

# 30

# Bitácora

urbano\territorial

Editorial	
Materialización del derecho a la ciudad	7
Carlos Alberto Torres-Tovar	
Dossier Central	
Planejamento Urbano e Ideologia Positivista: Impasses na luta por cidades mais justas no Brasil	15
Frederico Lago Burnett	
Retorno a Lefebvre: la ciudad como virtualidad, posibilidad y totalidad	27
Fran Morente	
Cultura y creatividad en la Nueva Agenda Urbana teoría y práctica	39
Milica Matovic Roberto San Salvador del Valle	
II Workshop de Arquitecturas Colectivas: Urbanismo de Resistencia	51
Omaira Rivera Crespo	
Lectura espacial del cumplimiento del Derecho a la Ciudad. Caso estudio periferia de la Ciudad de Cuenca	61
Marcela Peñafiel-Mora, Cristina Peralta-Peñaloza, Ximena Salazar-Guamán	
Planeación y gestión espontánea: lectura territorial de la informalidad urbana	75
Andrea Julieth Pava Gómez	
Participación que sí, participación que no. Un análisis comparado de los procesos de reurbanización de villas desde un enfoque de derechos.	91
María Cecilia Zapata	
Las fronteras del habitar en el espacio urbano. Prácticas de apropiación	103
María Bernabela Pelli	
La invención de la informalidad. La representación urbanística de las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)	115
Pablo Elinbaum, Adriana Massida	
Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales latinoamericanas (2005-2015)	127
Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Luis Daniel Santana Rivas, Paula Quijada Prado	
La producción de territorialidades en el habitar un asentamiento: disputas y consensos en torno a la regularización urbana	141
Magali Elizabeth Chanampa, María Amalia Lorda	
El acceso al agua en asentamientos informales. El caso de Valparaíso, Chile.	151
Lautaro Ojeda Ledesma, Juan Carlos Rodríguez Torrent, Pablo Mansilla Quiñones, Andrea Pino Vásquez	
Artículos	
La calidad como objetivo. Propuesta metodológica para evaluar la vivienda social	167
Maria Fernanda Uribe Tami	
Parcerias intersetoriais estratégicas para o desenvolvimento urbano sustentável. Proposição de um modelo conceitual	181
Lisandro Abulatif, André de Souza Silva, Izabele Colusso	
Asociatividad, Liderazgo Inclusivo y Desarrollo Económico Local: Hacia un Nuevo Tipo de Asociaciones en Mompox, Colombia	193
Sergio Montero Nathalia, Calderón Gómez	
Políticas urbanas y memoriales en el ex centro clandestino de detención de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA)	205
Florence Larralde Armas	
Reseña	
ROLNIK, Raquel (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Santiago de Chile: LOM. 362 pp. ISBN: 978-956-00-1009-4	219
Madisson Yojan Carmona Rojas	
Políticas de la editorial.	
Proceso de evaluación y selección de artículos.	221

Universidad Nacional de Colombia

30  
número 1

# Bitácora

urbano\territorial

Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá Facultad de Artes Volumen 30 No. 1 enero-abril 2020  
Revista del Instituto de Investigaciones Habitad, Ciudad y Territorio.



Dossier central

**Derecho a la ciudad:  
aportes y avances para su  
ejercicio.**



UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
DE COLOMBIA

## BITÁCORA Urbano/Territorial

ISSN: 0124-7913

ISSN electrónico: 2027-145X

Volumen 30 Número 1

Enero-Abril de 2020

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

### Rectora

Dolly Montoya-Castaño

### Vicerrector Sede Bogotá

Jaime Franky

### Decano Facultad de Artes

Carlos Eduardo Naranjo-Quiceno

### Vicedecana de Investigación y Extensión

María Patricia Rincón

### Vicedecano Académico

Federico Demmer

### Secretaría Académica

Daira Hernández-Romero

### Instituto de Investigación Hábitat, Ciudad y Territorio

#### Director

D. Ind. Humberto Muñoz Tenjo

#### Área Curricular Arquitectura y Urbanismo

##### Director

Tatiana Urrea-Uyaban

##### Coordinador Programa Curricular en Hábitat

Alberto Gómez Cruz

##### Coordinador Programa Curricular en Urbanismo

René Carrasco Rey

##### Coordinadora Programa Curricular de Ordenamiento Urbano Regional

Gustavo Peralta

##### Director Unidad de Divulgación y Medios

Leonardo Alberto Amaya

### Distribución

Centro de Divulgación y Medios, Facultad de Artes

Editorial Universidad Nacional de Colombia

<http://www.lalibreriadelau.com/>

<http://www.siglodelhombre.com/>

Revista Bitácora Urbano Territorial es una publicación realizada por el Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad y Territorio, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

Informes, distribución y suscripciones:

Revista Bitácora Urbano Territorial

Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad y Territorio

Facultad de Artes

Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá

Ciudad Universitaria, Carrera 30 N° 45-03

Edificio 314 (SINDU). Oficina 106. Código Postal: 111321

PBX 3165000 Ext. 12212

E-mail: [bitacora\\_farbog@unal.edu.co](mailto:bitacora_farbog@unal.edu.co) [catorrest@unal.edu.co](mailto:catorrest@unal.edu.co)

Página web: <http://www.bitacora.unal.edu.co>

Canjes

Dirección de Bibliotecas

Grupo de Colecciones

Hemeroteca Nacional Universitaria Carlos Lleras Restrepo

Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá

Ciudad Universitaria, Avenida El Dorado N° 44<sup>a</sup>-40, Edificio 571

PBX 3165000 Ext. 20015

E-mail: [canjedb\\_nal@unal.edu.co](mailto:canjedb_nal@unal.edu.co)

Tiraje: 200 ejemplares

Impreso en Bogotá, Colombia

Editorial

Universidad

Nacional

de Colombia

2020

1

30

Volumen

Edición

2020

1

Número

1

Año

2020

1

Edición

2020

1

Número

1

Año



# bitácora

urbano\territorial

30  
número 1

## BITÁCORA URBANO TERRITORIAL

Dirección y edición general

Carlos Alberto Torres Tovar

### Comité Editorial

Dr. Horacio Capel Saez, Universidad de Barcelona, España.

hcapel@ub.edu.es

Dr. Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, Colegio Mexiquense, Toluca, México.

axic@cmq.edu.mx

Dr. Emilio Pradilla Cobos, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, México

epradillacrm@hotmail.com

Dr. Catalina Ortiz Arciniegas, University College London, Reino Unido.

catalina.ortiz@ucl.ac.uk

Dr. Carlos Alberto Torres Tovar, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

catorrest@unal.edu.co

### Comité científico

Dr. Juan Luis de las Rivas Sanz, Universidad de Valladolid, España.

insur@uva.es

Dr. Willey Ludeña Urquiza, Pontificia Universidad Católica, Perú

wludena@pucp.edu.pe

Dr. Luis Miguel Valenzuela Montes, Universidad de Granada, España.

lvmontes@ugr.es

Dr. Julio D. Dávila, University College of London, Reino Unido

j.davila@ucl.ac.uk

Dr. Frank Marcano Requena, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

marcano.frank@gmail.com

Dr. Jesús M. González Pérez, Universitat de les Illes Balears, España.

jesus.gonzalez@uib.es

Dra. Sonia Roitman, University of Queensland, Australia.

s.roitman@uq.edu.au

Dr. Oswaldo López Bernal, Universidad del Valle, Colombia.

oswalope@univalle.edu.co

Dra. Beatriz García, Universidad Nacional de Colombia, Colombia.

btgarciam@unal.edu.co

Dr. Luis Carlos Jiménez Reyes, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

lcjimenezre@unal.edu.co

Dr. Carlos Mario Yory García, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

cmyoryg@unal.edu.co

Dra. María Dulce Bentes Sobrinha, Universidad Federal de Rio Grande del Norte, Natal.

dubentes@gmail.com

Dra. María Castrillo Romón, Universidad de Valladolid, España.

mariacr@arq.uva.es

Mg. Olga Lucía Ceballos Ramos, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

olga.ceballos@javeriana.edu.co

Dra. Bertha Salazar, Universidad Veracruzana, México.

bertha\_salazarma@yahoo.com.mx



### Coordinador Editorial

Gabriela Stephanie Pérez Cardozo

### Asistente Editorial

Karen González-Castiblanco

### Corrección de estilo

Juliana Botero-Mejía

### Diseño y diagramación

Juan Rodríguez-Sánchez

### Impresión y encuadernación

JAVEGRAF

### Carátula

Fotografía: Héctor Paloma

### Colaboran en este número:

**Autores:** Frederico Lago Burnett, Fran Morente, Milica Matovic, Roberto San Salvador del Valle, Omayra Rivera Crespo, Yazmín Crespo Claudio, Irmaris Santiago Rodríguez, Marcela Peñafiel- Mora, Cristina Peralta-Peñaola, Ximena Salazar-Guamán, Andrea Julieth Pava Gómez, Clemencia Escallón Gartner, María Cecilia Zapata, María Bernabela Pelli, Pablo Elinbaum, Adriana Massidda, Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Luis Daniel Santana Rivas, Paula Quijada Prado, Magali Elizabeth Chanampa, María Amalia Lorda, Lautaro Ojeda Ledesma, Juan Carlos Rodríguez Torrent, Pablo Mansilla Quiñones, Andrea Pino Vásquez, María Fernanda Uribe Tami, Lisandro Abulatíf, André de Souza Silva, Izabеле Colusso, Sergio Montero, Nathalia Calderón Gómez, Florencia Larralde Armas, Madisson Yojan Carmona Rojas.

**Árbitros:** Marcelo Eibis Cafrune, Luciana Alem Gennari, Cleandro Krause, Juan Camilo Domínguez, Jorge Gasca Salas, María Victoria Sánchez Belando, Sandra González Durán, Christian Matus Madrid, Beatriz Santamarina Campos, Hugo Javier Pereira Cardozo, María Virginia Monayar, Jaime Hernandez Garcia, Alejandra Rasse Figueira, Alejandra Marulanda Hernandez, Elizabeth Arboleda-Guzmán, Juan de las Rivas Sanz, Octavio Spindola Zago, María Mercedes Di Virgilio, Angelique Trachana, Ana Núñez, Susana Silvia Brieva, Ana Laura Elorza, Bianca Vanesa Freddo, Jeremy Robert, Aníbal Marcelo Mignone, Elizabeth Zenteno, Juan Pablo Urrutia-Muñoz, Boris Andrés Quintana-Guerrero, Danusa Dias Reis, José André Villas Boas Mello, Luciana Leite Lima, Juan Antonio Rodríguez González, Alex Ricardo Caldera Ortega, Ramiro Esqueda Walle, Cecilia Palacios, Cristina Inés Bettanin.

**Nota:** La responsabilidad de las ideas emitidas en los artículos corresponde a sus autores.

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia  
Bitácora: urbano-territorial. – Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Facultad de Artes, 1997-

v. 30/1

Cuatrimestral

ISSN: 0124-7913

1. Vivienda 2. Urbanismo 3. Región 4. Hábitat 5. Territorio

# Bitácora urbano\territorial

## Editorial

Materialización del derecho a la ciudad  
Carlos Alberto Torres-Tovar

## Editorial

7 Materialization of the right to the city.  
Carlos Alberto Torres-Tovar

## Dossier Central

Planeación urbana, ideología positivista y ciudades más justas.

El caso de Brasil

Frederico Lago Burnett

El retorno a Lefebvre. Ciudad, posibilidad, totalidad

Fran Morente

Cultura, creatividad y gobernanza internacional.

La Nueva Agenda Urbana

Milica Matovic Roberto San Salvador del Valle

Urbanismo de resistencia en Puerta de Tierra.

II Workshop de Arquitecturas Colectivas

Omayra Rivera Crespo

Lectura espacial del derecho a la ciudad.

El caso de Cuenca, Ecuador

Marcela Peñafiel-Mora, Cristina Peralta-Peña

Salazar-Guamán

Planeación y gestión espontánea en Bogotá.

Informalidad urbana, 1940-2019

Andrea Julieth Pava Gómez

La participación social en la reurbanización de villas.

¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?

Maria Cecilia Zapata

Las fronteras del habitar en el espacio urbano.

Prácticas de apropiación

Maria Bernabela Pelli

La representación urbanística de los espacios informales.

Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)

Pablo Elinbaum, Adriana Massida

Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales

latinoamericanas (2005-2015)

Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Luis Daniel Santana Rivas, Paula Quijada Prado

Asentamientos informales y regularización urbana.

La producción de territorialidades en tensión

Magali Elizabeth Chanampa, María Amalia Lorda

El acceso al agua en asentamientos informales.

El caso de Valparaíso, Chile

Lautaro Ojeda Ledesma, Juan Carlos Rodriguez Torrent, Pablo Mansilla Quiñones, Andrea Pino Vásquez

## Artículos

La calidad como objetivo. Propuesta metodológica

Maria Fernanda Uribe Tami

Alianzas intersectoriales estratégicas para el desarrollo sostenible.

Propuesta de un marco conceptual

Lisandro Abulatif, André de Souza Silva, Izabele Colusso

Asociatividad, liderazgo inclusivo y desarrollo económico local.

El Grupo de Artesanos Independientes de Mompox

Sergio Montero Nathalia, Calderón Gómez

La ex Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA).

Arquitectura y memoria

Florencia Larralde Armas

## Reseña

ROLNIK, Raquel (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Santiago de Chile: LOM. 362 pp. ISBN: 978-956-00-1009-4

Madisson Yojan Carmona Rojas

Políticas editoriales.

## Editorial

15 Materialization of the right to the city.  
Carlos Alberto Torres-Tovar

## Central Dossier

15 Urban planning, positivist ideology and fairer cities.

The case of Brazil

Frederico Lago Burnett

27 The return to Lefebvre. City, possibility, totality  
Fran Morente

39 Culture, creativity and international governance.  
The New Urban Agenda  
Milica Matovic Roberto San Salvador del Valle

51 Resistance urbanism in Puerta de Tierra.  
II Workshop of Collective Architectures  
Omayra Rivera Crespo

61 Spatial reading of the right to the city.  
The case of Cuenca, Ecuador  
Marcela Peñafiel-Mora, Cristina Peralta-Peña  
Ximena Salazar-Guamán

75 Spontaneous planning and management in Bogotá.  
Urban informality, 1940-2019  
Andrea Julieth Pava Gómez

91 Social participation in the urbanization of emergency settlements.  
A practice that facilitates the right to the city?  
María Cecilia Zapata

103 The borders of inhabiting in the urban space.  
Appropriation practices  
María Bernabela Pelli

115 The urban representation of informal spaces.  
The case of Buenos Aires Shantytowns (1947-1965)  
Pablo Elinbaum, Adriana Massida

127 Geopolitical mappings of Latin American housing ideologies  
(2005-2015)  
Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Luis Daniel Santana Rivas, Paula Quijada Prado

141 Informal settlements and urban regularization.  
Production of territorialities in tension  
Magali Elizabeth Chanampa, María Amalia Lorda

151 The access to water in informal settlements.  
The case of Valparaíso, Chile  
Lautaro Ojeda Ledesma, Juan Carlos Rodriguez Torrent, Pablo Mansilla Quiñones, Andrea Pino Vásquez

## Articles

167 Quality as a challenge. A methodological proposal  
Maria Fernanda Uribe Tami

181 Strategic intersectoral partnerships for urban sustainable development. A framework proposition  
Lisandro Abulatif, André de Souza Silva, Izabele Colusso

193 Associativity, inclusive leadership and local economic development.  
The Group of Independent Artisans of Mompox  
Sergio Montero Nathalia, Calderón Gómez

205 The former School of Mechanics of the Navy (ESMA)  
Architecture and memory  
Florencia Larralde Armas

## Review

219 ROLNIK, Raquel (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Santiago de Chile: LOM. 362 pp. ISBN: 978-956-00-1009-4  
Madisson Yojan Carmona Rojas

221 Editorial policies.

<b>Editorial</b>	<b>Editorial</b>
Materialização do direito à cidade Carlos Alberto Torres-Tovar	7 Matérialisation du droit à la ville Carlos Alberto Torres-Tovar
<b>Dossiê Central</b>	
Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas. O caso do Brasil Frederico Lago Burnett	15 Aménagement urbain, idéologie positiviste et villes plus justes. Le cas du Brésil Frederico Lago Burnett
O retorno a Lefebvre. Cidade, possibilidade, totalidade Fran Morente	27 Le retour à Lefebvre. Ville, possibilité, totalité Fran Morente
Cultura, criatividade e governança internacional. O Nova Agenda Urbana Milica Matovic Roberto San Salvador del Valle	39 Culture, créativité et gouvernance internationale. Le Nouvel Agenda Urbain Milica Matovic Roberto San Salvador del Valle
Urbanismo de resistência em Puerta de Tierra. II Workshop de Arquiteturas Coletivas Omayra Rivera Crespo	51 II Workshop de Arquitecturas Colectivas: Urbanismo de Resistencia Omayra Rivera Crespo
Leitura especial do direito da cidade. Caso de Cuenca, Ecuador Marcela Peñafiel-Mora, Cristina Peralta-Peña, Ximena Salazar-Guamán	61 Lecture spatiale du droit à la ville. Le cas de Cuenca, Équateur Marcela Peñafiel-Mora, Cristina Peralta-Peña, Ximena Salazar-Guamán
Planejamento e gestão espontânea em Bogotá. Informalidade urbana, 1940-2019 Andrea Julieth Pava Gómez	75 Planification et gestion spontanées à Bogotá. Informalité urbaine, 1940-2019 Andrea Julieth Pava Gómez
Participação social na urbanização de favelas. Uma prática facilitadora do direito à cidade? María Cecilia Zapata	91 Participation sociale à l'urbanisation des villes. Une pratique qui facilite le droit à la ville? María Cecilia Zapata
As fronteiras do habitar do espaço urbano. Práticas de apropriação María Bernabela Pelli	103 Les frontières de l'habitation dans l'espace urbain. Pratiques d'appropriation María Bernabela Pelli
A representação urbana de espaços informais. As favelas de Buenos Aires (1947-1965) Pablo Elinbaum, Adriana Massida	115 La représentation urbaine des espaces informels. Les villas miseria de Buenos Aires (1947-1965) Pablo Elinbaum, Adriana Massida
Mapeamentos geopolíticos das ideologias de habitação latino-americana (2005-2015) Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Luis Daniel Santana Rivas, Paula Quijada Prado	127 Cartographies géopolitiques des idéologies du logement en Amérique latine (2005-2015) Rodrigo Hidalgo Dattwyler, Luis Daniel Santana Rivas, Paula Quijada Prado
Assentamentos informais e regularização urbana. Produção de territorialidades em tensão Magali Elizabeth Chanampa, María Amalia Lorda	141 Établissements informels et régularisation urbaine. Production de territorialités en tension Magali Elizabeth Chanampa, María Amalia Lorda
O acesso à água em assentamentos informais. O caso de Valparaíso, Chile Lautaro Ojeda Ledesma, Juan Carlos Rodriguez Torrent, Pablo Mansilla Quiñones, Andrea Pino Vásquez	151 L'accès à l'eau dans les quartiers informels. Le cas de Valparaíso, Chili Lautaro Ojeda Ledesma, Juan Carlos Rodriguez Torrent, Pablo Mansilla Quiñones, Andrea Pino Vásquez
<b>Artigos</b>	<b>Articles</b>
Qualidade como objetivo. Una proposta metodológica Maria Fernanda Uribe Tami	167 La qualité comme objectif. Une proposition méthodologique Maria Fernanda Uribe Tami
Parcerias intersetoriais estratégicas para o desenvolvimento urbano sustentável. Proposição de um modelo conceitual Lisandro Abulatif, André de Souza Silva, Izabele Colusso	181 Partenariats intersectoriels stratégiques pour le développement urbain durable. Une proposition cadre Lisandro Abulatif, André de Souza Silva, Izabele Colusso
Associatividade, liderança inclusiva e desenvolvimento econômico local. O Grupo de Artesãos Independentes Mompox Sergio Montero Nathalia, Calderón Gómez	193 Associativité, leadership inclusif et développement économique local. Le Groupe d'Artisans Indépendants de Mompox Sergio Montero Nathalia, Calderón Gómez
PNa antiga Escola de Mecânica Marinha (ESMA). Arquitetura e memória Florencia Larralde Armas	205 L'ancienne École De Mécanique De La Marine (ESMA). Architecture et mémoire Florencia Larralde Armas
<b>Reseña</b>	<b>Revue</b>
ROLNIK, Raquel (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Santiago de Chile: LOM. 362 pp. ISBN: 978-956-00-1009-4 Madisson Yojan Carmona Rojas	219 ROLNIK, Raquel (2017). La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Santiago de Chile: LOM. 362 pp. ISBN: 978-956-00-1009-4 Madisson Yojan Carmona Rojas
Políticas editoriais.	221 Politiques éditoriales

## Carácter de la revista

### La Revista Bitácora Urbano\Territorial como propuesta busca:

- Difundir los esfuerzos para la construcción territorial desde los cambios estructurales, económicos y políticos que viven el país y Latinoamérica.
- Recoger metodologías que reflejen una visión integral de la planeación y de los procesos de desarrollo y gestión territorial.
- Plantear y difundir el análisis, la interpretación y las propuestas alternativas para abordar y enfrentar los problemas del desarrollo territorial.
- Presentar experiencias de desarrollo, desde perspectivas inter y transdisciplinares que permitan interpretar y evaluar las dinámicas presentes en diversos contextos.
- Trabajar una perspectiva latinoamericana de la temática en el marco de contextos de globalidad y autonomías relativas.
- Traer al medio nacional discusiones relevantes en el medio internacional.

### La Revista Bitácora Urbano\Territorial tiene como destinatarios a:

Los académicos, técnicos de planeación, gobernantes y funcionarios territoriales, empresarios, organizaciones no gubernamentales, consultores, estudiantes de pre y posgrado, organizaciones no gubernamentales, comunidades y personas interesadas en la temática y la problemática de lo urbano territorial en Colombia y América Latina, prioritariamente.

### La Revista Bitácora Urbano\Territorial como foro pretende:

- Promover una participación amplia de instituciones y académicos con reflexión, gestión y proposición en torno a lo urbano-territorial, de tal manera que se vinculen como colaboradores y/o coeditores.
- Promover la producción académica en los temas espacial y territorial, en el marco de la acción para el desarrollo a diferentes escalas del territorio, con particular interés en lo urbano.
- Promover la interdisciplinariedad mediante el tratamiento y el enfoque de los artículos. La Revista Bitácora Urbano\Territorial tiene como destinatarios a: Los académicos, técnicos de planeación, gobernantes y funcionarios territoriales, empresarios, organizaciones no gubernamentales, consultores, estudiantes de pre y posgrado, organizaciones no gubernamentales, comunidades y personas interesadas en la temática y la problemática de lo urbano territorial en Colombia y América Latina, prioritariamente.

### Para comunicarse con la Revista Bitácora Urbano\Territorial:

Para estos efectos, toda la correspondencia y demás actuaciones con la Revista, como informes, distribución, suscripciones, canjes y envío de trabajos a ser publicados, dirigirse a la siguiente dirección:

Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad & Territorio

Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Ciudad Universitaria, Carrera 30 N° 45-03, Edificio 314 (SINDU) oficina 106, código postal 111321

Bogotá D.C. Colombia. Sudamérica.

Fax: 316 5292. PBX 316 5000 Ext. 12212

bitacora\_farbog@unal.edu.co; catorrest@unal.edu.co

<http://www.bitacora.unal.edu.co>

## Journal Scope / Foco e Escopo

### Bitácora Urbano\Territorial searches for:

- Disseminate the efforts on territorial research including structural, economic and political changes in Latin America and Colombia.
- Gather methodologies that reflect an integral vision of development processes, planning and territorial management.
- Raise and spread the analysis, interpretations and alternative proposals to approach and to face territorial development problems.
- Introduce development experiences, from interdisciplinary and transdisciplinary perspectives, that allow the interpretation and evaluation of present dynamics in diverse contexts.
- Propose a Latin American perspective on the subjects within the framework of contexts of globality and relative autonomies.
- Introduce in the national academic field discussions that are being relevant in the international context.

### Bitácora Urbano\Territorial as a forum pretends to:

- Promote a wider participation of institutions and scholars that reflect, manage and propose on the subject of the urban-territorial, so they join the journal as collaborators or coeditors.
- Encourage academic research and papers production on spatial and territorial subjects, in the framework of development in different territory scales, with particular interest on urban matters.
- Allow and promote interdisciplinary research through the treatment and approach of the articles.

### Bitácora Urbano\Territorial is addressed to:

Scholars, technical planners, territorial authority and civil employees, non-governmental organizations, consulting industrialists, undergraduate and postgraduate students, all communities and people interested in the urban and territorial subjects and problematic, in Colombia and Latin America, primarily.

### In order or to communicate with Bitácora Urbano\Territorial:

All correspondence and items related to the Journal, such as required information, distribution, subscriptions and journal exchanges shipment, must be sent to the following address:

Revista Bitácora Urbano Territorial, Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.Ciudad Universitaria, Carrera 30 N° 45-03, Edificio 314 (SINDU), Oficina 106  
Bogotá. Colombia. South America.  
Fax: 316 5292. PBX 316 5000 Ext. 12212  
bitacora\_farbog@unal.edu.co  
catorrest@unal.edu.co  
<http://www.bitacora.unal.edu.co>

### A Revista Bitácora Urbano\Territorial como proposta procura:

- Divulgar os esforços para construção territorial a partir das mudanças estruturais, econômicas e políticas que o país e a América Latina vivem.
- Coletar metodologias que refletem uma visão holística do planejamento e dos processos de desenvolvimento e gestão territorial.
- Estabelecer e divulgar a análise, a interpretação e as propostas alternativas para enfrentar e resolver os problemas do desenvolvimento territorial
- Proporcionar experiências que permitem interpretar e avaliar as dinâmicas presentes em vários contextos.
- Trabalhar uma perspectiva latinoamericana sobre o assunto dentro de contextos de globalização e autonomias relativas.

### A Revista Bitácora Urbano\Territorial Como un fórum visa::

- Promover a ampla participação de instituições acadêmicas e pesquisadores com reflexão, gestão e propostas em torno do urbano-territorial, de modo que se relacionem como colaboradores e/ou co-editores.
- Promover a produção acadêmica nas questões espaciais e territoriais no âmbito da ação para o desenvolvimento do território em diferentes escalas, com interesse especial no contexto urbano.
- Promover a interdisciplinaridade por meio do tratamento e a aproximação dos artigos.

### Bitácora Urbano\Territorial is addressed to:

Scholars, technical planners, territorial authority and civil employees, nongovernmental, consulting industrialists, organizations, undergraduate and postgraduate students, nongovernmental organizations, all communities and people interested in the urban and territorial subjects and problematic in Colombia and Latin America, primarily.

### Para contatar a revista Bitácora Urbano\Territorial:

Para estes fins, toda a correspondência e outras ações com a revista, como informações sobre a distribuição, subscrição, troca e envio de trabalhos para publicação, entre em contato no seguinte endereço.

Revista Bitácora Urbano Territorial, Ciudad & Territorio  
Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá.Ciudad Universitaria, Carrera 30 N° 45-03, Edificio 314 (SINDU), Oficina 106.  
CP: 111321. Bogotá, Colombia, América do Sul.  
Fax: 316 5292 PBX 316 5000 Ramal 12212  
bitacora\_farbog@unal.edu.co  
catorrest@unal.edu.co  
<http://www.bitacora.unal.edu.co>

# Materialización del derecho a la ciudad<sup>[1]</sup>

Materialization of the right to the city.

Materialização do direito à cidade

Matérialisation du droit à la ville

▲ Fotografía: Héctor Paloma  
Plantón en el Concejo de Bogotá en contra del proyecto de acuerdo POT impulsado por el alcalde Enrique Peñalosa, octubre de 2019

## Autor

PhD. Arq.  
Carlos Alberto Torres-Tovar

Arquitecto, Magíster y Doctor en Urbanismo. Doctor en Arquitectura y Ciudad. Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Arquitectura y Urbanismo. Investigador Senior (IS). Líder del grupo de investigación "Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad"

catorrest@unal.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0001-5946-1838>

El término derecho a la ciudad, acuñado por el filósofo y sociólogo francés Henri Lefebvre en el año de 1968 (Lefebvre, 1969), es producto de sus análisis sobre el crecimiento de las ciudades europeas entre 1945 y 1973. En este contexto, Lefebvre reflexiona sobre el derecho que tienen quienes habitan la ciudad a tomar decisiones que inciden en su realidad. Allí, la clase obrera cumple un papel fundamental como la encargada de agenciar la generación y transformación de ese espacio para todos, como un ejercicio democrático y justo.

La intensificación de la globalización durante los primeros veinte años del nuevo milenio, apoyada por los avances tecnológicos y el interés de las corporaciones por expandir su capital, han producido una reorganización geográfica del espacio. Dichas corporaciones son de distinto tipo y buscan anclarse en territorios donde puedan explotar recursos y garantizar una mayor acumulación de capital, contando con el apoyo de los Estados y desplazando a las comunidades de sus territorios. Esta competencia por el acaparamiento de tierras y mercados trae como consecuencia violencias, despojo y aumento de la pobreza. Pero esta era planetaria también ha posibilitado la globalización

[1] Una parte de este texto toma como base el artículo "La ciudad colombiana: un modelo por armar", publicado en 2010 en la versión en español de *Le Monde Diplomatique*, 8 (88): 8-10.

de las luchas en distintos temas, así como la comunicación entre las ciudadanías de distintos lugares del mundo para discutir y proponer nuevas resistencias a nivel global.

En este contexto, los análisis académicos de corte crítico han retomado el derecho a la ciudad enunciado por Lefebvre (1969), brindando matices nuevos a la comprensión de la incidencia del capital financiero en la transformación del espacio urbano. Uno de estos académicos es el geógrafo David Harvey (2013), quien, desde una postura más radical, propone las ciudadanías insurgentes como las expresiones ciudadanas anticapitalistas que protagonizan la construcción de alternativas espaciales a diferentes escalas y confrontan los efectos del capitalismo sobre el espacio urbano.

En Latinoamérica, una mirada crítica que retoma estos postulados es la de Ana Fani Alessandri Carlos (2014), para quien es fundamental recuperar el espacio público urbano apropiado por el capital financiero y garantizar que la institucionalización del derecho a la ciudad, como es el caso de Brasil con la creación del Ministerio de la Ciudad (2003), no termine absorbiendo las iniciativas de resistencia o anticapitalistas de la ciudadanía no conforme con el modelo. Sin embargo, pareciera que los grandes capitales ganan la partida sin que los Estados, especialmente para el caso latinoamericano, tomen decisiones orientadas, si bien no a revertir, por lo menos a frenar los efectos nocivos que ha generado este modelo en la calidad de vida de quienes las habitan.

## Las ciudades colombianas

Las ciudades colombianas presentan una dinámica conflictiva por ausencia de un marco de política pública incluyente que prevea su desarrollo adecuado, lo que mantiene la constante histórica de un crecimiento dual: por una parte, la configuración formal y planificada del territorio urbano –la ciudad pensada– y, por otra, la informalidad como forma de construcción de ciudad y sociedad, que se ha concretado en la ocupación de una gran parte de los territorios urbanos actuales –la ciudad autoproducida– (Torres Tovar, 2009a).

Esta presenta un crecimiento constante que inicia siglos atrás, pero que se profundiza desde la década de los años cincuenta del siglo veinte, como hija del conflicto social y armado que vive Colombia, el cual ha

sido potenciado por décadas y no se ha solucionado aún. En ese sentido, las principales ciudades colombianas no dejan de recibir población desplazada del campo,<sup>[2]</sup> sin atinar a solucionar de manera propicia y oportuna el cúmulo de necesidades con las que viven los millones de personas que las habitan, evidenciando la no materialización del derecho a la ciudad.

Construidas al paso, sin planeación adecuada ni políticas que se centren en la mayoría excluida, las urbes nacionales son foco de conflictos permanentes. La tensión que se vive en Medellín, por ejemplo, con la construcción del proyecto Parques del Río, que desaloja a cientos de familias que habitan los barrios próximos al río Medellín, es un botón que evidencia esta realidad. De igual manera lo es, con mayores evidencias y consecuencias, la reorganización del centro de Bogotá, los planes parciales como nuevos ministerios o el CAN, las acciones previstas en los cerros orientales como el sendero de las mariposas o la iniciativa en contra de la estructura ecológica de la ciudad, entre otros, donde ya no son únicamente los más pobres los que sufren las consecuencias de un modelo urbano que prioriza el capital y, con él, la venta de servicios turísticos, financieros, de salud e inmobiliarios.

Para pensar cómo se materializa el derecho en la ciudad colombiana, es preciso reconocer las tensiones y contradicciones, en cuyo sentido este texto aporta algunos trazos de lo que ha de ser una obra compartida e incluyente.

## Pasado y presente de la urbanización en Colombia

Los desajustes actuales, con relaciones de causalidad en el desplazamiento mencionado hacia los centros urbanos –con sus expresiones de discriminación marcada, para muchos, quizás con la mayor brecha interclases del mundo y la negación de la condición humana que afecta a grandes sectores de la ciudad–, explican que Colombia se haya convertido en un país mayoritariamente urbano desde la década de 1960,<sup>[3]</sup> estimándose que para 2018, de los 48.258.494 habi-

[2] El conflicto armado colombiano ha dejado entre 1985 y el 1 de noviembre de 2019 más de 8.532.761 víctimas registradas en el Registro Único de Víctimas, que, en su mayoría, llegaron a la ciudad por vía del desplazamiento forzado (Unidad de Víctimas, s.f.). A 2019, entre uno y dos de cada diez habitantes de las grandes ciudades colombianas han sido desplazados forzosamente.

[3] 53,37% de su población urbana (DANE, 1965).

tantes, el 77,1% se localice en cabeceras municipales y 7,1% en centros poblados (DANE, 2019).<sup>[4]</sup> Los estudios demográficos afirman que el proceso de urbanización se acentuará, de modo que, a mediados de este siglo veintiuno, el 85% de los colombianos vivirá en ciudades.

Para el caso colombiano, es claro que se viene consolidando un sistema de ciudades a partir de la urbanización acelerada que, en algunas ocasiones, presenta un mayor dinamismo que el conjunto de ciudades de América Latina. Dada su configuración geográfica y los trayectos históricos de ocupación territorial en ciudades y asentamientos en el país, hoy se reconoce la existencia de la primacía urbana de Bogotá, el desarrollo de cuatro centros regionales con las capitales como ejes y un sinnúmero de otros centros subregionales que pujan por posicionarse y abrir espacio en el panorama urbano<sup>[5]</sup> (DNP y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004). Pero ello contrasta con la ampliación de la repartición del territorio en fragmentos municipales, de los que más de 880 son rurales, con poblaciones inferiores a 20.000 habitantes.<sup>[6]</sup>

Así, Colombia experimenta en los últimos cincuenta años un proceso acelerado de urbanización y consolidación de sus centros urbanos y regionales, asociado al avance del modelo de desarrollo capitalista –en sus distintas fases–, que ordena el territorio en sus dimensiones, mediado por intereses económicos, políticos y de poder. Sin embargo, ha carecido de rutas orientadoras adecuadas, de procesos de planeación claros y de la construcción de políticas públicas acordes con las dimensiones que han tomado los procesos urbanos y los diferentes aspectos que la integran. Estas lógicas han impulsado la concentración de la población en aglomeraciones urbanas.

Con la agudización del conflicto social y armado en los últimos treinta años, este paso del campo a la ciudad, sumado a la transformación de la dinámica del crecimiento urbano asociada a los procesos migratorios provocados por los cambios en la producción agropecuaria bajo formas atrasadas de producción

-como el pastoreo-, la explotación de los recursos minero-energéticos por las multinacionales, la concentración y mayor desarrollo económico urbano y las garantías para mejorar las condiciones de vida.

A lo anterior se suman los procesos de reordenamiento territorial ocurridos en el país en los últimos treinta años: uno formal, que tiende a racionalizar las tendencias de cambio impuestas por los grandes grupos económicos en los mercados abiertos; y uno de hecho, agenciado, en muchos casos, por los grupos paramilitares –hoy denominados como bandas criminales, emergentes o grupos armados organizados, GAOS–, agentes atroces en la construcción de condiciones de viabilidad económica, social, militar y de seguridad de los megaproyectos que impulsan los primeros (Confluencia Social y Académica en Torno al POT, 2009).

En el caso de las ciudades colombianas, la sumatoria de actuaciones sobre estas se conectan con el modelo de desarrollo y las formas de planeación que hacen que el crecimiento urbano se configure mediante la superposición de dos modos prioritarios de producción de ciudad, el formal y el informal. Su racionalidad se basa en formas diferenciadas del mercado e inciden negativamente en la habitabilidad y las condiciones de vida de la gran masa de población urbana. Baste observar que los desarrollos informales aportan un peso importante al crecimiento de la ciudad. Según cálculos del DNP-DDUPA (2005), para 2005 más del 25% del suelo urbanizado –más de 30.145 hectáreas en todas las ciudades– se desarrolla a partir del esfuerzo propio de sus habitantes, es decir, gracias a la autoprovisión de condiciones materiales de vida, hábitat y vivienda, al igual que el acceso a bienes y servicios esenciales para el desarrollo adecuado de la vida humana. Sin embargo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2018) señaló en 2018 que más del 50% del crecimiento de las ciudades y municipios del país son de origen informal.

Según el Conpes 3305 de 2004 (DNP y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004), las ciudades colombianas se afirman como fuente de crecimiento, apoyadas en sus economías de aglomeración para la producción de bienes y servicios, donde los sectores más productivos se ubican en los centros urbanos, de modo que las siete ciudades principales generan alrededor del 65% del PIB,<sup>[7]</sup> afianzándose

[4] El Censo de 2005 determinó que el 73,1% de la población urbana del país habitaba en 48 municipios, que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes, mientras que solamente el 15,8% lo hace en ciudades mayores a 1.000.000 de habitantes (Ruiz Ruiz, 2009).

[5] Tres ciudades con población entre 1.000.000 y 5.000.000 de habitantes; 34 ciudades intermedias con poblaciones entre 100.000 y 1.000.000 de habitantes; y algo más de 1.000 centros poblacionales con menos de 50.000 habitantes (DNP y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004).

[6] Existen registrados 1102 municipios en Colombia en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE (s.f.).

[7] Por ejemplo, en 2004, Bogotá aportaba algo más del 22% del PIB y reunía alrededor del 15,91% de la población urbana nacional (DNP y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2004). En 2014, estos datos

como economías de servicios, por ser aquel sector el de mayor generación de empleo.

Señalar que en Colombia asistimos a una crisis estructural no es algo nuevo, pero es necesario recordarlo. La configuración histórica de los problemas actuales debe estar presente en todos los intentos por caracterizar el momento y, más aún, cuando se trata de buscar alternativas y soluciones a uno u otro aspecto de los que integran y definen la crisis. Parafraseando la reflexión de Emilio Pradilla Cobos (2009: 13-36) sobre Ciudad de México,

los grandes problemas regionales y urbanos generados por el despliegue del capitalismo en Colombia y la urbanización generalizada que la determinó no fueron resueltos por el patrón de acumulación de capital con intervencionismo estatal imperante en la posguerra. La crisis del modelo, la abrupta aplicación del ajuste estructural neoliberal desde 1991 –partero de otro régimen de acumulación– y la inserción asimétrica y subordinada del país en la globalización han generado nuevas contradicciones territoriales que se añaden a las viejas.

Las políticas de ordenamiento de la ciudad no han formulado opciones que ayuden a resolver los problemas asociados a los fenómenos urbanos. Por ello, hoy en día se profundizan los reclamos por el derecho a la ciudad mediante luchas y protestas urbanas, con las que se demandan y se exigen políticas y acciones oficiales de inclusión para solventar, entre otras cosas, la pobreza, la segregación social y espacial, el derecho a la salud, la vivienda, la educación, el bienestar, el empleo, la participación política, entre otros derechos (García Velandia, 2001; Archila Neira, 2002). Muchos de estos problemas se asocian a la prolongación de carencias estructurales, recientemente denominadas como trampas de la pobreza (Azariadis y Stachurski, 2005), realidades microsociales que, lejos de resolverse, parecen agudizarse, haciendo más compleja la realidad que agobia a los habitantes urbanos.

Al igual que la generación de nuevos equipamientos, programas e instituciones que han permitido un mayor acceso a servicios públicos domiciliarios y a programas sociales, mejorando los indicadores urbanos, no se han superado las dificultades relativas a la dotación y la alta demanda de acceso a los servicios públicos básicos –agua potable, alcantarillado, electrificación–, equipamientos colectivos e infraestructura. Los problemas cuantitativos y cualitativos de

ascendieron al 24,5% y 16,31%, respectivamente (DANE, 2014).

la vivienda y el hábitat, el acceso a los servicios de atención en salud, educación, bienestar y el derecho al empleo, entre otros factores, también están sin resolver, afectando, principalmente, a la población de bajos ingresos que afrontan problemas de acceso a los mínimos necesarios para su supervivencia –mínimos vitales–.<sup>[8]</sup> Sin embargo, hoy se imponen todavía las discusiones que tienden a naturalizar la informalidad urbana como algo inherente al crecimiento urbano, sin relacionarla con el modelo de desarrollo, ni con las políticas de Estado y de gobierno. Es claro que la consolidación y el crecimiento urbano no han permitido reducir los problemas de pobreza y exclusión presentes y, por el contrario, han aumentado significativamente, tanto como su población.

## El modelo de desarrollo de la ciudad colombiana

La historia reciente de las ciudades del país no surge, al igual que en otros contextos, como producto de la Revolución Industrial, que consolidó la relación entre los procesos de industrialización y urbanización, sino de la concentración de bienes y servicios en un territorio bajo una producción manufacturera incipiente. Una urbanización con escasos o nulos procesos de planificación real, con enormes desequilibrios económicos, ambientales, políticos y sociales heredados durante más de 500 años de dominación colonialista –española, inglesa, norteamericana–, que se suman al papel que se le asignó a Colombia y sus ciudades en la distribución internacional del mercado, por parte del mundo desarrollado, consistente en producir materias primas<sup>[9]</sup> y consumir mercancías terminadas.

Así, el país y sus ciudades están determinados por un modelo de desarrollo asociado al capitalismo, hoy en su etapa de neoliberalismo, modelo que se refleja en todos los ámbitos de la vida ciudadana, tanto públicos como privados. Esta condición genera, a su vez, una visión territorial construida desde la década de 1990, orientada por las lógicas del capital y cuyos principios de competitividad, productividad y movi-

[8] Constituyen la porción de los ingresos destinados a financiar “las necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud, prerrogativas cuya titularidad es indispensable para hacer efectivo el derecho a la dignidad humana, valor fundante del ordenamiento jurídico constitucional” (Corte Constitucional, 1999).

[9] Los principales productos de exportación colombianos son: carbón, petróleo y derivados, ferromolíquel, oro, esmeraldas, productos químicos, café, banano, azúcar, ganado vacuno, confecciones y textiles, cueros, flores, artesanías, joyas y bisutería.

lidad determinan en el presente los Planes de Ordenamiento Territorial, POT,<sup>[10]</sup> espacializando un modo de producción que basa su crecimiento y su progreso en las oportunidades de las fuerzas del mercado.

De igual modo, el modelo de ciudad basado en la política neoliberal ha significado desmontar la búsqueda del Estado de Bienestar, el cual nunca se alcanzó, a cambio de un Estado regulador del mercado. Este modelo ha transferido la responsabilidad pública al sector privado en materia de servicios públicos –privatización de las empresas de electricidad, agua, telefonía, gas natural, aseo y transporte– y de servicios sociales –imposición de un modelo de privatización de la salud y la educación, entre otros–, en la venta de activos públicos<sup>[11]</sup> y en otros asuntos de interés colectivo y de carácter público. Esto significa abrir el país y sus ciudades al mercado global sin restricciones, generando la atracción de grandes capitales multinacionales. Con ello, la economía profundiza su proceso de ajuste dominado por el sector terciario,<sup>[12]</sup> a lo que se suman la reducción de los salarios e ingresos y la pérdida del poder adquisitivo del dinero.

En síntesis, el modelo de ciudad colombiana se concibe en función del modelo de desarrollo capitalista, el cual establece una lógica general sobre la totalidad del territorio del país. Las ciudades, así, parten de reconocer al conjunto de población<sup>[13]</sup> presente en el territorio que está disponible para atender las diversas actividades y lógicas establecidas por el mercado. En consecuencia, el modelo no está centrado en resolver la problemática y las necesidades del conjunto de la población, sino en disponer de los recursos que están en ese territorio para fortalecerse, indistintamente de que todos se beneficien o no. Es decir, que no está planteado como una alternativa para resolver las lógicas de segregación y exclusión urbanas, más bien, está pensado como un mecanismo que permite mi-

radas y perspectivas desde un sector de la sociedad, orientado por las lógicas del capital, que concibe el territorio con unos fines específicos.

Este modelo prioriza la configuración de la ciudad sobre cuatro elementos: territorio, población, política y mercado, dejando de lado la resolución de sus problemas estructurales y los de la sociedad. Lo anterior propicia el desarrollo de la informalidad urbana en todas sus manifestaciones (física, económica, social, jurídica), que se mantienen y se profundizan con el aumento de la brecha entre la pobreza y la riqueza, sumado a fenómenos como el crecimiento del desplazamiento campo-ciudad o del desempleo, el acumulado de los problemas no resueltos en infraestructura barrial y local, así como las nuevas condiciones y tarifas establecidas para acceder y disfrutar de los servicios públicos domiciliarios y sociales. Esta concepción de la planeación que, a la vez, se plasma en una visión de ciudad, se implementa desde la década de 1990 en la urbe colombiana y, actualmente, sigue generando problemas estructurales en su crecimiento, porque el conjunto del desarrollo está determinando a la racionalidad exclusiva del mercado.

La ausencia de un modelo de ciudad compartido y, por lo tanto, de desarrollo incluyente –materializado a través de las políticas públicas–, contribuye en el conflicto urbano, al permitir por anomia la permanencia y el desarrollo de problemáticas que se acumulan y mutan entrelazadas para adaptarse a nuevos tiempos y desajustes (Torres Tovar, 2009b). A ello se suma el proceso de urbanización continuo que tenderá a acentuarse en los próximos años, incidiendo en el crecimiento, al parecer, 'ilimitado' de las ciudades.

## Hacia la materialización del derecho a la ciudad en Colombia

[10] Establecidos por la Ley 388 de 1997, también conocida como Ley de Desarrollo Territorial y Urbano (Congreso de Colombia, 1997).

[11] En esta misma dirección, el Estado ha entregado concesiones viales y servicios aeroportuarios, ha vendido la banca pública y ha saneado la privada con dineros públicos, volviendo una política pública la colectivización de los errores privados y, por lo tanto, socializando sus pérdidas, más no sus utilidades. El caso más reciente es el saneamiento de Electricaribe.

[12] El sector terciario de la economía ofrece servicios a la sociedad, las personas y las empresas, lo que significa una amplia gama de actividades en constante aumento. Aunque no produce bienes, es fundamental en el capitalismo.

[13] Un nuevo Ejército Industrial de Reserva, EIR, no como lo definiese Marx (1859), sino como uno moderno, no disponible exclusivamente para satisfacer necesidades de la producción industrial o manufacturera –como proletariado–. Por el contrario, dispuesto a todo, con la idea del menor esfuerzo y mayor rentabilidad, incluso, para "emplearse" en acciones delincuenciales, narcotráfico, paramilitarismo, entre otros "trabajos".

Es claro que el crecimiento y la consolidación urbana no han permitido reducir los problemas de pobreza y exclusión y, por el contrario, aumentan notablemente, al igual que su la población. Paradójicamente, pese a los problemas acumulados y a que la población de bajos ingresos sigue afrontando dificultades para acceder a los mínimos vitales, la ciudad se constituye en el escenario privilegiado de cambios para una mejora de la calidad de vida, que permita la superación de la pobreza y la exclusión.

Lo anterior alerta sobre la necesidad de hacer una relectura de lo urbano y el territorio de manera colectiva y que recoja la diversidad y la complejidad de la ciudad. Relectura que debe llevar a mejorar las condiciones de la ciudad, en particular, las de sus habitantes y de los asentamientos autoproducidos, así como a la reinterpretación del proceso de expansión y consolidación urbana actual, al establecimiento de lineamientos para el reordenamiento territorial de las periferias y a la configuración de instrumentos reales de planeación participativa con capacidad para la toma de decisiones.

Por ello, es necesario avanzar en la construcción de un modelo de ciudad incluyente que contribuya en la materialización de un modelo de desarrollo alternativo y, por lo tanto, en el derecho a la ciudad, ya que, si se entiende la ciudad como un proceso dinámico que expresa un contexto cultural en un momento y un entorno determinados, es inaceptable que la producción del espacio vital principal de los seres humanos, la ciudad, siga creciendo fundada en las prácticas de acumulación y explotación de unos pocos, frente a la precariedad físico-espacial, la exclusión política, la injusticia social, la irregularidad jurídica, la problemática ambiental y la miseria económica de la mayoría de sus habitantes.

Es necesario cimentar una propuesta colectiva de modelo de ciudad y una Agenda Urbana<sup>[14]</sup> para la misma. No se trata de imponer una mirada sobre ella, sino de construir desde abajo y a partir de los acumulados organizativos con los diferentes agentes presentes y de discutir cómo se está materializando el derecho a la ciudad en el marco presente y futuro, cuáles son los retos que representa su edificación y cuáles instrumentos y acciones pueden dinamizarla.

Si bien la ciudad de hoy es una manifestación de ese modelo global de desarrollo, se trata de un modelo inadmisible desde el punto de vista humano y urbano y, por ello, a continuación y a manera de conclusión, se plantean algunos aspectos esenciales en la perspectiva de una ciudad incluyente, a partir de reconocer las distintas formas de concebir y hacer ciudad y frente a la posibilidad de construir un modelo compartido e incluyente que reconozca el derecho a la ciudad de todos sus habitantes.

[14] El Séptimo Foro Urbano Mundial (Medellín, 2014) planteó una Nueva Agenda Urbana que supere el desafío de la ausencia de planeación y de un marco legal adecuado y promueva un modelo de urbanización centrada en la gente, respondiendo a los desafíos actuales y necesidades emergentes de las ciudades del futuro. Esta Agenda fue ratificada durante Hábitat III (Quito, 2018).

En Colombia se requiere una ciudad de escala humana, no por su tamaño sino por las nuevas formas de habitar y relacionarse, que mejoren los niveles de vida urbana como un deseo permanente, como una utopía. Ello contrasta con los altos índices de pobreza y mínima redistribución de la riqueza, a la inversa de la utopía, haciendo cada vez más difícil alcanzar un escenario ideal en el corto plazo que permita mejorar la equidad y la inclusión.

Pensar el modelo de ciudad como una opción implica reflexionar sobre una perspectiva que vincule la informalidad y la formalidad desde el reconocimiento de formas distintas de concebir y hacer urbe. Así se podrá avanzar hacia la construcción de un modelo de ciudad compartido, profundizando algunos procesos en marcha y realizando un conjunto de acciones que permitan una mirada colectiva de esta.

En virtud de las políticas gubernamentales y las dinámicas urbanas, la ciudad se ha convertido en los últimos años en un referente de las políticas públicas. Por ello, se debe abocar por una construcción consensuada de esta y con las cuales se coadyuven a resolver los problemas acumulados, así como a consolidar procesos que pueden desarrollarse en el futuro cercano: impulsar la descentralización, buscar la gestión urbana eficiente, aumentar las dinámicas y formas de participación ciudadana, poner en marcha iniciativas de ordenamiento territorial colectivos, entre otros. Así mismo, la ciudad debe configurar una postura clara frente a la internacionalización de la economía y la globalización actual de las sociedades, de modo que sus efectos repercutan de modo positivo sobre las formas de construcción y estructuración del territorio urbano y regional.

El reto en la construcción colectiva, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas para la ciudad colombiana futura radica en trabajar en instrumentos de gestión y regulación urbana compartidos, que superen el papel y se materialicen. Se trata de garantizar la responsabilidad de lo público como bien común colectivo y no del interés particular. Desde tal perspectiva, las acciones de desarrollo urbano y la implementación de políticas públicas más incluyentes juegan hoy un rol preponderante como instrumento técnico, político y social en la restitución de derechos de la población urbana, en especial, de aquella con menores ingresos. El goce efectivo de derechos debe ser prioridad del proceso de consolidación de la urbanización en Colombia.

Se debe priorizar la garantía plena del derecho a la ciudad, por ser indivisible e imprescriptible, de tal manera que permita su usufructo equitativo, entendido desde los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social, en que la ciudad define una condición estructural y una visión integral. Esta debe ser una responsabilidad colectiva, sin importar el nivel de especialidad de cada quien, ni su condición social, cultural o económica.

Para ello, debemos entender el derecho a la ciudad como uno colectivo y complejo, que garantice una ciudad democrática, incluyente, sostenible, productiva, educadora y habitable, como lo señalara la *Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad* (2000), en la cual se dé: el ejercicio pleno de la ciudadanía y la realización de todos los derechos; la función social de la ciudad, la tierra y la propiedad que permitan una ciudad para todos; una gestión democrática de la ciudad que la garantice como políticamente participativa; una producción democrática de la ciudad y, en ella, que la posibilite como socialmente productiva; un manejo responsable y sustentable de los recursos que garantice una ciudad viable y sustentable; y el disfrute democrático y equitativo de la ciudad, que garantice una abierta, libre, creativa y lúdica.

Así mismo, es necesario elaborar una Agenda Urbana compartida y consensuada para construir herramientas<sup>[15]</sup> que fortalezcan los movimientos sociales y enuncien caminos posibles de construcción de un modelo de ciudad compartido e incluyente. Una ciudad donde los hombres y las mujeres tengan derecho no solo a sus mínimos vitales, sino que se les garantice el acceso a los máximos sociales.

Como señalara la Confluencia Social y Académica en 2009 para el caso de Bogotá,

es necesario, asumir una constructiva relación y una complementariedad de saberes territoriales mediante la racionalización de experiencias, y la comprensión de la ciudad y la dinámica organizativa requerida en la consolidación de un nuevo modelo [...], bajo la idea compartida de que, ante una crisis de civilización como la que vive el mundo (conjugación de crisis ambiental, social y de la justicia), es preciso transformar los modelos dominantes de ciudad, democracia y desarrollo, construyendo teoría (y práctica) desde y en diálogo con los procesos sociales de lucha (Confluencia Social y Académica en Torno al POT, 2009:13 ).

En esta perspectiva, el presente número de la revista *Bitácora Urbano Territorial* está dedicado a examinar el derecho a la ciudad, los aportes y avances para su ejercicio en diferentes lugares de América Latina. Aquí, se discute en torno a las posibilidades que tienen las ciudadanías en democratizar el espacio urbano y se reflexiona sobre cómo garantizar su participación; cuáles serían los caminos para que las agendas ya definidas en torno a este tema se concreten; cómo podría jugar un papel más decisivo el Estado Social de Derecho en las definiciones de estas agendas; cómo se podrían impulsar las propuestas que se dan desde las ciudadanías insurgentes; por mencionar solo algunas cuestiones.

Ciudad Universitaria, Bogotá D.C., diciembre de 2019

[15] Para poder efectuar su seguimiento, sería idóneo realizarlo a través de un Observatorio Urbano u otro instrumento que pueda dar cuenta en tiempo real de la situación de las ciudades, su avance o retroceso.

## Bibliografía

- ARCHILA NEIRA, M. (2002).** 25 años de luchas sociales en Colombia: 1975–2000. Bogotá: Cinep.
- AZARIADIS, C. y STACHURSKI, J. (2005).** "Poverty traps". En: Ph. Aghion y S. Durlauf (eds), *Handbook of Economic Growth*. Elsevier, pp. 295-384.
- CARLOS, A. F. A. (2014).** "La ciudad como privación y la reapropiación de lo urbano como ejercicio de la ciudadanía". *Scripta Nova*, 18 (493-08). Consultado en: <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/14979/18347>
- Carta de la Ciudad de México por el derecho a la ciudad. (2000).** Consultado en: [https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA\\_CIUDAD\\_2011-muestra.pdf](https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CARTA_CIUDAD_2011-muestra.pdf)
- CONFLUENCIA SOCIAL Y ACADÉMICA EN TORNO AL POT. (2009).** ¿Quién ordena a quién, y qué se ordena en el territorio? A propósito de la revisión del POT de Bogotá. Bogotá: Torre Gráfica.
- CONGRESO DE COLOMBIA. (1997).** Ley 388 de 1997. Consultado en: [http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0388\\_1997.html](http://www.secretariosenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html)
- CORTE CONSTITUCIONAL. (1999).** Sentencia SU-995/99. Consultado en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1999/SU995-99.htm>
- DANE. (1965).** Censo de población, 1964. Bogotá: DANE.
- DANE. (2014).** Cuentas trimestrales – Colombia. Producto Interno Bruto (PIB). Primer Trimestre de 2014. Bogotá: DANE: Consultado en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol\\_PIB\\_Itrime14.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/pib/bol_PIB_Itrime14.pdf)
- DANE. (2019).** Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Consultado en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>
- DANE. (s.f.).** Geovisor de Consulta de Codificación de la Divipola. Consultado en: <https://geoportal.dane.gov.co/geovisores/territorio/consulta-divipola-division-politico-administrativa-de-colombia/>
- DNP y MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL. (2004).** Documento CONPES 3305. Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social. Consultado en: [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes\\_3305\\_2004.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2004/Conpes_3305_2004.pdf)
- DNP-DDUPA. (2005).** Ciudades amables. Visión Colombia segundo centenario. Propuesta para discusión. Bogotá: Planeta.
- GARCÍA VELANDIA, M. C. (2001).** Luchas cívicas en Bogotá por el derecho a la ciudad 1977-1991. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, tesis para optar al título de Magíster en Urbanismo.
- HARVEY, D. (2013).** Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.
- LEFEBVRE, H. (1969).** El derecho a la ciudad. Barcelona: Península.
- MARX, K. (1859).** Contribución a la crítica de la economía política. México D.F.: Siglo XXI.
- MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO. (2018, enero 12).** En los últimos 30 años, ciudades y municipios de Colombia han crecido de manera informal. Consultado en: <http://www.minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/noticias/2018/enero/en-los-ultimos-30-anos-ciudades-y-municipios-de-colombia-han-crecido-de-manera-informal>
- PRADILLA COBOS, E. (2009).** "La mundialización, la globalización imperialista y las ciudades latinoamericanas". *Bitácora Urbano Territorial*, 15 (2): 13-36. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18492>
- RUIZ RUIZ, N. Y. (2009).** "Colombia se consolida como una sociedad urbana". En: M. Castillo de Herrera (ed.), *Procesos urbanos informales y territorio. Ensayos en torno a la construcción de sociedad, territorio y ciudad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 113-123. Consultado en: [http://www.facartes.unal.edu.co/fa/institutos/ihct/publicaciones/procesos\\_urbanos.pdf](http://www.facartes.unal.edu.co/fa/institutos/ihct/publicaciones/procesos_urbanos.pdf)
- TORRES TOVAR, C. A. (2009b).** "La vivienda para la población desplazada en Colombia". En: *Desplazamiento forzado. ¿Hasta cuándo un estado de cosas inconstitucional? Tomo II*. Bogotá: Codhes.
- TORRES TOVAR, C. A. (Comp.). (2009a).** Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- UNIDAD DE VÍCTIMAS. (s.f.).** <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/>

# Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas.

O caso do Brasil<sup>[1]</sup>

Planeación urbana,  
ideología positivista y  
ciudades más justas.

El caso de Brasil

Urban planning,  
positivist ideology and  
fairer cities.

The case of Brazil

Aménagement urbain,  
idéologie positiviste et  
villes plus justes.

Le cas du Brésil

▲ Figura 206 - Esquema teórico de São Paulo In Toledo,  
Benedito Lima. Prestes Maia e as origens do urbanismo  
moderno em São Paulo. São Paulo: Empresa das Artes,  
1996, p. 160.

Autor

Frederico Lago Burnett

Doutor em Política Públicas  
Universidade Estadual do Maranhão  
fredericoburnett@professor.uema.br  
<https://orcid.org/0000-0003-0605-4846>

Recibido: 16/08/2017  
Aprobado: 21/05/2019

## Cómo citar este artículo:

BURNETT, F. L. (2019). "Planejamento urbano, ideologia positivista e cidades mais justas. O caso do Brasil". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 15-25.  
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.67081>

[1] Parte integrante da tese de doutorado do autor, as ideias deste trabalho foram apresentadas no XIII Encontro Nacional da ANPUR, em 2009. A concretização de suas previsões quanto ao destino das lutas urbanas no Brasil justifica sua atualização.

## Resumo

---

Este artigo discute as influências da ideologia positivista no planejamento urbano e suas consequências sobre o movimento da reforma urbana que, desde a redemocratização do Brasil, defende a bandeira do direito à cidade. Entendendo o positivismo como ideologia da ordem burguesa, profundamente enraizada no Estado moderno brasileiro, este texto acompanha sua interiorização pela burocracia estatal na década de 1930, a posterior absorção pelos planejadores urbanos desenvolvimentistas nos anos 1950 e 1960 e a captura das estratégias da Frente Nacional da Reforma Urbana em luta por cidades mais justas no país. Vinculado à gestão do Partido dos Trabalhadores, a institucionalização de procedimentos participativos e negociações oficiais tornam-se vias prioritárias para alcançar uma difusa e abstrata função social da cidade, distanciando o Movimento das lutas populares e impossibilitando-o de alcançar autonomia política. Incapaz de reagir à política de conciliação, submete suas bandeiras ao desenvolvimento capitalista, agravando desigualdades socioespaciais e contribuindo para a crise das cidades, contexto que leva a luta urbana ao impasse e exige reflexão e autocrítica.

**Palavras-chave:** Estado capitalista, reforma urbana, autonomia política.

## Autor

---

### Frederico Lago Burnett

Frederico Lago Burnett Arquiteto e Doutor em Política Públicas. Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioespacial e Regional, Universidade Estadual do Maranhão.

## Resumen

El artículo analiza las influencias de la ideología positivista en la planificación urbana y sus consecuencias en el movimiento de reforma urbana que, desde la redemocratización de Brasil, ha defendido el derecho a la ciudad. Entendiendo el positivismo como una ideología del orden burgués, profundamente arraigado en el estado brasileño moderno, este texto sigue su internalización por parte de la burocracia estatal en la década de 1930, la posterior absorción por los planificadores del desarrollo urbano en las décadas de 1950 y 1960 y la captura de estrategias del Frente Nacional de la Reforma Urbana en la lucha por ciudades más justas en el país. Vinculada a la gestión del partido de los Trabajadores, la institucionalización de los procedimientos participativos y las negociaciones oficiales se convierten en formas prioritarias para lograr una función social difusa y abstracta de la ciudad, distanciando el movimiento de las luchas populares e impidiendo que logre la autonomía política. Incapaz de reaccionar a la política de conciliación, somete sus banderas al desarrollo capitalista, agrava desigualdades socioespaciales y contribuye a la crisis de las ciudades, en un contexto que lleva la lucha urbana a un impasse político que exige reflexión y autocrítica.

**Palabras clave:** Estado capitalista, reforma urbana, autonomía política.

## Résumé

Cet article traite des influences de l'idéologie positiviste sur l'aménagement urbain et ses conséquences sur le mouvement de la réforme urbaine qui, depuis la redémocratisation du Brésil, a défendu le droit à la ville. Comportant le positivisme comme une idéologie de l'ordre bourgeoise, profondément enracinée dans l'État brésilien moderne, ce texte suit son intériorisation par la bureaucratie de l'État dans les années 1930, puis son absorption par les planificateurs urbains du développement dans les années 1950 et 1960 et la capture des stratégies du Front National de Réforme Urbaine luttant pour des villes plus justes dans le pays. Liée à la direction du Parti des travailleurs, l'institutionnalisation des procédures participatives et les négociations officielles deviennent des moyens prioritaires pour réaliser une fonction sociale diffuse et abstraite de la ville, éloignant le mouvement des luttes populaires et l'empêchant d'atteindre l'autonomie politique. Incapable de réagir à la politique de conciliation, il soumet ses drapeaux au développement capitaliste, aggravant les inégalités socio-spatiales et contribuant à la crise des villes, un contexte qui stoppe la lutte urbaine et appelle réflexion et autocrédit.

**Mots-clés:** État capitaliste, réforme urbaine, autonomie politique.

## Abstract

This article discusses the influences of the positivist ideology on urban planning and its consequences on the urban reform movement that, since the country's democratization, defends the right to the city's flag. Understanding positivism as an ideology of the bourgeois order, deeply rooted in the modern Brazilian state, the text accompanies its internalization by the state bureaucracy in the 1930s, the subsequent absorption by developmental urban planners in the 1950s and 1960s, and the capture of the National Front Urban Reform in fight for fairer cities in the country. Linked to the government of the Workers' Party, the institutionalization of participatory procedures and official negotiations become priority avenues for achieving a diffuse and abstract social function of the city, distancing the movement from popular struggles and making it impossible to achieve political autonomy. Unable to react to the policy of conciliation, it submits its flags to capitalist development, aggravating socio-spatial inequalities and contributing to the crisis of cities, a context that leads the urban struggle to the impasse and requires reflection and self-criticism.

**Keywords:** capitalist state, urban reform, political autonomy.



## Introdução

---

---

*À margem da maioria das avaliações do movimento, que não analisam estratégias adotadas, este artigo parte da longa tradição positivista do Estado brasileiro, para identificar as razões que levaram ao colapso político do FNRU. Através dos ideais desenvolvimentistas, profundamente incorporados no discurso e na prática dos planejadores urbanos, é possível identificar influências daquela ideologia capitalista nos descaminhos do Movimento urbano nacional.*

Resultante das imensas desigualdades sociais que se expressam de forma contundente no espaço urbano (Rolnik, 1988; Maricato, 1996), movimentos sociais surgiram e se consolidaram nas últimas décadas no Brasil em torno da luta por cidades mais justas. São inúmeras as conquistas coletivas do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU) que alcançaram expressão nacional, como capítulo na Carta Magna de 1988, participação em administrações municipais progressistas nos anos 1990, aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, e com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, tornou-se, desde então, parceiro explícito do governo federal nas políticas urbanas nacionais, organizando e operando em inúmeras conferências e conselhos de cidades, nas três esferas federativas, com presença de milhares de militantes, proposições foram debatidas e aprovadas (Fernandes, 2010; Maricato, 2013a), esboçando um futuro melhor para as cidades brasileiras.

Entretanto, à margem de tais ações e intenções, o país manteve a lógica de produção urbana desigual, agravando impactos socioambientais, fortalecendo poderes políticos e econômicos tradicionais (Rolnik, 2009). Subsumido em práticas cada vez mais institucionalizadas e plataformas de longo prazo – planos diretores, políticas de habitação, saneamento e mobilidade –, o movimento não atentava para as limitações de bandeiras genéricas que o desvinculava das lutas cotidianas nos bairros populares. Desenhando no ar um futuro idealizado, escorado em direitos inscritos em legislações federais e com muitas de suas lideranças alojadas em estruturas estatais, o reformismo urbano foi incapaz de mobilizar e organizar bases reais nas cidades e, a partir da perda dos vínculos estatais, comprovou-se suas fragilidades políticas.

À margem da maioria das avaliações do movimento, que não analisam estratégias adotadas, este artigo parte da longa tradição positivista do Estado brasileiro, para identificar as razões que levaram ao colapso político do FNRU. Através dos ideais desenvolvimentistas, profundamente incorporados no discurso e na prática dos planejadores urbanos, é possível identificar influências daquela ideologia capitalista nos descaminhos do Movimento urbano nacional. Dividido em três partes, além desta introdução, este texto resgata, na primeira seção, origens e metamorfoses do positivismo que, de revolucionário, torna-se defensor da ordem burguesa, identificando sua incorporação pelo moderno Estado brasileiro; na segunda parte, analisa a constituição do urbanismo e do planejamento nacionais, com papel decisivo de positivistas nativos e estrangeiros, e os contorcionismos reformistas da disciplina perante a crise sistêmica e as transformações do Estado capitalista; nas conclusões, são avaliados os efeitos das vinculações do FNRU com o governo popular, o isolamento social e a transformação de suas bandeiras de luta em valores de troca, finalizando com a necessidade de aprofundamento crítico do processo recente de luta urbana no país, sob pena da história se repetir como farsa.

## A ideologia positivista no Brasil

### Positivismo e capitalismo

Sob vários aspectos, o positivismo pode ser considerado a filosofia do capitalismo que vigorou durante quase todo o século XX. Ainda que constituído, originalmente, por preceitos igualitários, “em fins do século XVIII, princípio do século XIX, como uma utopia crítico-revolucionária da burguesia anti-absolutista” (Löwy, 2007: 18), tendo nascido com o interesse de “emancipar o conhecimento social dos “interesses e paixões” das classes dominantes” (Löwy, 2007: 20), o positivismo será transformado, em menos de meio século, por aquele que é considerado seu fundador, Auguste Comte, em uma ideologia da ordem vigente, agora, a sociedade burguesa.

Conforme Comte, e como corolário da “indispensável concentração das riquezas entre os chefes industriais”, torna-se necessário que os proletários reconheçam, “sob o impulso feminino, as vantagens da submissão e de uma digna irresponsabilidade”, convencendo-se que irão “suportar com constância e sem nenhuma esperança de compensação, a profunda convicção da invariabilidade das leis” (apud Löwy, 2007: 24-25). Dando tais bases ideológicas para a coação dos trabalhadores pelo Estado burguês, o positivismo alimentará, também, as ilusões das camadas médias quanto às possibilidades de, a partir da ciência e da técnica, reformar o próprio capitalismo.

Revolucionário quando, historicamente, colocou-se em oposição aos privilégios de castas do sistema feudal, que emperrava o desenvolvimento das forças produtivas, o positivismo enquanto corrente ideológica contrária ao evolucionismo liberal, logo se dirige para a hercúlea tarefa de planejar e controlar “a licenciosidade” e o “empirismo industrialista” do capitalismo concorrencial. Bosi (1992) observa que já está presente em Saint Simon “o termo *developpement* no sentido forte do progresso material e social, para isso, sendo necessária uma economia planejada que regulasse o desenvolvimento da nação como um todo. A união de Indústria e Governo” seria a garantia de um “regime próspero e distributivo”, capaz de dispensar “assistência benévolas para os fracos”. Para o autor, estariam assim, lançadas as bases do “ideal reformista do Estado-Providência”, que estimula a produção e corrige as desigualdades do mercado (Bosi, 1992: 274), sempre no quadro invariável do capitalismo.

Sua promessa de progresso – condições adequadas de vida e futuro melhor para todos, conforme a posição ocupada nas relações de produção – relaciona o positivismo com dois aspectos determinantes do capitalismo, a dinâmica da concorrência entre capitalistas individuais e a existência das desigualdades entre os homens. Essa contradição entre promessa de futuro promissor para todos e concentração da riqueza em poucas mãos, seria resolvida pela intervenção do Estado, entendido como possuidor de racionalidade imune às lutas de classes, dirigida ao interesse comum e geral.

Desta forma, o positivismo, ao invés de resolver aquela contradição, cria outra, pois a premissa do Estado forte e acima da sociedade tanto aproxima o discurso positivista do reformismo keynesiano, como justifica, em nome do interesse comum, ações autoritárias do Estado, que através do juspositivismo, teria legitimado regimes fascistas (Costa Matos, 2009)<sup>[2]</sup> e elitistas, uma vez que através do cientificismo, “postula o conhecimento compartimentado em várias especialidades, merecendo crédito apenas o especialista em cada setor do conhecimento” (Nygaard, 2005: 64). Portanto, o positivismo é refém dos aparelhos estatais, da burocracia tecnocrata e daqueles em quem reconhece a posse do saber, decisivos para o desenvolvimento nacional. Assim, tão importante quanto atentar para sua metodologia de conhecimento científico, que considera “os fenômenos sociais como sujeitos a leis naturais invariáveis” (Löwy, 2007: 23), é ter em mente sua crença no papel do Estado, entendido como ente racional, decisivo e insubstituível nas ações reformadoras da sociedade.

### O Estado positivista brasileiro

Para Alfredo Bosi (1992), as raízes do positivismo no Brasil, “ideias de longa duração”, remontam ao movimento abolicionista e à luta pela República, que em suas origens, contrapôs dois grupos, “unidos na luta antimonárquica”, mas que “não eram farinha do mesmo saco”. A diferença, que resultou em conflito, se deu entre os interesses latifundiários dos evolucionistas de São Paulo, em manter a escravidão – “até que a imigração a substituisse”, chegando mesmo a propor “ressarcimento pelos danos que a alforria

[2] “Constituindo uma polêmica no campo do Direito que antepõe juspositivismo e jusnaturalismo, o Estado de exceção encontraria no positivismo “mais uma ideologia, e das piores: a que se mascara, encobre as suas próprias intenções conservadoras e afeta uma postura de cíndida neutralidade diante do poder constituído, a quem serve e reverencia secretamente” (Costa Matos, 2009: 12).

geral acarretasse aos seus negócios" –, e os projetos industrialistas de grupos positivistas do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, "contra o predomínio da economia escravista na vida brasileira", e negavam qualquer indenização, pois esta representaria "admitir publicamente os direitos de propriedade de um homem sobre o outro" (Bosi, 1992: 278-280).

Apesar de bem-sucedidos com o processo abolicionista, os positivistas do Rio de Janeiro foram "excluídos do sistema de poder", logo após o governo de Floriano Peixoto, dando a impressão, "para nossa historiografia que o ciclo de atuação positivista" teria se encerrado "nos primeiros anos do século XX". Muito ao contrário, sua influência se manteria como uma "ideologia difusa no Exército republicano e nos estratos dirigentes gaúchos" (Bosi, 1992: 278-280). Ainda segundo Bosi (1992), compondo "uma ideologia gaúcho-platense", que unia Uruguai, Argentina e o Rio Grande, os ideais positivistas encontraram, no Sul do continente, o indispensável apoio social para se consolidar como política de Estado na dinâmica da "policultura voltada para o mercado interno e das novas atividades urbanas de indústria e comércio", adversários da economia pecuária-exportadora dos grandes latifúndios (Bosi, 1992: 281).

Como consequência dessa realidade, naquelas três regiões, *grupos de pressão* passam a demandar "políticas de Estado resistentes, quando não francamente contrárias ao laissez-faire propício ao setor oligárquico-exportador" (Bosi, 1992: 281). Assim, será durante os cinco mandatos de Borges de Medeiros como Presidente do Rio Grande do Sul, que ocorre a primeira experiência brasileira do Estado regulador das atividades econômicas. O longo período no poder formará a Geração de 1907,<sup>[3]</sup> "todos participantes ativos da Revolução de 30 ocupando postos-chave no Governo Provisório", gestora da futura política do Estado nacional, comandada por Getúlio Vargas, sucessor de Castilho no governo da Província (Bosi, 1992: 400).

A gestão do Partido Republicano Rio-grandense, onde se trava uma "luta entre frações da classe dominante", na qual os positivistas mostram-se "coerentes com o ideal comtiano da passagem da fase militar-feudal para a fase industrial da Humanidade" (Bosi, 1992: 284), vai representar, também, a primeira experiência nacional de taxação das atividades agríco-

las – um "tributo não cobrado pelo Brasil-império" –, ao mesmo tempo em que "concediam isenções às incipientes manufaturas locais" (Bosi, 1992: 285-286). Frente ao conflito intra-classes, "o discurso de Vargas não radicaliza o confronto entre as partes e, antes, busca um Estado forte para mediar tanto os conflitos entre setores das classes dominantes como as tensões entre estas e os trabalhadores" (Bosi, 1992: 287-288).

Apesar dessa atitude conciliatória, com a Revolução de 30, estamos "em presença da implantação de um projeto de estado nacional unificado, em sua forma política, que recobria a realidade de uma expansão capitalista, que tendia a ser hegemônica" (Oliveira, 1981: 75). O sucesso de Vargas em cumprir essa meta, feita às custas da organização autônoma das classes trabalhadoras, subordinadas ao interesse nacional (Weffort, 1980), dá-se pela consolidação do populismo no país que, submisso ao industrialismo, leva à regularização do trabalho urbano, mas não do rural (Maricato, 1996).

Enquanto o desenvolvimentismo é a bandeira ideológica a unificar toda a sociedade, por cima das classes, em torno de um projeto ilusório de nação, o populismo é a prática política oferecida às camadas populares, em relação direta com o Estado (Weffort, 1980). Getúlio, Dutra, JK, Jânio Quadros e Jango, serão os favorecidos e os cativos dessa dupla dissimulação, através da qual se consolida o capitalismo monopolista no país, simultaneamente à subordinação das organizações populares aos aparelhos do Estado.

Sintomaticamente, Michael Conniff (2006) irá intitular *Política urbana no Brasil* sua obra que trata da ascensão do populismo, datando-o entre 1925 a 1945, pois será com tais bases ideológicas e em tal contexto político que irá se constituir o planejamento urbano brasileiro, profundamente ligado às classes médias e tendo, no objetivo de humanizar a cidade capitalista através de um Estado racional, o traço determinante do seu caráter reformista.

[3] Bosi (1992) credita a Joseph Love "a cunhagem da expressão Geração de 1907", na qual estão incluídos os nomes de Getúlio Vargas, Flores da Cunha, Osvaldo Aranha, João Neves da Fontoura, Lindolfo Collor, Mauricio Cardoso e Firmino Paim Filho.

## Positivismo e planejamento urbano no Brasil

### O reformismo positivista do planejamento urbano brasileiro

Apesar de contribuições individuais dos positivistas Aarão Reis<sup>[4]</sup> e Alfred Agache,<sup>[5]</sup> com planos urbanos para Belo Horizonte e Rio de Janeiro, no final do século XIX e início do XX, será um francês como Saint Simon e Auguste Comte, mas não Le Corbusier,<sup>[6]</sup> e sim o Padre Louis-Joseph Lebret, quem dará os primeiros passos no Brasil no sentido de relacionar os ideais positivistas do Estado regulador com a práxis do planejamento urbano reformista. No Brasil desde 1947, ligado aos dominicanos, à Igreja e com uma preocupação de procura da terceira via, a Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) de Lebret “dá um curso sobre desenvolvimento e problemas do mundo para uma elite de políticos, profissionais, professores, responsáveis por fundar o Movimento de Economia Humana de São Paulo” (Debate: planejamento urbano – do populismo aos Dias Atuais, 1981: 138).

A força do Movimento comprova-se na influência sobre governadores e prefeitos paulistas, que contratam planos e projetos conforme as orientações humanistas da SAGMACS. Como “uma luz que apareceu na escuridão”, a SAGMACS realizou trabalhos em São Paulo, Belo Horizonte e nos três estados do Sul, defendendo “princípios para a ação, que fundamentalmente era voltada para identificação dos problemas da população e prioridades de políticas de desenvolvimento, para aplicação de recursos e para ação pública” (Debate: planejamento urbano – do populismo aos Dias Atuais, 1981: 138-143).

[4] Engenheiro e urbanista, Aarão Reis presidiu, a partir de 1891, a Comissão responsável pelo projeto e construção de Belo Horizonte, nova capital do Estado de Minas Gerais, inspirando-se em princípios positivistas de ordem, centralismo e controle. Abandonou a Comissão em 1895, dois anos antes da inauguração da cidade, queixando-se dos interesses políticos e econômicos em detrimento dos estudos técnicos.

[5] Fundador da Sociedade Francesa de Urbanismo, Alfred Agache defendia “novas formas de pensar o urbanismo”, com “mais científicidade”, visando planejar a cidade para o seu futuro. A partir da influência positivista de fazer ciência, enxergava a cidade como um organismo vivo e completo, sendo o urbanismo uma espécie de “cura” para todos os “males urbanos” (Almeida, 2012:55-56).

[6] A Le Corbusier deve-se a consolidação de outro ideal positivista no país, permitindo ao Estado Novo unificar - através do arquiteto Lúcio Costa, fundador do serviço de patrimônio cultural e do Movimento funcionalista brasileiro – (Cardoso, 1996), o antigo e o novo, memória colonial e arquitetura modernista, passado e futuro, que constituirá verdadeiro mito fundador (Chauí, 2000) da arquitetura moderna brasileira.

Será o movimento nacional pelas Reformas de Base<sup>[7]</sup>, no início dos anos 60 do século XX, que dará ao planejamento urbano brasileiro sua primeira oportunidade de apresentar uma proposta de organização territorial do país, coerente com a ideologia desenvolvimentista da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A persistência do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), ao manter negociações com o governo após o golpe militar (Serran, 1976), demonstra a fragilidade política da proposta perante os objetivos econômicos de inserção internacional capitalista que a Ditadura apresentava como projeto para a nação.

O Serviço Federal de Habitação, Arquitetura e Urbanismo (SERFHAU), braço técnico do Banco Nacional de Habitação (BNH), foi o espaço oferecido para que significativa parcela de profissionais conservasse vínculos com o Estado. A longa vida do SERFHAU demonstra que, apesar da interrupção da ordem democrática, em 1964, não houve ruptura do Estado com os ideais reformistas da ideologia positivista; pelo contrário, essa relação vai se manter via monopólio do saber técnico, permitindo às entidades profissionais das camadas médias controle tecnocrático da sociedade que, intermediárias da gestão militar, transformam-se “num falso alter do Estado” (Oliveira, 1990: 64).

Quando a definição de uma política de habitação popular particularizou a questão do tamanho da casa e do número de cômodos, foi a organização dos arquitetos quem assumiu a tarefa de dizer o que era bom e o que era ruim (Oliveira, 1990: 63).

A manutenção do projeto desenvolvimentista populista, então definitivamente comprometido com o capital monopolista internacional (Fernandes, 2005), dar-se-á através da ideologia do Brasil Grande e sua pretensão imperialista interna e na América do Sul. Escorada na frágil hegemonia burguesa, a ditadura justifica a negação da política por razões de “segurança nacional” e encontra na tecnocracia sua substituta natural, reforçando o papel estratégico das camadas médias. Os Planos Diretores Municipais do SERFHAU serão seus correspondentes na política urbana, mas, ao se relacionar com bases locais clientelistas e populistas, preservadas por estratégia política dos

[7] Plataforma de desenvolvimento nacionalista do Partido Trabalhista Brasileiro, no final dos anos 1950, as Reformas de Base - agrária, bancária, educacional, tributária, administrativa – ganharam força no governo João Goulart e, em evento com mais simbolismo do que bases sociais, o Instituto dos Arquitetos do Brasil lançou em 1963 a proposta da Reforma Urbana, impregnada de confiança positivista no planejamento estatal.

militares, consolidam desigualdades socioespaciais (Burnett, 2009). A tragédia urbana, agravada pelos planos diretores tecnocráticos, sem correspondência com a prática real do poder territorial, tem seu contraponto no serviço que prestou aos interesses fundiários e imobiliários, expandindo o perímetro urbano que viabilizou os grandes empreendimentos do BNH (Burnett, 2011).

O malogro da experiência dos Planos Diretores da ditadura foi incapaz de alertar o campo profissional quanto aos limites da ação estatal e, ainda não encerrado o regime militar e após um período em crise, já ressurge o planejamento urbano reformista, agora em duas correntes, uma humanista-desenvolvimentista, relacionada com a herança do Padre Lebret, que subordina a reprodução das classes trabalhadoras ao desenvolvimento capitalista no país e busca, através de postos na burocracia estatal, direcionar as ações do Estado para o equilíbrio político entre capital e trabalho; a outra tendência, crítica-engajada, que assume um compromisso político com as organizações populares e desenvolve análises marxistas da dinâmica urbana, centra sua proposta em políticas distributivas, mas mantém a crença na neutralidade do direito e na racionalidade do Estado. (Ribeiro e Cardoso, 1996; Baldez, 2003; Burnett, 2011). A base comum dessas correntes é o *participacionismo* popular, defendido por uma imensa constelação de planejadores urbanos, dos mais variados matizes, inclusive de setores do governo militar.<sup>[8]</sup> Na democratização do país, essas tendências percorrerão caminhos distintos, mas com o descenso dos movimentos populares, perigosamente irão se assemelhar.

### Reestruturação capitalista e o impasse do planejamento urbano positivista

A nova correlação de forças políticas mundiais, consolidada no último quartel do século XX, a partir das derrotas das experiências do socialismo real, desenvolvimento das forças produtivas e supremacia do capital financeiro, permitiu uma agressiva ação conservadora, que avançou sobre direitos sociais conquistados pelos trabalhadores, agora em franco refluxo. Desemprego massivo nas cidades e aumento da taxa de exploração do trabalho vão se somar ao projeto neoliberal de “enxugamento” do Estado social

[8] Tema da Revista Brasileira de Planejamento (1976 a 1978) e Espaço e Debates (a partir de 1981), a participação popular consagrou-se como mediadora dos conflitos urbanos, agravados no final do regime militar, tendo sido incorporada em 1979 ao Programa de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR) do BNH, sob gestão do Ministro do Interior, General Mário Andreazza, pré-candidato a presidente em 1984.

para penalizar mais ainda a vida cotidiana das camadas populares (Maricato, 1996).

Nesse contexto, o planejamento urbano pós-moderno assume caráter hegemônico, privilegiando espaços favoráveis à acumulação e reprodução capitalistas, sobre as bases da cultura da diversidade e da competência individual (Harvey, 2004). Com a política populista enfraquecida e sem apoio ideológico do desenvolvimentismo, tendo no novo Planejamento Estratégico (Vainer, 2000) a resposta capitalista neoliberal, o novo ilusionismo positivista para enfrentar o desafio chama-se democracia. Capturada pela hegemonia ideológica do neoliberalismo (Anderson, 1995), a democracia do século XXI oferece os limites legislativos e jurídicos burgueses como espaço de afirmação dos interesses dos trabalhadores, limites estes que, mais que nunca, colocam o Estado no centro das atenções, das estratégias e mesmo da mobilização das camadas populares.

Ela será utilizada, preferencialmente, como base de negociação para, frente ao Estado mínimo neoliberal, manter as esperanças de intervenção estatal em favor do sonhado equilíbrio entre capital e trabalho. Mas, diferentemente dos países europeus, onde nasceu, “sofrendo as dores do parto”, a democracia brasileira surge de indolores procedimentos eleitorais, e não de lutas sociais por afirmação dos excluídos. Assumindo o papel de um novo fetiche, esta democracia é apropriada pelas forças progressistas da mesma maneira em que foram as bandeiras do desenvolvimentismo e do nacionalismo, sem maiores aprofundamentos ou definições quanto à sua historicidade.

E como se reproduz esta proposta no campo do planejamento urbano? Como as demais políticas públicas, através do participacionismo para construção do pacto social, isto é, da união das classes em torno da igualdade urbana e da construção da cidade de todos, que aconteceria através do desenvolvimento urbano. Na essência, um conjunto de bandeiras genéricas sob as quais as classes sociais se abrigariam em uma equidade fictícia, dada pela igualdade jurídica burguesa (Baldez, 2003).

Nesses espaços de negociação, constituídos como esferas públicas, mas por fora dos partidos, representantes dos diferentes setores com atuação no urbano devem se dirigir, aberta e isoladamente, ao Estado. São os espaços institucionais nos quais passa a atuar, preferencialmente, o movimento da reforma urbana que, no processo de democratização do país e via As-

sembleia Constituinte de 1988, consolidou-se como Fórum Nacional da Reforma Urbana, assumindo protagonismo nacional na luta por cidades mais justas. Acumulando vitórias eleitorais em prefeituras de inúmeras cidades, negociando a aprovação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, um corpo técnico de urbanistas e juristas progressistas passa a liderar alternativas à política urbana errática dos vários governos de feição neoliberal até que, aliado com o movimento sindical e o recém-constituído partido dos Trabalhadores, conquista o poder federal em 2003. Desde então organizados principalmente em torno e dentro do Ministério das Cidades, órgão que o próprio Movimento havia demandado e estruturado, “os movimentos sociais ligados à causa se acomodaram no espaço institucional onde muitas lideranças foram alocadas” (Maricato, 2013b: 23) e o Fórum será partícipe na elaboração de políticas nacionais de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento urbano (Maricato, 2005).

Apesar da perda política do Ministério em 2005, usado como moeda de troca e transformado em “balcão de negócios” no contexto da crise do chamado “mensalão”,<sup>[9]</sup> o núcleo técnico do FNRU decide manter-se na direção das Secretarias Nacionais, levando adiante as Conferências das Cidades e a Campanha dos Planos Diretores Participativos, de amplas repercuções (Rolnik, 2009), mas infrutíferos resultados concretos (Burnett, 2011), verdadeiras *vitórias de Pirro* da FNRU.

Temos leis festejadas no mundo todo, temos Planos Diretores em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes com instrumentos jurídicos inovadores, temos conhecimento técnico, temos experiência acumulada, mas nossas cidades estão piorando [...] Reconhecer que depois de muitas conquistas institucionais nossas cidades estão piorando e que fomos atropelados pela voracidade do “boom” imobiliário, em sua versão periférica, é difícil, mas necessário (Maricato, 2013a: 49-50).

Comprovando a perda de protagonismo do Ministério das Cidades, a derrota seguinte, em 2009, ocorreu com o lançamento do programa *Minha Casa, Minha Vida* - PMCMV, elaborado sob o comando do Ministério do Planejamento, à margem do recém aprovado Plano Nacional de Habitação. Com 97% do

subsídio público da União e do FGTS,<sup>[10]</sup> “destinados à oferta e produção direta por construtoras privadas”, o PMCMV representou a “privatização da política habitacional nacional” (Arantes e Fix, 2009), com seus inúmeros impactos socioambientais, já largamente estudados e comprovados. Do ponto de vista da luta por cidades mais justas, o PMCMV foi decisivo para aprofundar o isolamento político do movimento, que sucumbe ao fortalecido clientelismo dos políticos conservadores locais, desde sempre em franca aliança com interesses imobiliários (Burnett, 2009). A ideologia da casa própria, sempre utilizada pelo Estado capitalista para dividir os trabalhadores (Harvey, 1988), mais uma vez comprovou sua eficácia e, apropriando-se da bandeira do déficit habitacional, passou a mobilizar as camadas populares em torno do consumo e do individualismo possessivo.

Sem coordenação nacional desde a perda do Ministério das Cidades, o Movimento tem sido incapaz de oferecer alternativas políticas à conjuntura adversa, concentrando sua atuação nos colegiados institucionalizados, de onde reclama a efetivação da genérica função social da cidade<sup>[11]</sup> ou demanda recursos para produção habitacional via associações, numa clara tentativa de disputar com o mercado a oferta de propriedade privada aos trabalhadores.

A incorporação de valores positivistas, na perspectiva de dignificar o lugar da população excluída da cidade, é uma verdadeira redução do conceito de direito à cidade elaborado por Lefebvre (2001) que, longe de se resumir ao acesso a serviços e infraestrutura, tinha como metas empoderamento popular, possibilidade de autonomia e revolução urbana (Kapp, 2012).

## Conclusões

---

A estratégia adotada pelo movimento da reforma urbana, desde o início deste século sob hegemonia intelectual de profissionais das camadas médias, abrigados sob as asas do Estado, então gerido por um governo popular, comprova os limites impostos pela ideologia positivista à luta pelo direito à cidade no

[10] FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, fundo de desemprego constituído por depósito mensal, por parte da empresa, de 8% do salário do empregado.

[11] Presente na Constituição Federal de 1967, a “função social da propriedade” foi ampliada para toda cidade na Carta Magna de 1988, limitando por decreto a especulação imobiliária. As penalizações do Estatuto da Cidade, de 2001 – aumento do imposto territorial urbano e desapropriação com títulos da dívida pública – dependem de regulamentação das Câmaras Municipais que entravam sua efetivação por interesses privados.

[9] Mensalão, nome dado ao escândalo que se abateu sobre o primeiro mandato do Presidente Lula, em 2005, levando o PT a constituir nova base aliada no Congresso Nacional com partidos conservadores, ocasião em que o Ministério das Cidades foi usado como moeda de troca para assegurar maioria na Câmara Federal.

Brasil (Burnett, 2011). Como o “coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiária/imobiliária, foi esquecida” (Maricato, 2013b: 23), o movimento dividiu-se entre a abstrata “função social da cidade” e a concretude do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), perdendo suas bases populares, seduzidas pelo acesso ao consumo de valores de troca. Limitados ao espaço do governismo e às garantias do direito burguês, os últimos esforços do movimento focaram na efetivação dos Planos Diretores Participativos e na execução de conjuntos habitacionais para associados, com grupos mais à esquerda, liderando pontuais ocupações de imóveis em áreas centrais das grandes cidades do país, consolidando o afastamento das bases sociais e possibilitando a cooptação de lideranças locais pela política tradicional.

Graças à desorganização popular, as insatisfações locais expressas nas manifestações urbanas de junho de 2013 (Maricato, 2013b) tornaram a ofensiva conservadora letal para o governo popular: omissos do cotidiano das cidades, pois envolvidos prioritariamente com políticas e programas nacionais, as lideranças populares – e não apenas de luta urbana - deixaram campo aberto para manipulação da insatisfação social, pois “o caminho escolhido pelo ciclo do PT e sua estratégia desarmou a classe trabalhadora e sacrificou sua independência pela escolha de uma governabilidade de cúpula” (Iasi, 2013: 46).

A fragilidade exposta pela esquerda incentivou a reação e, sob o comando de setores do judiciário e a ressonância da mídia monopolizada por grupos conservadores, toda a insatisfação urbana expressa nas chamadas Jornadas de Junho, foi cooptada pela direita (Viana, 2013) e o debate nacional contra o governo passou a centrar sua crítica em incompetência e corrupção, valores caros para as camadas médias que sensibilizaram até mesmo trabalhadores precarizados. As eleições de 2014, que reelegeram Dilma Rousseff por reduzida vantagem, foi a senha para a investida final: sem apoio no Congresso Nacional e sem bases populares, a destituição do enfraquecido governo popular ocorreu sem maiores comoções sociais, apesar da pauta da oposição, restritiva de direitos sociais.

Desafiado a recomeçar, o movimento urbano no Brasil dependerá de reflexão e autocrítica, imprescindíveis para reconstituição de suas bases e retomada consciente da luta em favor de cidades mais justas.

## Referências

- "Debate: planejamento urbano – do populismo aos Dias Atuais". (1981). *Espaço e Debates*, 1 (4): 137-173.
- ALMEIDA, D.V. (2012).** A afirmação do urbanismo como ciência moderna, sob a influência do pensamento geográfico: a presença de Alfred Agache nas cidades do Rio de Janeiro e Curitiba. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Geografia. Consultado em: [https://repositorio.ufmg.br/bits-tream/1843/MPBB-8Z4PLC/1/daniel\\_vater.pdf](https://repositorio.ufmg.br/bits-tream/1843/MPBB-8Z4PLC/1/daniel_vater.pdf)
- ANDERSON, P. (1995).** "Balanço do neoliberalismo". Em: E. Sader e P. Gentili (orgs.), *Pós-neoliberalismo: políticas sociais e o estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 9-23.
- ARANTES, P. e FIX, M. (2009, julho 29).** "Pacote habitacional de Lula é a privatização da política urbana". *Correio da Cidadania*. Consultado em: <http://www.correiodacidadania.com.br/politica/3560-29-07-2009-pacote-habitacional-de-lula-e-a-privatizacao-da-politica-urbana>
- BALDEZ, M. L. (2003).** "A luta pela terra urbana". Em: L.C.Q. Ribeiro e A. L. Cardoso (orgs.), *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, FASE, pp. 71-92.
- BOSI, A. (1992).** *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das Letras.
- BURNETT, F. L. (2009).** "As cidades brasileiras e a desigualdade socioespacial". Em *Pauta*, 6 (24): 99-112. <https://doi.org/10.12957/rep.2009.522>
- BURNETT, F. L. (2011).** Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos. São Paulo: Anna-blume.
- CARDOSO, A. L. (1996).** "O urbanismo de Lúcio Costa: contribuição brasileira ao concerto das nações". Em: L. C. Q. Ribeiro e R. Pechman (orgs.), *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 95-122.
- CHAUÍ, M. (2000).** *Brasil, mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- CONNIFF, M. L. (2006).** *Política urbana no Brasil: a ascensão do populismo 1925-1945*. Rio de Janeiro: Relume Dumará.
- COSTA MATOS, A. S. M. (2009).** "Estado de exceção e ideologia juspositivista: do culto do absoluto ao formalismo como garantia do relativismo ético". *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 54: 11-48. Consultado em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/90/84>
- FERNANDES, E. (2010).** "Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para reforma urbana en Brasil". *Eure*, 36 (109): 143-159. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000300006>
- FERNANDES, F. (2005).** *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Globo.
- HARVEY, D. (1988).** "O capital, o trabalho e o conflito em torno do ambiente construído em sociedades de capitalismo avançado". *Espaço e Debates*, 1 (6): 6-35.
- HARVEY, D. (2004).** *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola.
- IASI, M. L. (2013).** "A rebelião, a cidade e a consciência". Em: *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, pp. 41-46.
- KAPP, S. (2012).** "Direito ao espaço cotidiano: moradia e autonomia no plano de uma metrópole". *Cadernos Metrópole*, 14 (28): 463-483. Consultado em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/14818>
- LEEBVBRE, H. (2001).** *Direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- LÖWY, M. (2007).** *As aventuras de Karl Marx contra o barão de Munchausen. Marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Cortez.
- MARICATO, E. (1996).** *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec.
- MARICATO, E. (2005, agosto 15).** "Um balanço". *Carta Maior*. Consultado em: <https://www.cartamaior.com.br/2/Coluna/Um-balanco/20892>
- MARICATO, E. (2013a).** "Cidades no Brasil: neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório". *Revista Política Social e Desenvolvimento*, 1 (1): 16-56. Consultado em: <https://revista-politicocialedesenvolvimento.files.wordpress.com/2014/10/revista01.pdf>
- MARICATO, E. (2013b).** "É a questão urbana, estúpido!" Em: *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, pp. 19-26.
- NYGAARD, P. D. (2005).** *Planos diretores de cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: UFRGS.
- OLIVEIRA, F. (1981).** *Elegia para uma re(l)igião. Sudene, Nordeste, planejamento e conflito de classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, F. (1990).** "Os protagonistas do drama: Estado e sociedade no Brasil". Em: S. Laranjeira (org.), *Classes e movimentos sociais na América Latina*. São Paulo: Hucitec, pp. 43-79.
- RIBEIRO, L.C.Q. e CARDOSO, A. L. (1996).** "Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil". Em: L. C. Q. Ribeiro e R. Pechman (orgs.), *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 53-78.
- ROLNIK, R. (1988).** "São Paulo, início da industrialização: o espaço e a política". Em: L. Kowarick (org.), *As lutas sociais e a cidade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp. 75-92.
- ROLNIK, R. (2009).** "La democracia en el filo de la navaja: límites e posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil". *Eure*, 35 (104): 5-28. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612009000100001>
- SERRAN, J. R. (1976).** *O IAB e a política habitacional*. São Paulo: Schema.
- VAINER, C. (2000).** "Pátria, Empresa e Mercado: Glosas ao Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro". Em: O. Arantes, C. Vainer e E. Maricato, *A cidade do pensamento único. Desmascarando consensos*. Petrópolis: Vozes, pp. 75-103.
- VIANA, S. (2013).** "Será que formulamos mal a pergunta?" Em: *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, pp. 53-58.
- WEFFORT, F. (1980).** *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.



# El retorno a Lefebvre. Ciudad, posibilidad, totalidad

The return to Lefebvre.  
City, possibility,  
totality

O retorno a Lefebvre.  
Cidade, possibilidade,  
totalidade

Le retour à Lefebvre.  
Ville, possibilité,  
totalité

▲ Fotografía: ciudad de Tokio. autoría propia.

Autor

Fran Morente

Doctor en Economía, Derecho y Empresa  
Universitat de Vic

fjmp.1984@gmail.com  
<http://orcid.org/0000-0001-6962-5787>

Recibido: 12/10/2017  
Aprobado: 13/08/2018

## Cómo citar este artículo:

MORENTE, F. (2019). "El retorno a Lefebvre. Ciudad, posibilidad, totalidad". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 27-37. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.68207>

## Resumen

---

A raíz de la recuperación y del renovado interés que ha suscitado en la academia anglosajona la obra del filósofo y sociólogo marxista Henri Lefebvre, se plantea en el artículo un retorno a sus escritos. A través de una recuperación sistemática y penetrante de la obra de Lefebvre, el objetivo no será otro que rescatar los conceptos clave y extraer una síntesis de su pensamiento urbano que den, a la sazón, justa medida de la radicalidad del planteamiento de totalidad urbana sugerido por Lefebvre en su aplicación sobre la ciudad contemporánea.

### Palabras clave:

Henri Lefebvre, geografía urbana, derecho a la ciudad, apropiación, espacio.

## Autor

---

### Fran Morente

Licenciado en Ciencias Ambientales (Universitat Autònoma de Barcelona), postgrado en Diagnóstico Ambiental (Universitat de Barcelona) y curso de postgrado en Technology Watch (Universitat Politècnica de Catalunya), Intensive Summer Course en Climate Change and Spatial Planning (Universidad de Arquitectura de Venecia), Magíster en Geografía (Universitat Autònoma de Barcelona) y Doctor en Economía, Derecho y Empresa (Universitat de Vic).

## Abstract

---

Following the recovery and the renewed interest in the Anglo-Saxon academy by the work of the Marxist philosopher and sociologist Henri Lefebvre, I propose in the next pages a return to his writings. The aim will be no more than to rescue the key concepts and extract a synthesis of his urban thought that give, at the time, a fair measure of the radicality of the approach of urban totality suggested by Lefebvre in its application on the contemporary city.

### Keywords:

Henri Lefebvre, urban geography, right to the city, appropriation, space.

## Résumé

---

Suite à la reprise et au regain d'intérêt que le travail du philosophe et sociologue marxiste Henri Lefebvre a suscité dans l'académie anglo-saxonne, un retour à ses écrits est proposé dans l'article. À travers d'une reprise systématique et pénétrante de l'œuvre de Lefebvre, l'objectif ne sera autre que de récupérer les concepts clés et d'extraire une synthèse de sa pensée urbaine qui, à l'époque, donne une bonne idée de la radicalité de l'approche de totalité urbaine suggérée par Lefebvre dans son application sur la ville contemporaine.

### Mots-clés:

Henri Lefebvre, géographie urbaine, droit à la ville, appropriation, espace.

## Resumo

---

Após a recuperação e o renovado interesse pela academia anglo-saxônica pelo trabalho do filósofo e sociólogo marxista Henri Lefebvre, proponho nas próximas páginas um retorno a seus escritos. O objetivo não será mais do que resgatar os conceitos-chave e extrair uma síntese de seu pensamento urbano que dê, na época, uma medida justa da radicalidade da abordagem da totalidade urbana sugerida por Lefebvre em sua aplicação na cidade contemporânea.

### Palavras chave:

Henri Lefebvre, geografia urbana, direito à cidade, apropriação, espaço.



## Introducción

---



---

*Nuestro objetivo en este artículo es doble. Por un lado, volver a sus textos y a los de sus mejores exégetas para rescatar sus conceptos principales: la sociedad urbana como objeto posible, la lucha entre la industrialización y la urbanización, el derecho a la ciudad y el potencial emancipador y creador del espacio vivido, que evidencian la capacidad visionaria de abrir nuevos caminos en el urbanismo. Por otro lado, hacer un seguimiento de la evolución del pensamiento lefebvriano con la intención de encontrar la continuidad entre dichos conceptos y mostrar que, aunque a lo largo de su obra se mezclan, solapan y transforman, en conjunto, apuntan hacia una totalidad con la cual será posible pensar en lo urbano.*

La figura de Henri Lefebvre (1901-1991) en la geografía urbana es singular (Soja, 1996; Stanek, 2011). En tan solo seis años escribe sus seis grandes libros sobre lo urbano: *Le droit à la ville* en 1968, *Du rural à l'urbain* en 1970, *La révolution urbain* en 1970, *La pensée marxiste et la ville* en 1972, *Espace et politique* en 1972 y, por encima de todos, *La production de l'espace* en 1974. A pesar de retener cierto sabor sesentayochista, estas obras debieron esperar años hasta ser redescubiertas por los académicos norteamericanos que, de la década de 1980 hasta el presente, han devuelto a Lefebvre de forma progresiva (Shields, 1999), lo cual atestigua la bibliografía secundaria floreciente (Shields, 1999; Elden, 2004; Merrifield, 2006; Stanek, 2011; Erdi-Lelandais, 2014). A diferencia de otros intelectuales franceses destacados –sobre todo estructuralistas y deconstruccionistas–, su obra permanece parcialmente en inglés –por no hablar de las traducciones desiguales en español–. Brenner y Elden (2001) señalan que su enrevesada sintaxis, sus digresiones y polisemias frecuentes y la densidad del original en francés contribuyen a obstaculizar la traducción difusa. Su marxismo humanista, lejos de la French theory, tampoco ayudó: Lefebvre nunca estuvo de moda (Shields, 1999). No obstante, el tiempo hace justicia. Poco después de su muerte, Elden (2004), Soja (1996) y otros autodeclarados epígonos, empiezan a rescatar su obra del olvido y a proliferar trabajos y estudios dedicados a su obra (Merrifield, 2006; Stanek, 2011). El presente trabajo se suma a ese retorno, pero lejos de centrarnos en su influencia sobre otros autores, lo cual daría pábulo para numerosos artículos, nuestro retorno es una vuelta a su obra. Al hacerlo estaremos en disposición de leer la ciudad contemporánea a través de un pensamiento capaz de aprehenderla.

Nuestro objetivo en este artículo es doble. Por un lado, volver a sus textos y a los de sus mejores exégetas para rescatar sus conceptos principales: la sociedad urbana como objeto posible, la lucha entre la industrialización y la urbanización, el derecho a la ciudad y el potencial emancipador y creador del espacio vivido, que evidencian la capacidad visionaria de abrir nuevos caminos en el urbanismo. Por otro lado, hacer un seguimiento de la evolución del pensamiento lefebvriano con la intención de encontrar la continuidad entre dichos conceptos y mostrar que, aunque a lo largo de su obra se mezclan, solapan y transforman, en conjunto, apuntan hacia una totalidad con la cual será posible pensar en lo urbano.

Para tal efecto, la metodología pasa por una revisión crítica del trabajo de Lefebvre, distinguiendo las obras urbanas de las enteramente filosóficas (su monografía sobre Descartes o sus comentarios a Hegel) y otras de carácter misceláneo (estudios sobre Hitler o la Comuna). La vuelta a sus escritos urbanos, en compañía de los exégetas y comentaristas, nos aportará una síntesis de su pensamiento a través de sus conceptos clave. Una obra que no se arredra, como veremos, ante la ciudad posible y total de nuestro tiempo.

## La sociedad urbana

Nuestro lugar originario, el campo, ha quedado definitivamente relegado a un mero contorno subalterno de la ciudad, anclado en la senilidad productiva y en la ausencia melancólica del vínculo perdido con la naturaleza (Lefebvre, 1970b). En su avance, la ciudad se expande a expensas de la transferencia de renta agraria a los núcleos urbanos (Lefebvre, 1970a). La contraposición entre ciudad (lo urbano) y campo (lo rural) se manifiesta en la medida en que el ser humano difiere de la naturaleza, la cual, escurridiza por definición, escapa a la acometida racional de este (Lefebvre, 1970a; Merrifield, 2006) (Figura 1).

En un pensamiento superficial, ciudad y campo aparecen, simbólicamente, contrapuestas, pero es preciso ir más allá de las apariencias. La explotación de los recursos rurales no se lleva a cabo por las ciudades colindantes y la dominación se da en formas más sutiles (Lefebvre, 1970a). Si bien en la Edad Media el progreso se originaba en el campo gracias al poder feudal y la organización gremial, en la actualidad se hace efectivo por y para la ciudad (Lefebvre, 1968b; Erdi-Lelandais, 2014). El futuro de los restos agrícolas será, por lo tanto, *devenir* ciudad. El proceso de urbanización, imparable, así lo insinúa (Lefebvre, 1980; Elden, 2004).

Lefebvre (1974; Stanek, 2011) es consciente de la mutación del concepto de ciudad. Las ciudades clásicas (*polis* griegas, romanas, orientales y medievales) se consideraban obras de arte (*œuvres*), esto es, lugares monumentales y emplazamientos del ritual, donde imperaba la unidad de uso y se exaltaba el valor simbólico. Por el contrario, la ciudad capitalista es un espacio de especulación y conflicto (Lefebvre, 1968b), fuerzas que definen nuestro espacio (Shields, 1999) y donde lo monumental, lo simbólico y lo artístico queda arrumbado, oculto, comercializado y reducido a

piezas instrumentales (Lefebvre, 1968a). Este hecho pone de relieve la gran diferencia entre lo rural y lo urbano: el campo es enteco y pasivo, mientras que la ciudad es, o debería ser, *œuvre* (Lefebvre, 1970a; Goonewardena, et al., 2008). De esa manera, Lefebvre (1974) entiende la ciudad no como un conjunto de viviendas y usos del suelo, sino donde la sociedad se inscribe de forma profunda. En este entendido, la ciudad es el espejo de la sociedad.

Así pues, en la ciudad contemporánea es donde el progreso halla su camino. En la revolución urbana (*révolution urbaine*), la industrialización se suplanta solapadamente por el fenómeno de urbanización, en tanto fuerza histórica que articula la acumulación capitalista (Lefebvre, 1970b). Si la ciudad y la sociedad se urbanizan totalmente, la revolución urbana sucederá a la revolución industrial. En consecuencia, para Lefebvre (1974; Elden, 2004), lo urbano es la culminación de lo posible.

Por ello, la revolución urbana marcará un punto de no retorno. Superadas las problemáticas del crecimiento y la industrialización, la sociedad será urbana y la utopía quedará consolidada. No supone la desaparición del campo en favor de la ciudad, sino la aparición de lo urbano. Alcanzar esta revolución está en manos de la sociedad urbana, no tanto como una realidad empírica, más bien, como virtualidad en marcha. La sociedad urbana será, pues, un objetivo posible, un horizonte ideal, pero realizable (Lefebvre, 1974; Merrifield, 2006). Varios lefebrianos (Goonewardena, et al., 2008; Erdi-Lelandais, 2014) lo secundan: la revolución urbana no es tanto la transformación de la ciudad (*urb*), como de la propia sociedad (*polis*). Nuñez (2009) señala que la sociedad urbana de Lefebvre es referencia empírica (lo que surge de la urbanización completa) e hipótesis (la urbanización completa por llegar).

CIUDAD		CAMPO	
Intelectual	Teoría	Material	Práctica
Imagen	Esfuerzo	Realidad práctica	Original
Triunfo	Voluntad	Naturaleza	

Figura 1. Grandes simbolismos.

Fuente: elaboración propia a partir de Lefebvre (1968b).

Dicha consecución, lo urbano, en su plenitud de posibilidades que acabará con la sociedad industrial, debe primero sortear ciertos escollos. Lo industrial y lo urbano se dan de forma simultánea, no existen fronteras entre ellos, sin embargo, el mundo continúa siendo industrial, pues la producción material desplaza la transformación social que conlleva las potencialidades de lo urbano (Lefebvre, 1968b). La fragmentación de lo urbano y la pasividad de la sociedad contribuyen al estancamiento del gran cambio (Elden, 2004). La localización mecánica deja escapar toda posibilidad de vida, arrojándola a un espacio de funciones aisladas, fragmentadas y segregada por las veleidades de unas autoridades que no entienden lo urbano (Lefebvre, 1967). La sociedad anestesiada incita a las personas al escamoteo de su papel activo en la decisión (Lefebvre, 1968a). Lo que se obstina a llamarse urbanismo no es sino una ciencia parcelaria e incompleta, que obstruye la práctica urbana, imponiendo coherencias y lógicas de Estado. No sin sorna, Lefebvre (1968b) se referirá a los urbanistas y arquitectos como aquellos que no permiten que la fantasía se exalte.

La sociedad urbana de Lefebvre (1970b; Elden, 2004) no solo es antropológica y fisiológica,<sup>[1]</sup> sino que reivindica su rol creador, en tanto la vida en la ciudad es como la elaboración de una obra de arte. A diferencia de lo manifestado en la *Carta de Atenas* (1942), lo urbano no se reduce al bienestar material, sino a la consecución de la utopía:<sup>[2]</sup> explotar lo posible sin perder la praxis concreta.

La solución del nudo gordiano pasa por el carácter triple de la revolución urbana: 1) la centralidad (flujos de poder económico, social, creador); 2) la dialéctica de la centralidad; y 3) la praxis urbana. Estos conceptos se recogen, se asimilan y se amplían en el concepto de derecho a la ciudad (*droit à la ville*). Aún no realizada, la sociedad urbana está por venir (Lefebvre, 1968b) o en un tajante aserto quasi comtiano: la sociedad futura será urbana o no será (Lefebvre, 1974).

## Dialéctica industrialización / urbanización

Por más que se constate la importancia de la ciudad, esta no atraviesa por sus mejores momentos (Stanek, 2011). La industrialización (crecimiento y producción económica) y la urbanización (desarrollo y socialización) se imbrican en el mismo movimiento, inseparables y conflictivas, formando un proceso doble de implosión-explosión (Lefebvre, 1973). La industrialización causa problemas a la urbanización, la cual precisa de aglomeraciones suburbanas y no de ciudades. El carácter urbano, por ende, debe ser deteriorado y extirpado (Lefebvre, 1968a).

A causa de la reducción de costes y de la optimización, se forman núcleos pseudourbanos en las periferias de las ciudades, que se esparcen a su alrededor y desestructuran la fisonomía urbana (Lefebvre, 1970a). Lefebvre (1968b) define tres períodos para ello: 1) la industrialización asalta y desgaja la ciudad tradicional y la realidad social; 2) en parte yuxtapuesto al primer periodo, la urbanización se extiende, aunque impera el riesgo a desaparecer; y 3) la realidad urbana se reinventa y reencuentra, a partir de una centralidad creadora, el modo de convertirse en *œuvre*. Desde este punto de vista, toda industrialización, lejos de la inanidad espacial, devendrá en urbanización, siendo ese el sentido último de su consecución utopista (Lefebvre, 1968a; 1974). Riquezas técnicas y conocimientos descansan en el seno virtual de lo urbano, que pre-existe incluso a la industrialización (Lefebvre, 1972). El valor de cambio convierte a la ciudad en mero producto, mientras que el valor de uso, recreado en las interacciones cotidianas, hace de ella una obra de arte (Lefebvre, 1968a). No debe pasarse por alto este viraje del valor de uso al valor de cambio. La destrucción mercantilista y el sometimiento de la realidad a manos del valor de cambio socava las revelaciones que ocurren con el valor de uso (Lefebvre, 1974). Las tensiones capitalistas tienen su reflejo en la ciudad, que pasa a ser un lugar de consumo y consumo de lugar, remplazándose el valor de uso (vida, cotidianidad) en pos del valor de cambio (producto, consumo, funcionalidad) (Lefebvre, 1968b). La dialéctica solo se supera a través de la superación suprema: la síntesis. Ante tal situación, lo urbano no se reduce a trama, arquitectura, ni morfología (frontispicios, calles, edificios, plazas). La vida urbana, intensa, desagregada e impredecible supone encuentros, conflictos y reconocimientos recíprocos, vida que se halla compuesta de hechos, representaciones, inscripciones e imágenes.

[1] Lefebvre asociaba el hábitat al funcionalismo rígido y a una vida impuesta. Habitar, en cambio, sería apropiarse el espacio. La vida cotidiana se fundamenta en la apropiación de los tiempos y espacios de la ciudad (Lefebvre, 1968a) y, en este sentido, una ciudad habitada equivale a una obra de arte en la que cada ciudadano es un hacedor (Lefebvre, 1974).

[2] Lefebvre (1968a) distingue entre utopistas y utópicos. Los primeros son soñadores abstractos. Los segundos erigen proyectos concretos que se materializan. La utopía, como tal, revela las realidades de sus posibilidades, al tiempo que horizonte concreto hacia el que tender.

nes tomadas de la ciudad antigua, pero en constante transformación, puesta en duda y reelaborada colectivamente, porque toda creación artística es objeto de resistencia (Lefebvre, 1968a).

## La apropiación y el derecho a la ciudad

El encontronazo entre el engranaje de la industrialización y el desbordamiento de la urbanización disloca la ciudad (Lefebvre, 1940). Su espacio, en consecuencia, se desmiembra y los ciudadanos quedan sepultados en la monotonía de una cotidianidad programada. En este escenario emerge la alineación, que nada tiene que ver con la simultaneidad de lo urbano en su apogeo (Lefebvre, 1973). Cuando lo urbano se somete a la planificación, los ciudadanos pierdan la capacidad de apropiación de toda obra creadora (Lefebvre, 1968b; 1974). Conflicto que da pábulo a Lefebvre (1968a) para distinguir tres dimensiones de la planificación espacial: material, financiera y espacio temporal. Los aspectos de la segregación social se desglosan en espontáneo (ingresos e ideología), voluntario (establecimiento de espacios separados) y programado (ordenación y planificación). El programa de fuerzas segregativas se efectúa a partir de las acciones del Estado y la empresa, que integran desintegrando y dejan ante nosotros una vida cotidiana castrada y dispersa en fragmentos: trabajo, ocio, vida privada (Lefebvre, 1973; 1974; Shields, 1999).

Sin embargo, ante esta situación crítica, las relaciones urbanas se intensifican y se tornan complejas, mientras se consolida la voluntad de encuentro (Lefebvre, 1968a; 1974). Por un lado, la ciudad impide que las fuerzas segregativas manipulen a los ciudadanos a su antojo y, por el otro, ellos son quienes cuasi clandestinamente retornan el aliento a los centros y emplean el espacio urbano como lugar común de encuentro total, donde los conceptos, las teorías, la economía, los distintos flujos (materiales e informacionales), las personas, los cuerpos y la sociedad confluyen, juegan, se relacionan y se enfrentan (Lefebvre, 1968a; 2004; Goonewardena, et al., 2008).

Aquí entra en juego el concepto clave de apropiación (*appropriation*): acto revolucionario, acción creadora de los ciudadanos sobre la ciudad, inscripción en el tiempo y el espacio de las vivencias, desarrolladora de la *œuvre* que, sin poseer, pone su sello propio (Lefebvre, 1968b). La resistencia de la empresa creadora, la apropiación, deja claro que el (valor de) uso

escapa a las exigencias del (valor de) cambio. Es precisamente cuando tiene lugar la apropiación por parte de los ciudadanos cuando lo urbano se convierte en convergencia, en deseo, en juego, en flujo renovador, en fuerza creadora que restablece el lado dionisíaco de la vida en común (Lefebvre, 1968b).

En un marco en el que la industrialización ha perturbado la voluntad social, la capacidad de crear novedades y de reformular la materia, ¿cómo ponderar lo urbano? Lefebvre (1968a) insistente y se pregunta si, ante este funcionalismo parcelario que responde a las demandas procedentes de intereses concretos, la abstracción fragmentaria, de datos estadísticos y de funciones prescritas es la *única* imagen real de la ciudad. Él mismo se responde: el urbanismo debe justificar el valor real de la sociedad y analizarla en su complejidad para que las posibilidades de lo urbano se desplieguen (Lefebvre, 1973). El estudio separado y parcial, nunca sistemático, es incapaz de entender y actuar sobre el espacio (Lefebvre, 1974; 2004; Merrifield, 2006). El conocimiento de la ciudad y de lo urbano no puede ser reducido ni simplificado, se resiste a los corsés metodológicos, no se deja acuartelar. La ciudad es el flujo vivo (Lefebvre, 1968b). Es, asimismo, activa y emite y recibe mensajes mediante su escritura, que no es otra que la inscripción de las vidas de sus habitantes en el tiempo y el empleo del espacio, pues son ellos quienes llevan a cabo la empresa creadora de la ciudad a través de la apropiación (Lefebvre, 1968b; 1974).

La ciencia verdadera capta la realidad en toda su extensión y articulaciones, agrupa y no disemina (Lefebvre, 1980) y permite el doble movimiento de conducir lo imaginario al reino de lo real o, bien, al camino inverso, poblar la imaginación de lo real. Aquella ciencia que no dé un entendimiento capaz de cambiar el mundo, no puede arrogarse el derecho de llamarse así. Para ello, Lefebvre (1968b) presenta un método, la síntesis, práctica intelectiva capaz de abarcar la totalidad de los hechos y virtualidades de la vida urbana, la cual está constituida por: 1) la transducción, que difiere de la deducción y la inducción, así como de la simulación en tanto que a partir de informaciones relativas a la realidad elabora un objeto posible; y 2) la utopía experimental y bien fundada que, soterrada, se halla en el mismo seno de lo real.

En estrecha relación y en clara respuesta a la deshumanización de las ciudades, al funcionalismo y lo que acarrea (simulación y programación, muerte de la calle y, por ende, de los encuentros, de la convivencia

y religación y exclusión de la vida) aparece el derecho a la ciudad (*droit à la ville*). No se trata de un simple retorno a la ciudad tradicional, sino del derecho primordial a la vida urbana, transformada y renovada, que colme las necesidades de espacios de simultaneidad capaces de dar cobijo y arengar los encuentros reales. Con base en este derecho se constituye la verdadera vida y la experiencia urbana. A pesar de tratarse del concepto más popular de Lefebvre, también ha sido el más desvirtuado. Difícil y complejo, ofrece una alternativa y una transformación radical en un entorno caracterizado por el declive democrático (Purcell, 2002; Elden, 2004)

Con el derecho a la ciudad (medio y objetivo) todas las audacias están permitidas (Lefebvre, 1973): la apropiación se rebela contra cualquier tipo de dominación. La ciudad deviene obra de arte por medio de los ciudadanos, pues solo quienes son capaces de iniciativas revolucionarias pueden dar forma a la realización plena de las posibilidades de la ciudad (Lefebvre, 1973).

Aquellas categorías que poseen una capacidad nula de descripción y transformación de la realidad no interesan a Lefebvre. Las proposiciones reales y prácticas que inciden en la realidad urbana son: 1) los programas políticos de reforma urbana profunda y, en su aplicación sobre la trama urbana; y 2) los proyectos y planes urbanísticos osados que contengan modelos orientados al desarrollo de la sociedad urbana. La imaginación, las figuraciones y la pluralidad total han de colonizar la pauperizada realidad urbana, pasto del uso parcelario, la eficiencia y la fría eficacia. El desarrollo de la sociedad solo se concibe en y por la vida urbana (Lefebvre, 1968b). Surge así el llamamiento en pos de la restitución de dicha vida: ¿por qué lo imaginario habría de proyectarse únicamente fuera de lo real en vez de fecundar la realidad? (Lefebvre, 1968a).

Redes, mensajes, circuitos de comunicación, hilos de significados, intercambios y relaciones. La centralidad es parte constitutiva esencial de la ciudad, el espacio y la vida urbana (Lefebvre, 1972). No se puede forjar una realidad urbana sin la centralidad, donde todos (sujetos, objetos, recursos, deseos) se concitan, por ello, el derecho a la ciudad puede entenderse como el derecho de los ciudadanos a figurar en todos los flujos y en el corazón de las centralidades urbanas. Consustancial al derecho a la ciudad es la centralidad lúdica, que restituirá el sentido de *œuvre* y que alcanza a los ciudadanos la factibilidad de las posibilidades urbanas y la capacidad de poner en tela de juicio los

usos del espacio, devolviéndonos la ciudad efímera capaz de acoger las inscripciones de nuestras viven- cias en el espacio-tiempo (Lefebvre, 1974). Sin centralidad no hay vida urbana (Lefebvre, 1973).

## La producción del espacio

En su *opus magnum*, *La production de l'espace* (1974), Lefebvre prosigue su proyecto intelectual buscando el concepto en torno al cual gravitén todos los otros, aquel que permita comprender y abarcar la totalidad de la ciudad (Stanek, 2011), el alfa y el omega de lo urbano (Elden, 2004): la producción del espacio.

Como sostiene Soja (1989), epígono de Lefebvre, el espacio ha sido marginado recurrentemente a favor del tiempo. Marginado y reducido a receptáculo inerte del tiempo, el espacio ha tendido a reubicarse en el centro del interés de las ciencias sociales. De la producción en el espacio a la producción del espacio, la variación preposicional no es baladí y su momento cero es Lefebvre.

En Lefebvre (1974), el espacio se desprende de la noción hegemónica de lo abstracto, inocuo, pasivo, aséptico, isotrópico y euclidiano y se refuerza. El espacio y su producción son la práctica de la vida. A través del derecho a la ciudad, que aboga por la apropiación creativa en su búsqueda de la unidad espacio temporal contra la fragmentación de la producción industrial, el espacio se satura de experiencias y de posibilidades. En este punto, el concepto de producción se bifurca en dos: la producción de productos (materiales) y la producción de obras (simbólicas) (Lefebvre, 1974; Merrifield, 2006).

En su particularidad, el espacio no es un producto como cualquier otro, sino un lugar de reproducción de las relaciones, con sus conflictos y fricciones y un instrumento transformador y de reinención. Es por y en el espacio donde detona la fuerza de la vida, con sus coerciones estructurales y sus liberaciones cotidianas. En el espacio, que nada tiene que ver con el espacio simple, plano (Nuñez, 2009) y empobrecido de los tecnócratas (Lefebvre, 1975), tiene lugar la política de la vida (*la politique de la vie*) (Lefebvre, 1974). En contraposición al espacio de los demiurgos (Lefebvre, 1973), el espacio lefebvriano se trata de la realización e inscripción de la simultaneidad en el mundo de una serie de tiempos y ritmos urbanos. Ritmos, intervalos y acciones que tienen lugar en el espacio y gracias a él

(Lefebvre, 2004; Shields, 1999), de lo que se infiere que este se construye socialmente y en él aparecerán las confrontaciones, las colisiones de intereses y los deseos contrapuestos y se pondrán de relieve las distintas representaciones, que irán ligadas a la identidad, a la política y a las estrategias (Lefebvre, 1974). Así, las contradicciones espaciales aparentes resultarían no de su forma, sino de su contenido práctico, social (Lefebvre, 1975; Stanek, 2011). Veamos sus dos vertientes.

En la primera, Lefebvre (1974) dibuja un panorama duro. La economía política ha comprendido más mal que bien que la estabilidad del sistema corresponde a un momento concreto y efímero de la red compleja de flujos espacio temporales. La ciudad y su espacio actúan en confluencia turbulenta. La planificación espacial buscará, entonces, asentar la preponderancia de ciertos flujos que integren en el espacio el mercado y la especulación (Lefebvre, 1974; Goonewardena, et al., 2008). En el centro de la planificación hallamos el binomio empresa privada-Estado, que fortalecen por medio de las fuerzas segregativas la ciudad como centro de poder y decisión política (Lefebvre, 1974) y hacen estallar la vida cotidiana (Lefebvre, 1968a). En otras palabras, la clase dominante industrial y el Estado encajan y desnaturalizan la vida gracias a la explotación racional del espacio, empleando un doble poder: la propiedad privada del suelo y la estrategia estatal de representación espacial. Estos espacios neutros, apolíticos, vacíos de contenido, de uso netamente instrumental y planificados racionalmente segregan las virtualidades urbanas, despojándolas de simultaneidad con la vida cotidiana (Lefebvre, 1974). De esa coerción, los espacios urbanos, ya sean periféricos o centrales, quedan reducidos a líneas sobre mapas y bosquejos abstractos (Lefebvre, 1975). Desafortunadamente, el espacio se construye desde el auge del lucro, siendo un sacrificio en nombre de una idea: el dinero produce dinero (Lefebvre, 1974).

La planificación formal y lógica, sostiene Lefebvre (1974), no es la solución para el problema espacial, al contrario, precaria e insuficiente, en tanto que instrumento de manipulación deliberada de intereses particulares, no permite analizar las contradicciones del espacio en la sociedad contemporánea. Así, lo cuantitativo y lo abstracto implantan la rigidez. La naturaleza espacial está politizada y embebe estrategias. En este que marco hay que comprender el urbanismo y la reproducción de la vida urbana (Shields, 1999). La realidad urbana está en crisis. La producción industrial se centra en el crecimiento económico y no en el social. Despedazado por el interés privado, las migas

del espacio se integran, con su valor de cambio, en la madeja de los circuitos de compra-venta (Lefebvre, 1974). El espejismo de la racionalidad caduca e inadecuada a las necesidades actuales no da cuenta de la complejidad urbana (Lefebvre, 1975).

El espacio puede ser yugo, pero también contiene la esperanza de la libertad (Lefebvre, 1974). Todo tiempo, todo modo de producción y toda sociedad producen su espacio (Lefebvre, 1974; Shields, 1999). Aquí empieza la segunda vertiente del espacio, la liberación de la vida cotidiana a través de él. La creación de espacios diferenciales nace como una respuesta a las necesidades de realización concreta de personas que habitan el mundo. Cada ciudad, en su actividad cotidiana, produce su espacio. Entonces, ¿el espacio que se ha descrito anteriormente, es decir, el espacio contradictorio, responde al rostro de nuestra sociedad? Lefebvre (1973; Merrifield, 2006) es meridiano: ese espacio instrumentalista y tecnocratizado no es un espacio social realizado. Dicha realización ha de provenir de la producción del espacio. Esta nueva producción, apunta Núñez (2009), integra la vida cotidiana con sus decisiones, resistencias, acciones e inscripciones.

Es en la integración de la vida cotidiana en un mundo de capital especulativo donde Lefebvre realiza su aportación capital: la trialéctica espacial que introduce en *La producción de l'espace* (Soja, 1989; Shields, 1999; Merrifield, 2006; Goonewardena, et al., 2008). Para Lefebvre (1974), el primero de los espacios es el concebido (*espace conçu*). Concierne a la representación del espacio a través de un discurso concreto: las magnitudes cuantitativas, objetivas y mensurables sirven al discurso sobre el espacio para imponer una representación concreta de él. El segundo es el espacio percibido (*espace perçu*). Se trata de la práctica espacial asociada a la imagen mental del espacio, una imagen supeditada a los simbolismos de poder e ideológicamente inculcados. El tercero es el espacio vivido (*espace vécu*), por el cual los ciudadanos representan su singularidad, sus deseos y resistencias sobre el espacio. Este tercer espacio (*thirdspace*), como lo llamaba Soja (1996), corresponde al lugar de liberación donde el cuerpo por fin se inscribe en el espacio y en el tiempo y donde el ciudadano experimenta los momentos de plena presencia.<sup>[3]</sup> Para Soja, el lector más fino de Lefebvre, el tercer espacio o espacio vivido es el lugar

[3] Elden (2004) sitúa el espacio vivido como conexión entre el espacio concebido (puro idealismo) y el espacio percibido (puro materialismo). Soja (1996) recalca el papel del espacio vivido y su capacidad para transgredir el orden establecido. La autocritica que, constantemente, el propio Lefebvre imponía a su obra, le ha conferido ese carácter abierto, dando lugar a 'muchos lefebres' (Purcell, 2002).

de la apertura radical (*radical openness*), de la otredad (*otherness*), de los márgenes (*margins*) y de la hibridez (*hybridity*) (Goonewardena, et al., 2008). El espacio de la propiedad y del cemento no es en modo alguno el espacio vivo. El reduccionismo ontológico del espacio a sus propiedades visuales y materiales laстра la experiencia total, la del conjunto del cuerpo en el espacio. ¿Dónde quedan los momentos de presencia? (Lefebvre, 1974). Lefebvre, en un punto de coincidencia con De Certeau, exalta lo trivial y la excepcionalidad (por irrepetible, por revolucionaria) de la vida cotidiana experimentada en libertad (Erdo-Lelandais, 2014). De este modo, Lefebvre encauza los conceptos de obras anteriores (el potencial virtual de lo urbano, la centralidad y el derecho de la ciudad) hacia un mismo lugar de realización: el tercer espacio (Soja, 1996). Aquí la vida cotidiana puede vivir(se), en su pleno sentido, en la simultaneidad y alcanzar, por fin, el espacio diferencial a través de la apropiación (Lefebvre, 1974).

El espacio, por lo tanto, no es nunca neutral ni apolítico. Lleva siempre implícitamente un enfrentamiento de intereses, estrategias y poderes con el objeto de modelar su forma física, su representación y su significado cultural (Shields, 1999). Definimos, pues, el espacio como una producción y producto social y dicha producción del espacio urbano es fundamental para la reproducción de la sociedad urbana inmersa en el doble proceso de implosión-explosión. El espacio ha dejado de actuar como medio para convertirse en un objeto central de lucha. La producción del espacio no es inocente, es una herramienta de pensamiento y de acción en la exploración de la existencia en comunidad (Lefebvre, 1974).

En Lefebvre (1968a; 1974), las relaciones sociales en el capitalismo (explotación, dominación) se mantienen por el rol del espacio urbano en la yuxtaposición entre el espacio contradictorio y el espacio diferencial, mismo rol que asumió en la transición del capitalismo de mercado al capitalismo industrial. En consecuencia, la subordinación del espacio al uso de cambio y a la planificación estatal espacial es la tónica general en las ciudades de nuestro tiempo. Sin embargo, no todo está perdido. Lefebvre sugiere la transformación revolucionaria auspiciada por la planificación de una economía del espacio (*economie de l'espace*) con vistas a fortalecer el derecho a la ciudad: derecho a rechazar la organización aniquiladora de las posibilidades, derecho a un espacio complejo, simultáneo y logrado.

## Conclusiones

Las lecciones extraídas de las seis grandes obras de Lefebvre proponen una nueva vía de entender filosóficamente la ciudad. Casi más nietzscheano que marxista, por el fervor vitalista y el alegato hacia el lado dionisíaco de la apropiación, Lefebvre destierra para siempre la simplificación del espacio, de la vida cotidiana y de las posibilidades encerradas en lo urbano.

Desde su aporte, la ciudad es contradicción y simultaneidad. Los espacios reificados y troceados, producto de la industrialización, no están a la altura de las exigencias de la vida ni de la complejidad de la ciudad (Lefebvre, 1974; Goonewardena, et al., 2008). La especulación del segundo circuito de capital (valor de cambio) amenaza a la apropiación ciudadana (valor de uso). Esta reificación moderna encuentra su respuesta en la liberación de los ciudadanos que ejercen su derecho a la ciudad. Ellos se apropián de la materialidad y el simbolismo del espacio para convertir la ciudad en una obra de arte, inclusiva y dinámica. Lo urbano es lo contrario a la dispersión, pues no hay urbanismo sin centro ni centralidad, que conjuga la simultaneidad de signos, redes, cuerpos y flujos en el espacio.

La ciudad deja de sernos ajena, dejamos a un lado nuestra pasividad. Desde hoy, lo urbano se nos presenta como posibilidad y totalidad, como la forma de encuentro total.

## Bibliografía

---

- BRENNER, N. y ELDEN, S. (2001). "Henri Lefebvre in contexts: an introduction". *Antipode*, 33: 763-768. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00215>
- Carta de Atenas.** (1942). Consultado en: [http://blogs.unlp.edu.ar/planificacionktf/fitles/2013/08/1942\\_carta\\_de\\_atenas-1933.pdf](http://blogs.unlp.edu.ar/planificacionktf/fitles/2013/08/1942_carta_de_atenas-1933.pdf)
- ELDEN, S. (2004). *Understanding Henri Lefebvre. Theory and the possible*. Nueva York: Continuum.
- ERDI-LELANDAIS, G. (2014). *Understanding the city. Henri Lefebvre and urban studies*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- GOONEWARDA, K., et al. (2008). *Space, difference, everyday life. Reading Henri Lefebvre*. Nueva York: Routledge.
- LEFEBVRE, H. (1940). *Le matérialisme dialéctiques*. París: PUF.
- LEFEBVRE, H. (1967). *Vers le cybernanthrope contre les technocrates*. París: Denöel.
- LEFEBVRE, H. (1968a). *La vie quotidienne dans le monde moderne*. París: Gallimard.
- LEFEBVRE, H. (1968b). *Le droit à la ville*. París: Seuil.
- LEFEBVRE, H. (1970a). *Du rural à l'urbain*. París: Anthropos.
- LEFEBVRE, H. (1970b). *La révolution urbaine*. París: Gallimard.
- LEFEBVRE, H. (1972). *La pensée marxiste et la ville*. París: Casterman.
- LEFEBVRE, H. (1973). *Espace et politique. Le droit à la ville II*. París: Anthropos.
- LEFEBVRE, H. (1974). *La production de l'espace*. París: Anthropos.
- LEFEBVRE, H. (1975). *Le temps des méprises. Entretiens avec Claude Glayman*. París: Stock.
- LEFEBVRE, H. (1980). *La présence et l'absence*. París: Casterman.
- LEFEBVRE, H. (2004). *Rhythmanalysis. Space, time and everyday life*. Nueva York: Continuum.
- MERRIFIELD, A. (2006). *Henri Lefebvre. A critical introduction*. Nueva York: Routledge.
- NUÑEZ, A. (2009). "De la alienación, al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefebvre". *Revista Theomai*, 20: 34-48. Consultado en: <http://www.redalyc.org/articulo.ox?idp=1&id=12415108004&cid=45871>
- PURCELL, M. (2002). "Excavating Lefebvre: the right to the city and its urban politics of the inhabitants". *GeoJournal*, 55: 99-108. <https://doi.org/10.1023/B:GEJO.0000010829.62237.8f>
- SHIELDS, R. (1999). *Lefebvre, love & struggle. Spatial dialectics*. Nueva York: Routledge.
- SOJA, E. W. (1989). *Postmodern geographies. The reassertion of space in critical social theory*. Londres, Nueva York: Verso.
- SOJA, E. W. (1996). *Thirdspace: journeys to Los Angeles and other real-and-imagined places*. Nueva York: Wiley-Blackwell.
- STANEK, L. (2011). *Henri Lefebvre on space. Architecture, urban research, and the production of theory*. Minneapolis: University of Minnesota Press.



# Cultura, creatividad y gobernanza internacional.

## La Nueva Agenda Urbana<sup>[1]</sup>

**Culture, creativity and international governance.**

The New Urban Agenda

**Cultura, criatividade e governança internacional.**

O Nova Agenda Urbana

**Culture, créativité et gouvernance internationale.**

Le Nouvel Agenda Urbain

▲ Fotografía: Milica Matovic

### Autores

#### Milica Matovic

Magíster en Dirección de Proyectos de Ocio  
Universidad de Deusto

m.matovic@deusto.es  
<https://orcid.org/0000-0001-6160-36396>

#### Roberto San Salvador del Valle

Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación  
Universidad de Deusto  
roberto.sansalvador@deusto.es  
<https://orcid.org/0000-0002-3223-5889>

Recibido: 28/02/2017  
Aprobado: 23/05/2018

### Cómo citar este artículo:

MATOVIC, M. y SAN SALVADOR-DEL VALLE, R. (2019). "Cultura, creatividad y gobernanza internacional. La Nueva Agenda Urbana". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 39-49. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.62995>

[1] El artículo hace parte de la tesis doctoral *Creatividad para el Desarrollo Urbano Sostenible: repensar el concepto de ciudad creativa a través de la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO*, ha recibido apoyo financiero de la Comisión Europea. Esta publicación refleja solo las opiniones de los autores y la Comisión no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en ella.

## Resumen

---

El artículo explora la relación entre la cultura y la creatividad en el contexto de la gobernanza internacional. Partiendo del concepto de ciudad creativa, extendido a escala mundial gracias a la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO, en primer lugar, se hace un repaso del concepto, para luego estudiar aspectos relacionados con el tratamiento que le han dado varias organizaciones internacionales a la creatividad y a la cultura, centrándose en el papel de la UNESCO. Por último, con el objetivo de identificar elementos de cultura y creatividad presentes en el texto de la Nueva Agenda Urbana (NAU), se realiza un análisis de su contenido. El artículo finaliza con un resumen de cómo los organismos internacionales entienden la relación que se establece entre cultura y creatividad con el desarrollo urbano; y se plantea la pregunta

sobre cómo poner en práctica las propuestas de la NAU dado que, por un lado, tiene un carácter ejecutivo desde lo local, pero, por otro, está firmada por representantes de los gobiernos nacionales que, en muchos casos, no tienen competencias en este asunto. Las ciudades, aunque están en el centro de la Agenda, no son percibidas como sujetos sino como objetos de la nueva agenda urbana.

**Palabras clave:**

cultura, creatividad, Hábitat III, Nueva Agenda Urbana, UNESCO.

## Autores

---

**Milica Matovic**

Licenciada en Lengua Española y Literaturas Hispánicas de la Universidad de Belgrado (Serbia), Magíster en Dirección de Proyectos de Ocio de la Universidad de Deusto (España), investigadora predoctoral en Deusto Cities Lab y doctoranda del programa Ocio, Cultura y Comunicación para el Desarrollo Humano en la Universidad de Deusto (España). Ha sido becaria del programa BASILEUS V, con el apoyo financiero de la Comisión Europea.

**Roberto San Salvador del Valle**

Licenciado en Filosofía y Letras (Historia), Magíster en Ocio y Potencial Humano y Doctor en Filosofía y Ciencias de la Educación de la Universidad de Deusto y Leeds University. Catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas en la Universidad de Deusto (España) y director de Deusto Cities Lab de la Universidad de Deusto (España), cátedra transdisciplinar que persigue, por medio de proyectos de investigación, programas de aprendizaje y acciones de innovación abierta, la transformación de las ciudades a través de la gobernanza transversal y transectorial.

## Abstract

The article explores the relationship between culture and creativity in the context of international governance. Starting from the concept of a creative city, extended worldwide thanks to the UNESCO Creative Cities Network, first, a review of the concept is made, and then study aspects related to the treatment given by various international organizations to the creativity and culture, focusing on the role of UNESCO. Finally, in order to identify elements of culture and creativity present in the text of the New Urban Agenda (NAU), an analysis of its content is carried out. The article ends with a summary of how international organizations understand the relationship established between culture and creativity with urban development; also, the question arises about how to implement the proposals of the NAU since, on the one hand, it has an executive nature on the local level, but, on the other, it is signed by representatives of national governments that in many cases do not have competencies in this issue. The cities, although at the centre of the agenda, are not perceived as subjects but as objects of the new urban agenda.

**Keywords:** culture, creativity, Habitat III, New Urban Agenda, UNESCO.

## Résumé

L'article explore la relation entre la culture et la créativité dans le contexte de la gouvernance internationale. Partant du concept de ville créative, étendu dans le monde entier grâce au réseau des villes créatives de l'UNESCO, le concept a été d'abord révisé. Ensuite, plusieurs aspects liés aux traitements de la créativité et de la culture ont été analysés par les organisations internationales en mettant l'accent sur le rôle de l'UNESCO. Finalement, une analyse du contenu de Nouvel Agenda Urbain est réalisée afin d'identifier les éléments culturels et créatifs qui font partie du texte. La fin de l'article résume comment les organisations internationales comprennent la relation établie entre la culture et la créativité avec le développement urbain. En même temps, il est difficile de déterminer comment mettre en œuvre les actions de NAU qui, d'un côté a le pouvoir exécutif dans le domaine local, mais qui est, de l'autre côté, signé par des représentants des gouvernements nationaux qui n'ont pas souvent les compétences nécessaires. Les villes, bien qu'elles soient situées au centre de l'Agenda, ne sont pas conçues comme des sujets mais plutôt comme des objets du nouvel agenda urbain.

**Mots-clés:** culture, créativité, Habitat III, Nouvel Agenda Urbain, UNESCO.

## Resumo

O artigo explora a relação entre cultura e criatividade no contexto da governança internacional. Partindo do conceito de cidade criativa, estendido a escala mundial pela Rede UNESCO de Cidades Criativas, em primeiro lugar, se realiza um repasso do próprio conceito. Posteriormente se analisam vários aspectos relacionados com o tratamento da criatividade e da cultura por organizações internacionais, centrando-se no papel da UNESCO. Por último, com o objetivo de identificar elementos de elementos de cultura e criatividade presentes no texto da Nova Agenda Urbana (NAU), se realiza uma análise do seu conteúdo. O artigo finaliza com um resumo de como os organismos internacionais entendem a relação que se estabelece entre cultura e criatividade e, desenvolvimento urbano; também se levanta a pergunta sobre como colocar em prática as propostas da NAU dado que, por um lado, possui um caráter executivo desde o local, mas, pelo outro lado, está assinada pelos governos nacionais que em muitas ocasiões não possuem competências sobre este assunto. As cidades, ainda que postas no centro da Agenda, não são percebidas como sujeitos e sim, como objetos da agenda.

**Palavras-chave:** cultura, criatividade, Habitat III, Nova Agenda Urbana, UNESCO.



Cultura, creatividad y gobernanza internacional.  
La Nueva Agenda Urbana

## **“La cultura es el fin y el medio del desarrollo”**

L. S. Senghor (Senegal, 1906-2001)

---

En octubre de 2016, un evento mostró el poder de reunir a casi 30.000 personas de 167 países en un solo lugar. A lo largo de seis días, se celebraron en Quito (Ecuador) decenas de sesiones de trabajo y plenarias en las que se encontraron representantes de organismos internacionales, Estados, regiones y ciudades del mundo, responsables de empresas y entidades sociales, académicos y profesionales, así como diversos actores de la sociedad civil. Esto tuvo lugar durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III, que, según las palabras de su Secretario General, Joan Clos (2016), “se trata de una oportunidad para que los países inviertan en sus ciudades y que debería servir para mejorar el caos urbano que hemos vivido los últimos años”.

*Partiendo de la expansión del concepto de ciudad creativa, tanto en la práctica como en la teoría, el presente artículo pretende aportar al debate actual sobre la Nueva Agenda Urbana, analizando el papel de la cultura y la creatividad.*

La Nueva Agenda Urbana (NAU) aprobada en esa ocasión, tras varios años de debate y contraste, supone el primer paso de una serie larga de acciones que habrá que dar para la transformación urbana. Se trata de un documento breve que recogen una visión compartida en torno al desarrollo urbano sostenible; una llamada a la acción coordinada de instituciones, empresas, entidades sociales y ciudadanía; y una propuesta de implementación basada en el diseño, gobernanza, planificación y gestión de las ciudades (Naciones Unidas, 2017). Sin embargo, cuestiones muy importantes quedan sin respuesta allí, por ejemplo, el papel de los gobiernos locales y municipales en la aplicación de la Agenda; la seguridad en los entornos urbanos; la desigualdad social y territorial; el reconocimiento de la diversidad de género; entre otros (Sugranyes, 2017).

Partiendo de la expansión del concepto de ciudad creativa, tanto en la práctica como en la teoría, el presente artículo pretende aportar al debate actual sobre la Nueva Agenda Urbana, analizando el papel de la cultura y la creatividad. Para ello, en primer lugar y de manera breve, se repasa el desarrollo del concepto de ciudad creativa con sus características y aplicaciones prácticas. En segundo lugar, se analizan varios aspectos relacionados con el tratamiento de los términos de creatividad y cultura por parte de organizaciones internacionales, centrándose en el papel de la UNESCO. Por último, se realiza un análisis del contenido de la NAU para identificar los elementos relacionados con cultura y creatividad que forman parte de la Agenda.

### **Ciudad creativa**

---

Hace veinte años surgió el concepto que, de alguna manera, une la cultura y la ciudad: la ciudad creativa, un concepto desarrollado desde las industrias creativas y culturales por diversos autores, en su mayoría anglosajones. Charles Landry (2008) y Richard Florida (2005), los más citados y analizados, defienden la idea de que el futuro de las ciudades depende del potencial humano y de su creatividad.

La noción de ciudad creativa ha estado en el centro de atención en las últimas décadas, pero no es fácil identificar un terreno conceptual común que cubra la diversidad subyacente de interpretaciones y prácticas. Este concepto no tiene una definición única, más bien, permite una interpretación diferente del papel de la cultura y la creatividad para el desarrollo urbano (Herrera-Medina, Molina-Prieto y Bonilla-Estévez, 2013).

Con el fin de resumir los diferentes enfoques del concepto, se identifican tres ejes básicos. Primero, la ciudad creativa se centra en la idea de la creatividad como un conjunto de herramientas para el desarrollo urbano (Baycan-Levent, 2010). Segundo, la noción está fuertemente respaldada por el uso de actividades e industrias creativas (ampliando las perspectivas de las actividades culturales) (Florida, 2005). Tercero, se destaca la capacidad de atraer competencias creativas a las ciudades, es decir, recursos humanos creativos (Scott, 2006).

Sin embargo, poner la creatividad y la cultura en el centro de las políticas y estrategias de desarrollo urbano tiene sus desventajas. La ciudad creativa estimula la gentrificación (Pratt, 2011), instrumentaliza la cultura para el desarrollo económico y excluye la cultura minoritaria del enfoque político (Kagan y Hahn, 2011). La revisión bibliográfica deja claro que hay dos enfoques principales sobre el tema: por un lado, Hall (2008), Cooke y Lazzeretti (2008) y otros, ratifican y amplían el concepto de ciudad creativa con sus propios trabajos; y, por otro, autores como Scott (2006) y Chatterton (2000) lo critican argumentando que el concepto genera problemas como fragmentación de la sociedad, gentrificación y desigualdad y lo consideran como una “tendencia reduccionista y simplista” (Chatterton, 2000: 392).

No obstante, el concepto de ciudad creativa se materializa como parte de las estrategias del desarrollo de numerosas ciudades del planeta. La Red de Ciudades Creativas de la UNESCO cuenta con 246 ciudades asociadas y sigue en crecimiento, dado que en 2021 se planifican nuevas incorporaciones. Ella nació en 2004, impulsada por la ciudad de Edimburgo y hoy su objetivo es posicionar la creatividad y las industrias culturales en el centro del desarrollo sostenible de cada ciudad miembro, al igual que promover activamente la cooperación en la materia a nivel internacional (Matovic, Madariaga y San Salvador del Valle, 2018). América Latina y el Caribe está representada por 28 ciudades; Norteamérica por 12; Europa por 63; los países árabes por 9; África por 10 y la región Asia Pacífico por 48.

Como resultado de una gran variedad de esfuerzos a nivel internacional, especialmente desde 2000, que ha involucrado a académicos, profesionales, urbanistas y responsables políticos en varios niveles de gobierno, la cultura se ha reconocido como una fuerza transversal en el desarrollo sostenible local y urbano y hoy forma parte de la gobernanza internacional (Hristova, Dragićević Šešić y Duxbury, 2015). Es por ello que en el siguiente apartado nos dedicaremos a analizar la presencia de la cultura y la creatividad en las diferentes agendas internacionales, sus enfoques y actividades.

## Creatividad, cultura y agendas internacionales

---

La creatividad aparece como una herramienta para el desarrollo económico, la regeneración urbana y la transformación social en una amplia gama de políticas nacionales y regionales en todo el mundo, así como en las estrategias de desarrollo global (Usai, 2016). En gran medida, es el resultado de la capacidad de movilización de la UNESCO a nivel planetario y de su esfuerzo por abogar por la creatividad, la cultura y la diversidad cultural. Desde su fundación en 1945, esta agencia ha apoyado la idea de que la creatividad tiene un papel importante en el nuevo orden mundial (Stupple, 2014).

La UNESCO es la única agencia de la ONU con un interés legítimo y claramente reconocido en la cultura y, desde la década de 1970, ha trabajado para alimentar el debate internacional sobre los vínculos entre esta y el desarrollo y, al hacerlo, se ha convertido en el principal escenario multilateral para la creación de marcos internacionales que los unen (Vlassis, 2016).

Aunque varios autores (Valderrama, 1995) afirman que el compromiso directo de la UNESCO con la creatividad, a través de los conceptos de cultura y desarrollo, se remonta a la década de 1980 y, en particular, a la proclamación del Decenio Mundial para el Desarrollo Cultural (1988-1997) y a la publicación del documento *Nuestra diversidad creativa* (Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, 1996), el concepto inicial que conecta a la agencia con la agenda de creatividad es el de patrimonio cultural, tanto tangible como intangible.

Usai (2016) reseña tres convenciones internacionales que abordan la relación entre creatividad y patri-

monio histórico urbano: la Convención de Nairobi (1976), donde el patrimonio se entiende como una expresión de la creatividad y se subraya la importancia de las áreas protegidas; la Convención de Granada (1985), en la cual la creatividad, a través del patrimonio cultural, es vista como un elemento de identidad importante para las generaciones presentes y futuras; y la Convención de Nara (1994), en la que los expertos apoyan la diversidad cultural como una parte valiosa del patrimonio mundial, mientras el debate se traslada a las metodologías adoptadas para identificar, preservar y administrar los sitios de la UNESCO, tanto en el Norte como en el Sur Global.

Un año después de Nara, la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (WCCD) publicó la versión en inglés del documento *Nuestra diversidad creativa* (Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, 1996), la cual identifica la creatividad como un instrumento en la promoción del desarrollo humano integral, involucrando de forma simultánea conceptos de creatividad y desarrollo. Como afirma Throsby (2017), el documento generó la expectativa que la dimensión cultural también podría hacer parte del debate general sobre el desarrollo.

Cabe destacar que este documento fue precedido por la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (Naciones Unidas, 1992b) y la *Agenda 21* (Naciones Unidas, 1992a), es decir, un plan de acción de las Naciones Unidas que cambió el concepto de desarrollo sostenible a escala local a través de tres pilares: intervenciones para el crecimiento económico, inclusión social y evaluación ambiental (Usai, 2016).

La *Carta de Burra* (ICOMOS, 2013), la *Carta de Cracovia* (ICOMOS, 2000) y la *Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural* (UNESCO, 2001) continuarán desarrollando la inserción de la cultura entre los factores del desarrollo sostenible. En estos documentos la creatividad está conectada con las industrias culturales y creativas y con los temas de cohesión social y cooperación internacional, entendiendo las expresiones culturales, resultado y fuente de creatividad, como un elemento esencial para el bienestar colectivo y un componente necesario de las políticas públicas (Usai, 2016). Por su parte, la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de la Expresión Cultural en 2005 ofreció un enfoque amplio de la cultura, promoviendo el pluralismo, las alianzas y las artesanías (UNESCO, 2005). Sin embargo, en la práctica priorizó las industrias culturales y los bienes y servicios que producen (Torggler, et al., 2015; Garner,

2016), abriendo la puerta a nuevas acciones centradas en la dimensión económica de la creatividad.

Seguidamente, se estableció un grupo informal de varias agencias sobre industrias creativas en las Naciones Unidas, constituido por representantes de la UNESCO, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Centro de Comercio Internacional (CCI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

Asimismo, la UNESCO lanzó la Red de Ciudades Creativas en 2004, reuniendo a ciudades de todo el mundo, divididas en siete campos creativos: literatura, cine, música, diseño, gastronomía, artes mediáticas, artesanía y artes populares. El propósito de la Red fue la construcción de alianzas locales y el intercambio de experiencias y desafíos que caracterizan a la ciudad contemporánea (Matovic, Madariaga y San Salvador del Valle, 2018).

Además, aún centrada en las industrias creativas, la UNESCO expandió su influencia geográfica a África, el Caribe, el Pacífico y los países árabes con diferentes programas en apoyo al sector creativo, a los artistas locales y a los artesanos. Al mismo tiempo, el Programa de Estadísticas de Cultura del Instituto de Estadística de la UNESCO (UIS) respaldó la difusión de la medición de indicadores creativos a nivel mundial a través de datos uniformados y comparables, metodologías y estándares compartidos, cursos de capacitación y asistencia técnica a los institutos nacionales de estadística.

Estas actividades demuestran una participación cada vez mayor de la UNESCO en la formulación de una estrategia de creación de asociaciones, dirigida, principalmente, a los demás organismos de las Naciones Unidas, pero también abierta a la contribución de otras organizaciones internacionales como la Liga Árabe de Educación, Cultura y Ciencia Organización (ALECSO), la Unión Europea o Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (Usai, 2016).

En 2012, otra vez en Río de Janeiro, el trabajo de la ONU en la nueva agenda de desarrollo comenzó con la intención de reemplazar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). A pesar de que la cultura y la creatividad como aspectos de la sostenibilidad se convirtieron en un campo de debate nuevo y cada vez más popular (Nurse, 2007), el documento final,

*El futuro que queremos*, no incluye al papel de la cultura en el avance del desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012). Esa fue una lección para la UNESCO y sus aliados sobre la importancia de hacer un trabajo conceptual previo con los actores cruciales del desarrollo para explicarles la importancia de la cultura en la agenda de desarrollo.

Según Usai (2016), como parte del trabajo conceptual preparado para la conferencia Hábitat III en Quito, se adoptaron la Declaración de Hangzhou, titulada *Colocar la cultura en el corazón de las políticas de desarrollo sostenible* (UNESCO, 2013), y la Declaración de Florencia, titulada *Cultura, creatividad y desarrollo sostenible* (UNESCO, 2014); el fruto del esfuerzo de colaboración dirigido por la UNESCO y el PNUD finalmente se presentó en la dicha conferencia bajo el título *Cultura: futuro urbano* (UNESCO, 2017).

A pesar del esfuerzo de muchos académicos e instituciones, el documento final de la agenda sostenible aprobada por la Asamblea General en diciembre de 2015, *Transformando nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (Naciones Unidas, 2015), presenta un papel limitado de la cultura en el paradigma del desarrollo humano, pese a que la visión de la sostenibilidad es muy amplia y completa. La agenda, no sin algunas limitaciones, abre las puertas a enfoques que son sensibles al tema de la cultura y a una mejor contextualización de los proyectos de desarrollo (Wiktor-Mach, 2018).

Como se vio anteriormente, la UNESCO fue uno de los pioneros en los debates mundiales sobre creatividad, primero a través del patrimonio, luego con la promoción de las industrias culturales y creativas y, en los últimos años, complementando el concepto de sostenibilidad con una visión creativa. La importancia de lo anterior también se atribuye a su acción política y a la capacidad de liderar una agenda internacional, en términos de coordinación y alineación de numerosos socios para promover el objetivo global del desarrollo sostenible (ver Figura 1).

El enfoque que ha potenciado la UNESCO aborda la relación entre cultura y desarrollo sostenible a través del desarrollo del sector cultural (patrimonio, creatividad, industrias culturales, artesanía, turismo cultural) y asegura que la cultura ocupe el lugar que le corresponde en todas las políticas públicas, en particular, las relacionadas con la educación, la economía, la ciencia, la comunicación, el medio ambiente, la cohesión social y la cooperación internacional.

Lo anterior da cuenta de la importancia que tienen la creatividad y la cultura en el entorno urbano, no solo como evidencias del patrimonio, las tradiciones y la identidad, sino como claves para el desarrollo urbano, tal y como se verá reflejado en la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017).

## La Nueva Agenda Urbana (NAU)

Desde Vancouver (Canadá) en 1976 hasta hoy se han realizado tres conferencias dedicadas a las ciudades y asentamientos urbanos, una cada 20 años. Pareciera que alguien ha calculado que dicho tiempo es idóneo para repensar la estrategia de desarrollo urbano. Sin embargo, es un periodo largo en la vida de cualquier persona y, seguramente, son demasiados años en una sociedad global y acelerada como la actual.

Para el objetivo del presente artículo es importante recordar las tres ediciones. La Conferencia Hábitat I, celebrada en Vancouver en junio de 1976, fue el resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas de 1972 sobre el medio ambiente, celebrada en Estocolmo (Suecia). Los tres logros más destacados fueron de naturaleza logística y tienen que ver con la promoción de organismos nacionales encargados de la planificación y ordenación del territorio; con el fomento de la creación de organizaciones civiles centradas en temas urbanos; y con el establecimiento de un centro de Naciones Unidas en Nairobi (Cohen, 2015).

En contraste con la experiencia de Hábitat I, la Conferencia Hábitat II, celebrada en Estambul (Turquía) en junio de 1996, fue una iniciativa mucho más significativa y ambiciosa. Fue el resultado de varias reuniones organizadas en todo el mundo durante 1991 y 1992 (parecido a la preparación de Hábitat III), destinadas a un público amplio. Esta fue la primera vez que se escuchó la voz de diferentes ONG y la cobertura mediática fue significativa. Si Hábitat I se había centrado en la planificación territorial y la vivienda, sin tener en cuenta al medio ambiente, Hábitat II reconoció la importancia del medio ambiente urbano, sin ir lo suficientemente lejos para despertar las alarmas sobre el cambio climático (Cohen, 2015).

Además, Hábitat II llevó a la cultura a los debates mundiales sobre urbanización. La cultura fue reconocida como una parte integral del bienestar de las personas, mientras el desarrollo local y la equidad se vincularon con el reconocimiento de la diversidad en

los patrimonios y valores culturales (Duxbury, Ho-sagrahar y Pascual, 2016). Los representantes de los gobiernos y Estados asistentes se comprometieron a proporcionar a todas las personas, en particular a las pertenecientes a grupos vulnerables y desfavorecidos, igualdad de oportunidades para una vida sana, segura y productiva en armonía con la naturaleza, su patrimonio cultural y sus valores espirituales y culturales; así como una vida que garantice el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, contribuyendo de esta forma al logro del desarrollo sostenible nacional (Naciones Unidas, 2001).

Hábitat III fue convocada a mediados del año 2013 por ONU-Hábitat, el organismo que se dedicada al tema de los asentamientos humanos con sede en Nairobi (Kenia), creada por resolución de la Conferencia Hábitat I en 1976. El objetivo del largo proceso preparatorio fue formular y consensuar el documento que posteriormente se aprobó durante la Conferencia Hábitat III, la cual se celebró en 2016 en Quito. Además de tres sesiones plenarias (Nueva York, septiembre 2014; Nairobi, abril 2015; y Surabaya, julio 2016), se realizaron nueve reuniones consultivas con grupos de expertos para producir los aportes temáticos.

Cabe destacar que la Nueva Agenda Urbana (Naciones Unidas, 2017), presentada en la Conferencia Hábitat III, fue precedida por el establecimiento del primer objetivo de desarrollo sostenible urbano (ODS), conocido como ODS11 y cuyo fin es “lograr que las ciu-

dades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, 2015:16), cubriendo así la mayoría de las palabras de moda urbanas de las últimas dos décadas. La NAU y el surgimiento del ODS11, según Barnett y Parnell (2016), es el resultado del cabildeo concertado y la formulación de políticas por parte de ciudades, redes de ciudades, gobiernos, formuladores de políticas, ONG y otros actores.

Habitat III, entre centenas de eventos, acogió varios relacionados con la cultura y la creatividad. Comparado con los temas de gobernanza, sostenibilidad, desarrollo económico, resiliencia o urbanismo, ocupó mucho menos espacio en la discusión, sin embargo, en dicha edición fue evidente que la cultura ha cogido fuerza en el debate urbano.

El documento de la Nueva Agenda Urbana consta de dos partes: la declaración de Quito sobre ciudades sostenibles y asentamientos humanos para todos (párrafos 1 a 22) y el plan de aplicación para de la NAU, el cual se divide en tres apartados: compromisos transformadores para el desarrollo urbano sostenible (párrafos 22 a 80); implementación efectiva (párrafos 79 a 160); y seguimiento y revisión (párrafos 160 a 175) (Naciones Unidas, 2017).

Un total de 22 párrafos hacen referencia a diferentes elementos de la cultura y la creatividad. La primera parte, que tiene por objetivo presentar una visión compartida del desarrollo sostenible, hace referencia a la cultura como cuarto pilar del desarrollo, apuntando que, entre otros elementos, las interacciones sociales y culturales son elementos claves de la vida urbana (párrafo 2) y, al mismo tiempo, afirma que la urbanización puede ser el impulsor de desarrollos sociales, medioambientales, económicos y, también, culturales.

La NAU reconoce que la cultura y la diversidad cultural son fuentes de riqueza para la humanidad y, por lo tanto, deberían tenerse en cuenta en la promoción y aplicación de nuevas modalidades de consumo y producción sostenible (párrafos 10 y 40). En consecuencia, se compromete a promover las industrias culturales y creativas (párrafos 60 y 124), así como a respetar la diversidad y la igualdad como elementos claves de la humanización de las ciudades y asentamientos humanos (párrafo 14 y 26). De otra parte, reconoce el valor de la cultura que aportan las personas refugiadas, migrantes o en condición de desplazamiento forzado (párrafo 28) en los entornos nuevos e insiste en el acceso equitativo y asequible a la infraestructura cultural (párrafo 34).

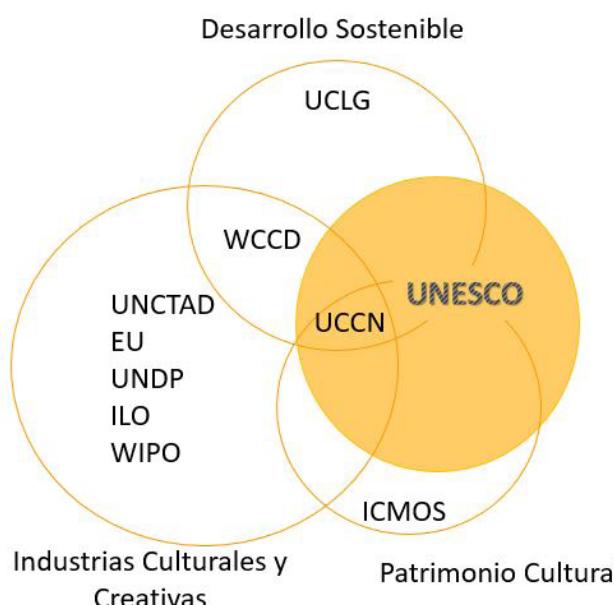


Figura 1. Relación de los organismos internacionales con la cultura y la creatividad  
Fuente: elaboración propia a partir de Usai (2016).

En cuanto a los espacios, la NAU, por un lado, hace referencia a aquellos de carácter público que deben facilitar la expresión cultural de toda la ciudadanía y fomentar el diálogo intercultural (párrafos 13 y 37) y, por otro, destaca la importancia de la cultura en la definición del espacio privado, recalando que la oferta de la vivienda se debe basar en características culturales concretas (párrafo 111). Además, se compromete a ofrecer diversas opciones de vivienda teniendo en cuenta la integración cultural (párrafo 33) y a proporcionar las infraestructuras de protección accesibles y respetuosas con las particularidades culturales (párrafo 119), al tiempo que subraya la importancia de los elementos culturales en la elaboración de las políticas relativas a la seguridad pública para evitar la estigmatización de grupos concretos (párrafo 103). Asimismo, sugiere impulsar las estrategias para integrar barrios marginales en la dimensión cultural de la ciudad (párrafo 109), rompiendo las barreras centro-periferia.

El patrimonio es otro tema imprescindible en la NAU. Patrimonio, natural y cultural se identifican como elementos clave para la rehabilitación y revitalización de las zonas urbanas, el fortalecimiento de la participación social y el ejercicio de la ciudadanía (párrafo 38). El documento hace referencia a la preservación del patrimonio cultural, a pesar de las posibles ampliaciones urbanas (párrafo 97) y lo considera como un recurso para el desarrollo sostenible (párrafos 45 y 125).

La gobernanza urbana también está presente en el documento. Resulta de especial interés el párrafo 124, en el cual se señala a la cultura como un componente prioritario de los planes y estrategias urbanas a la hora de aprobar los instrumentos de planificación. Además, en el párrafo 48, entre los agentes que participan de la gobernanza urbana, se identifican a las asociaciones culturales.

Para concluir, cabe destacar que, a pesar del esfuerzo, la presencia de la cultura y la creatividad en la NAU no han dejado una huella significativa en los temas abordados como la que se esperaba después de un proceso de elaboración tan largo. Parecido a la *Agenda 2030* y sus ODS (Naciones Unidas, 2015), la cultura y la creatividad se vinculan a temas de diversidad cultural, patrimonio, identidad, espacios públicos y privados y su importancia instrumental está relacionada con la gobernanza, la participación y el desarrollo económico.

El papel de la cultura y la creatividad en la sostenibilidad de las ciudades, aunque reconocida a nivel local, ha sido marginada en la NAU, sobre todo debido al enfoque de trabajo previo basado en determinados sectores (mujeres, migrantes, empresas, academia), sin definir un grupo específico enfocado a la cultura. Ha faltado un planteamiento transversal en las discusiones y en la elaboración del documento que, de manera integral, identifique a la cultura y a la creatividad como una palanca para las estrategias de desarrollo urbano sostenible y la mejora del bienestar de las personas, la identidad y la participación.

## Conclusiones

---

Al observar los cambios materiales e ideológicos que se han producido en las ciudades debido a la urbanización y a la globalización durante el siglo XX, el objetivo de este artículo ha sido estudiar el vínculo que la cultura y la creatividad tienen con dichos procesos. El ejemplo de ciudades creativas, presentes en la teoría y en la práctica por más de veinte años, ilustra de manera muy evidente esa relación. Aunque el concepto derivó del desarrollo económico, hoy abarca muchos temas y sigue vigente en la Red de Ciudades Creativas de la UNESCO.

La relación entre la cultura y la creatividad con los organismos internacionales se manifiesta a través de tres campos. Además de ser el eje central del desarrollo de las industrias culturales y creativas, la cultura y la creatividad se han reconocido como una fuerza transversal en el desarrollo sostenible local urbano. Asimismo, el patrimonio cultural forma parte de diálogos actuales sobre el desarrollo urbano como resultado de una gran variedad de esfuerzos a nivel internacional, especialmente de la UNESCO y de la organización Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), desde la escala local a la internacional, involucrando a académicos, profesionales, urbanistas y responsables políticos en varios niveles de gobierno.

La intención de articular una nueva agenda urbana global surge de la visión de que las ciudades son vías clave en todos los aspectos del desarrollo sostenible y no simplemente vehículos para la promoción de los objetivos culturales, sociales, económicos o ambientales. Asimismo, el reto central de la Agenda de Hábitat III, partiendo de la premisa de que el futuro de la ciudad es esencial para lograr el desarrollo sostenible global, es definir las acciones apropiadas posteriores a 2016.

Aun así, resulta difícil identificar cómo llevar a cabo las acciones que se derivan de la Conferencia que, por un lado, tiene un carácter internacional y, por otro, uno local, dado que está firmada por los representantes de los gobiernos nacionales. Las ciudades, aunque están en el centro de la Agenda, no han logrado ser sus protagonistas, porque los niveles de gobernanza superan el nivel local. Además, la NAU no hace distinción entre las diversas ciudades del mundo que actualmente están en posiciones de desigualdad, en cuanto a recursos, niveles de desarrollo y modelos de gobernanza.

Para concluir, sin olvidar que la NAU es un documento de gobernanza internacional, cabe destacar que su naturaleza requiere un compromiso por parte de las ciudades y de sus gobiernos locales con las metas definidas allí. La cultura y las expresiones creativas de cada persona deben estar en el centro de las políticas que se desarrollan, protegiendo la identidad, la diversidad cultural y los derechos culturales.

## Bibliografía

- BARNETT, C. y PARNELL, S. (2016).** "Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 Urban Agenda." *Environment and Urbanization*, 28 (1): 87-98. <https://doi.org/10.1177/0956247815621473>
- BAYCAN-LEVENT, T. (2010).** "Diversity and Creativity as Seedbeds for Urban and Regional Dynamics". *European Planning Studies*, 18 (4): 565-94. <https://doi.org/10.1080/09654311003593663>
- CHATTERTON, P. (2000).** "Will the real Creative City please stand up?" *City*, 4 (3): 390-397. <https://doi.org/10.1080/713657028>
- CLOS, J. (2016, marzo 30).** Mensaje de Joan Clos al Pleno de Consejeros del CSCAE. Consultado en: <https://www.youtube.com/watch?v=pqEVuXpUkd&feature=youtu.be>
- COHEN, M. A. (2015).** "From Habitat II to Pachamama: a growing agenda and diminishing expectations for Habitat III". *Environment and Urbanization*, 28 (1): 35-48. <https://doi.org/10.1177/0956247815620978>
- COMISIÓN MUNDIAL DE CULTURA Y DESARROLLO. (1996).** Nuestra diversidad creativa. París: Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo. Consultado en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000105586\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000105586_spa)
- COOKE, P. N. y LAZZERETTI, L. (Eds.). (2008).** Creative cities, cultural clusters and local economic development. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- DUXBURY, N., HOSAGRAHAR, J. y PASCUAL, J. (2016).** Why must culture be at the heart of sustainable urban development? Barcelona: UCLG. Consultado en: [http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/en/culture\\_sd\\_cities\\_web.pdf](http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documents/en/culture_sd_cities_web.pdf)
- FLORIDA, R. (2005).** Cities and the creative class. Nueva York: Routledge.
- GARNER, B. (2016).** The politics of cultural development: trade, cultural policy and the UNESCO Convention on Cultural Diversity. Londres, Nueva York: Routledge.
- HALL, P. (2008).** "El contexto social, espacial y cultural de la innovación. Entornos, clusters y ciudades creativas". *Telos*, 77: 71-76. Consultado en: <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero077/entornos-clusters-y-ciudades-creativas/>
- HERRERA-MEDINA, E., MOLINA-PRIETO, L. E. y BONILLA-ESTÉVEZ, H. (2013).** "Ciudades creativas: ¿paradigma económico para el diseño y la planeación urbana?" *Bitácora Urbano Territorial*, 1 (22): 11-20. Consultado en: [https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/11-20/pdf\\_465](https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/11-20/pdf_465)
- HRISTOVA, S., DRAGIĆEVIĆ ŠEŠIĆ, M. y DUXBURY, N. (Eds.). (2015).** Culture and sustainability in European cities: imagining Europolis. Londres: Routledge.
- <http://smartheritage.com/wp-content/uploads/2015/03/KRAKOV-CHARTER-2000.pdf>
- ICOMOS. (2000).** The charter of Krakow: principles for conservation and restoration of built heritage. Krakow: Bureau Krakow. Consultado en:
- ICOMOS. (2013).** The Burra Charter: The Australia ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance. Burwood: Australia ICOMOS Incorporated. Consultado en: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/The-Burra-Charter-2013-Adopted-31\\_10\\_2013.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/The-Burra-Charter-2013-Adopted-31_10_2013.pdf)
- KAGAN, S. y HAHN, J. (2011).** "Creative cities and (un)sustainability: from creative class to sustainable creative cities". *Culture and Local Governance*, 3 (1-2): 11-27. <https://doi.org/10.18192/clg-cgl.v3i1.182>
- LANDRY, C. (2008).** The Creative city. A toolkit for urban innovators. London: Routledge.
- MATOVIC, M., MADARIAGA, A. y SAN SALVADOR DEL VALLE, R. (2018).** Creative cities: mapping creativity driven cities. 12 good practices from UNESCO Creative Cities Network. Bilbao: Universidad de Deusto.
- NACIONES UNIDAS. (1992a).** Agenda 21. Río de Janeiro: Naciones Unidas. Consultado en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/index.htm>
- NACIONES UNIDAS. (1992b).** Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro: Naciones Unidas. Consultado en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- NACIONES UNIDAS. (2001).** Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. Nueva York: Naciones Unidas. Consultado en: <http://habitat.aq.upm.es/aghab/adecmil.html>
- NACIONES UNIDAS. (2012).** El futuro que queremos. Río de Janeiro: Naciones Unidas. Consultado en: [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_spanish.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf)
- NACIONES UNIDAS. (2015).** Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York: Naciones Unidas. Consultado en: [https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf)
- NACIONES UNIDAS. (2017).** Nueva Agenda Urbana. Naciones Unidas. Consultado en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- NURSE, K. (2007).** "Culture as the fourth pillar of sustainable development". En: Commonwealth Secretariat, Small States: economic review and basic statistics, Volumen 11. Londres: Commonwealth Secretariat, pp. 28-40. <https://doi.org/10.14217/smalt-2007-3-en>

- PRATT, A. C. (2011).** "The cultural contradictions of the creative city". *City, Culture and Society*, 2 (3): 123-130. <https://doi.org/10.1016/j.ccs.2011.08.002>
- SCOTT, A. J. (2006).** "Creative cities: conceptual issues and policy questions". *Journal of Urban Affairs*, 28 (1): 1-17. <https://doi.org/10.1111/j.0735-2166.2006.00256.x>
- STUPPLES, P. (2014).** "Creative contributions: the role of the arts and the cultural sector in development". *Progress in Development Studies*, 14 (2): 115-130. <https://doi.org/10.1177/1464993413517779>
- SUGRANYES, A. (2017).** "Nueva Agenda Urbana. Breve recuento del proceso y del producto". En: J. Borja, F. Carrión y M. Corti (eds.), *Ciudades resistentes, ciudades posibles*. Barcelona: UOC, pp. 85-93.
- THROSBY, D. (2017).** "Culturally sustainable development: theoretical concept or practical policy instrument?" *International Journal of Cultural Policy*, 23 (2): 133-147. <https://doi.org/10.1080/10286632.2017.1280788>
- TORGGLER, B., et al. (2015).** UNESCO's work on culture and sustainable development: evaluation of a policy theme. París: UNESCO.
- UNESCO. (2001).** Universal Declaration on Cultural Diversity. París: UNESCO. Consultado en: [http://portal.unesco.org/en/ev.php?URL\\_ID=13179&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php?URL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (2005).** Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de la Expresión Cultural. París: UNESCO. Consultado en: [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919\\_spa](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000142919_spa)
- UNESCO. (2013).** The Hangzhou Declaration: "Placing Culture at the Heart of Sustainable Development Policies". París: UNESCO. Consultado en: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/images/FinalHangzhouDeclaration20130517.pdf>
- UNESCO. (2014).** Florence Declaration: "Culture, creativity and sustainable development: research, innovation, opportunities". París: UNESCO. Consultado en: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000230394/PDF/230394eng.pdf>
- UNESCO. (2017).** Cultura: futuro urbano. París: UNESCO. Consultado en: <https://es.unesco.org/creativity/publication/cultura-futuro-urbano>
- USAÍ, A. (2016).** *The creative city: cultural politics and urban regeneration between conservation and development*. Bruselas: P.I.E. Peter Lang.
- VALDERRAMA, F. (1995).** *A history of UNESCO*. París: UNESCO.
- VЛАССИС, А. (2016).** "UNESCO, cultural industries and the international development agenda: between modest recognition and reluctance". En: P. Stupples y K. Teaiwa (eds.), *Contemporary Perspectives on Art and International Development*. Nueva York: Routledge. pp. 68-83.
- WIKTOR-MACH, D. (2018).** "What role for culture in the age of sustainable development? UNESCO's advocacy in the 2030 Agenda negotiations". *International Journal of Cultural Policy*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/10286632.2018.1534841>



# Urbanismo de resistencia en Puerta de Tierra.

II Workshop de Arquitecturas Colectivas

Resistance urbanism in Puerta de Tierra.  
 II Workshop of Collective Architectures

Urbanismo de resistência em Puerta de Tierra.  
 II Workshop de Arquiteturas Coletivas

L'urbanisme de résistance à Puerta de Tierra.  
 II Workshop d'Architectures Collectives

▲ fotografía: autoría propia

## Autoras

### Omayra Rivera Crespo

Doctora en Arquitectura  
 Universidad de Puerto Rico y  
 Universidad Politécnica de Puerto Rico  
 omayra.rivera@upr.edu; omrivera@pupr.edu  
<https://orcid.org/0000-0002-6148-5537>

### Yazmín Crespo Claudio

Estudiante de Doctorado en Historia  
 de la Arquitectura  
 Universidad Ana G. Méndez, recinto  
 de Gurabo  
 y\_crespo@g.harvard.edu  
<https://orcid.org/0000-0003-1636-7221>

### Irmaris Santiago Rodríguez

Arquitecta  
 Universidad de Puerto Rico, recinto de  
 Carolina  
 arqisr.work.art@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-6784-6711>

Recibido: 29/09/2019  
 Aprobado: 07/11/2019

### Cómo citar este artículo:

RIVERA-CRESPO, O., CRESPO-CLAUDIO, Y. y SANTIAGO-RODRÍGUEZ, I. (2019). "Urbanismo de resistencia en Puerta de Tierra. II Workshop de Arquitecturas Colectivas". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 51-60. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82541>

## Resumen

---

El taller Creando sin Encargos, compuesto por profesoras de arquitectura, tiene como misión gestar proyectos que apoyen iniciativas de autogestión en comunidades en Puerto Rico. Con esto en mente, el II Workshop: Arquitecturas Colectivas en Puerta de Tierra, San Juan, apoya el trabajo de dos artistas, los residentes y líderes comunitarios que reaccionaron a los efectos del aburguesamiento de su comunidad, autodenominándose Brigada PDT. La Brigada rescató estructuras abandonadas limpiándolas y pintando murales con mensajes que claman por espacios públicos inclusivos. Como parte de un ejercicio de diseño participativo y construcción, los participantes del workshop, estudiantes de arquitectura y otras disciplinas, debían inspirarse en el trabajo de los artistas y en los actos cotidianos de los habitantes para intervenir una de las estructuras rescatadas y convertidas en la Plaza Vivero. En consecuencia, les correspondía subsanar las carencias en el espacio urbano que afectan estos actos. Tomando como punto de partida el placemaking, la intervención debía insertarse de manera orgánica como parte del entorno y el movimiento natural de transeúntes y residentes, pero convirtiéndose también en un ícono de urbanismo de resistencia a desarrollos que no corresponden a la realidad social del lugar.

**Palabras clave:**

diseño, arquitectura, diseño urbano, participación comunitaria, Puerto Rico.

## Autoras

---

### Omayra Rivera Crespo

Arquitecta (Universidad de Puerto Rico) con Magíster en Arquitectura (Arizona State University) y Doctora en Arquitectura de la Universidad Ramón Llull (Barcelona). Profesora de la Universidad de Puerto Rico y de la Universidad Politécnica de Puerto Rico. Fue gerente de proyectos en el Municipio de San Juan y es co-fundadora del Taller Creando Sin Encargos, coordinadora de proyectos de arte en comunidades en el Museo de Arte Contemporáneo de Puerto Rico, consultora de diseño participativo y autora del libro Procesos de Participación: proyectar, construir y habitar la vivienda contemporánea.

### Yazmín Crespo Claudio

Arquitecta (Universidad de Puerto Rico y Universidad de Cornell). Magíster en Historia y Teoría de la Arquitectura (Universidad de Harvard) y es estudiante de Doctorado Historia de la Arquitectura (Universidad de Harvard). Ha sido ganadora del Technical Chamber of Greece Award y World Architecture Award. Fue directora del Departamento de Arquitectura de la Escuela Internacional de Diseño y Arquitectura de la Universidad Ana G. Méndez -Recinto de Gurabo, es profesora de diseño arquitectónico y co-fundadora del Taller Creando Sin Encargos

### Irmaris Santiago Rodríguez

Arquitecta (Universidad de Puerto Rico). Es profesora de diseño interior y arquitectónico, y profesora de arte en la Liga de Arte en San Juan. Forma parte de la junta de directores de los Premios URBE y del Taller Creando Sin Encargos. Fue Directora Auxiliar del Centro Internacional de Diseño de la Universidad del Turabo. Es consultora de diseño interior y arquitectura. Su obra artística ha sido exhibida en varios pueblos de Puerto Rico.

## Abstract

The collective “taller Creando Sin Encargos”, composed by professors of architecture, has as mission to develop projects that support self-management initiatives in communities in Puerto Rico. The II Workshop: Collective Architectures in Puerta de Tierra, San Juan, supports the work of two artists, residents and community leaders who reacted to the effects of gentrification in their community calling themselves “Brigada PDT”. The “Brigada” rescued abandoned structures by cleaning and painting murals with messages that call for inclusive public spaces. As part of an exercise in participatory design and construction, the Workshop participants, students of architecture and other disciplines should draw inspiration from the work of artists and the daily acts of the inhabitants to intervene one of the structures rescued and converted into a “Plaza Vivero”. Consequently, they had to correct the deficiencies in the urban space that affect these acts. Taking as a starting point the placemaking, the intervention had to be inserted organically as part of the environment and the natural movement of passers-by and residents, but also becoming an icon of urbanism of resistance to developments that do not correspond to the social reality of the place.

**Keywords:** design, architecture, urban design, community participation, Puerto Rico.

## Résumé

Le collectif “taller Creando Sin Encargos”, composé de professeurs d’architecture, a pour mission de créer des projets qui soutiennent les initiatives d’autogestion dans les communautés de Porto Rico. Dans cet esprit, le II Workshop : Architectures Collectives de la Puerta de Tierra, à San Juan, soutient le travail de deux artistes, de résidents et de responsables de communautés qui ont réagi aux effets de l’embourgeoisement dans leur communauté en se faisant appeler “Brigada PDT”. La “Brigada” a sauvé des structures abandonnées en les nettoyant et en peignant des peintures murales avec des messages réclamant des espaces publics ouverts à tous. Dans le cadre d’un exercice de conception et de construction participatives, les participants au Workshop, étudiants en architecture et autres disciplines, devraient s’inspirer du travail des artistes et des actions quotidiennes des habitants pour intervenir dans l’une des structures sauvées et devenir un “Plaza Vivero”. En conséquence, il leur appartenait de remédier aux insuffisances de l’espace urbain qui affectent ces actes. En partant de la création de lieux, l’intervention devait s’inscrire de manière organique dans l’environnement et dans le mouvement naturel des passants et des résidents, mais aussi devenir une icône de la résistance au développement urbain qui ne correspond pas à la réalité sociale du lieu.

## Resumo

O coletivo “taller Creando Sin Encargos”, composto por professores de arquitetura, tem a missão de criar projetos que apoiam iniciativas de autogestão nas comunidades de Porto Rico. Com isso em mente, o II Workshop: Arquiteturas Coletivas em Puerta de Tierra, San Juan, apoia o trabalho de dois artistas, residentes e líderes comunitários que reagiram aos efeitos da gentrificação em sua comunidade, denominando-se “Brigada PDT”. A “Brigada” resgatou estruturas abandonadas limpando-as e pintando murais com mensagens que clamavam por espaços públicos inclusivos. Como parte de um exercício de projeto e construção participativos, os participantes da Workshop, estudantes de arquitetura e outras disciplinas, devem se inspirar no trabalho de artistas e nas ações diárias dos habitantes para intervir em uma das estruturas resgatadas e tornar-se um “Plaza Vivero”. Consequentemente, cabia a eles corrigir as deficiências no espaço urbano que afetam esses atos. Tomando a organização do lugar como ponto de partida, a intervenção teve que ser inserida organicamente como parte do meio ambiente e do movimento natural de transeuntes e residentes, mas também se tornando um ícone de resistência ao desenvolvimento urbano que não corresponde à realidade social do lugar.

**Palavras chave:** desenho, arquitetura, desenho urbano, participação da comunidade, Porto Rico.



Urbanismo de resistencia en Puerta de Tierra.  
II Workshop de Arquitecturas Colectivas

**Mots-clés:** design, architecture, design urbain, participation communautaire, Porto Rico.

## Introducción: recuperar el espacio público en Puerta de Tierra

*La pregunta es ¿cómo los diseñadores deben insertarse en una comunidad organizada y en pie de lucha con soluciones de diseño y construcción que puedan generar un sentido de pertenencia? El acercamiento del colectivo taller Creando Sien Encargos ha sido por medio de un taller de arquitecturas colectivas liderado por tres profesoras de arquitectura (autoras de este artículo), en donde un simple cambio en el acercamiento del diseño y construcción del proyecto alentaría a los ciudadanos a participar activamente en las decisiones de su comunidad.*

Hay que valorizar, defender y exigir el espacio público como la dimensión esencial de la ciudad, impedir que se especialice, sea excluyente o separador, reivindicar su calidad formal y material, promover la publificación y la polivalencia de espacios abiertos o cerrados susceptibles de usos colectivos diversos (equipamientos públicos y privados, campus o parques adscritos a usos específicos), conquistar espacios vacantes para usos efímeros o como espacios de transición entre lo público y lo privado (Borja, 2012: 218).

Entre 2015 y 2016, un gran proyecto sacude a Puerta de Tierra, el barrio que se divisa como antesala del Viejo San Juan (Puerto Rico). Mientras se construye un paseo faraónico paralelo al mar, los edificios, las calles y las aceras de la comunidad se deterioran a pasos agigantados. Los automóviles y autobuses circulan cada vez más rápido ante la ausencia de semáforos y los transeúntes intentan mantenerse a salvo como un acto más de su día a día. El abandono de muchos edificios provoca inseguridad y malestar. La ausencia de espacios públicos hace eco en los residentes que intentan ocupar las calles, convirtiéndolas en una extensión de sus hogares o negocios. Esto es terreno común del urbanismo neoliberal, ya que como lo explican Brenner, Peck y Theodore (2009: 9), “la neoliberalización se basa en un desarrollo espacial desigual y se materializa a través de esa desigualdad; esto es, su ‘estado natural’ se caracteriza por una topografía desigualmente desarrollada y persistentemente inestable”. Sin embargo, en algunas paredes de Puerta de Tierra pueden verse murales esperanzadores que claman “¡Aquí vive gente!”

Los artistas Jesús “Bubu” Negrón y Luis Agosto Leduc comenzaron a plasmar en algunas paredes de los edificios abandonados de Puerta de Tierra los reclamos de los residentes, junto al líder comunitario José Luis Vélez, mejor conocido como “Pichual” y los niños de la comunidad, adoptando el nombre de Brigada PDT. Posteriormente, su labor se extendió a la limpieza del interior de algunas de estas estructuras, con la esperanza de poder utilizarlas como espacios de encuentro. Su gran logro ha sido la expropiación de una de ellas por parte del gobierno para que pueda ser habilitada y convertida en un centro comunitario y cultural. Esto, mediante un proceso democrático de votación. También lograron convertir un espacio en ruinas en una Plaza Vivero donde se reúnen los residentes a sembrar, intercambiar ideas y ver cine bajo las estrellas (Figura 1).

La pregunta es ¿cómo los diseñadores deben insertarse en una comunidad organizada y en pie de lucha con soluciones de diseño y construcción que puedan generar un sentido de pertenencia? El acercamiento del colectivo taller Creando Sien Encargos ha sido por medio de un taller de arquitecturas colectivas liderado por tres profesoras de arquitectura (autoras de este artículo), en donde un simple cambio en el acercamiento del diseño y construcción del proyecto alentaría a los ciudadanos a participar activamente en las decisiones de su comunidad. El taller de cinco días, realizado en el espacio rescatado de la Plaza Vivero, generó un intercambio constante de conocimientos e ideas entre los residentes, los estudiant-



Figura 1. Espacio recuperado por la Brigada PDT en Puerta de Tierra

Fuente: Taller Creando Sin Encargos.

tes y los voluntarios. La inspiración provendría del entorno, las cartografías cotidianas de los residentes, la autogestión y la autoconstrucción.

El colectivo taller Creando Sin Encargos, en su interés de asumir responsabilidades por rescatar espacios de la ciudad y lograr grandes cambios con pequeños gestos, se une a la iniciativa de la Brigada PDT para reclamar el derecho al espacio público. Esto se hace en colaboración con la Coordinadora Latinoamericana de Estudiantes de Arquitectura (CLEA) en Puerto Rico y, su presidenta, Yekselly Méndez.

La metodología consistió en un proyecto de diseño y construcción de un espacio de estar y cobijo que completaría la fachada de la Plaza Vivero, el cual se inspiraría en el trabajo realizado por la Brigada PDT en la comunidad de Puerta de Tierra. Los componentes básicos del proyecto de intervención debían incluir un pequeño techo o cubierta para proteger del sol y del agua; un espacio para sentarse, que considerara la losa de hormigón existente; una piel o membrana que permitiera la visibilidad y la ventilación; y la integración en el espacio de la iniciativa existente de biblioteca al aire libre, denominada Libros libres. La agenda del *II Workshop de Arquitecturas Colectivas* incluía un primer día de presentación/charla sobre la Brigada PDT y sus proyectos; una mesa redonda con una mirada constructiva sobre los procesos, retos y beneficios del taller; una entrega de documentos y el ejercicio de diseño; y una visita guiada a la comunidad. El segundo día se dedicó en su totalidad a un ejercicio intensivo de diseño y la presentación de las propuestas a la comunidad de Puerta de Tierra. Los próximos tres días fueron de diseño y construcción junto a colectivos nacionales de diseño y arquitectura, los niños de la Brigada PDT y los residentes del barrio.

## Proyecto en Puerta de Tierra. Antecedentes

La puerta principal de acceso terrestre a la ciudad amurallada de San Juan era la Puerta de Santiago, conocida como la Puerta de Tierra, nombre que adoptó el barrio que se fue desarrollando allí y que, en 1771, llegaba a las cercanías del Fuerte San Cristóbal. Salir de San Juan por el camino de tierra implicaba un proceso complicado: la puerta de Santiago abría a un puente levadizo sobre un foso, que utilizaba fuertes poleas y cadenas para levantarla.

Tal como apunta el planificador Aníbal Sepúlveda Rivera en su libro *San Juan extramuros: iconografía para su estudio*, en 1888 los residentes de Puerta de Tierra le pidieron al ayuntamiento que nombrara a la primera calle del barrio como el santo patrono San Agustín (Carbonell y Sepúlveda, 1990). A medida que Puerta de Tierra se poblaba y los terrenos escaseaban para la intensa serie de usos que demandaba el ensanche de San Juan, el antiguo sistema vial apenas podía tolerar el tráfico. Primero el tranvía y luego el tren de circunvalación constituyeron un intento para aliviar la manga vial. Ambos atravesaban a Puerta de Tierra y es por esto el nombre de la Calle del Tren. Estas nuevas infraestructuras cambiaron el panorama del barrio para siempre. A ello se añaden la construcción del parque Luis Muñoz Rivera en 1924 y la construcción en 1926 de la que hoy se conoce como avenida Fernández Juncos, las cuales delimitaron los terrenos al sur. En su ensayo *[Re]visión de la vivienda social en San Juan: notas sobre la arquitectura para el obrero (1930s-1950s)*, Luz Marie Rodríguez (2012: 162) nos indica que el

primer proyecto de vivienda urbana diseñado por la Puerto Rico Reconstruction Administration (PRRA) [...] se localizaría en un terreno delimitado por las vías del ferrocarril (hoy calle del Tren), la Avenida Fernández Juncos, la calle San Juan Bautista y la calle Matías Ledesma, próximo a los puertos de San Juan donde trabajaba la mayoría de los futuros residentes.

Es así como en 1938 se edifica El Falandsterio, el primer complejo de vivienda pública en el área de Puerta de Tierra. En las décadas subsiguientes se levantan los residenciales públicos de San Agustín en 1940 y San Antonio en 1940.

En la actualidad, Puerto Rico no cuenta con un marco legal adecuado que permita proteger la integridad urbanística, arquitectónica e histórica de toda la Isleta de San Juan. Según nos indica Johnny Torres Rivera (s.f.),

en 1993 la Junta de Planificación de Puerto Rico aprobó el Reglamento Núm. 23, Plan de Usos del Terreno y Reglamento de Zonificación Especial para la entrada a la Isleta de San Juan, todavía vigente, pero ello se hizo sin consultar al Instituto de Cultura, en abierta violación al Reglamento Núm. 5 de Sitios y Zonas Históricas, que así lo requiere. El Reglamento 23, aplicable tan solo a la entrada a la Isleta no brinda las garantías necesarias para asegurar un desarrollo urbanístico armónico y congruente con la arquitectura, la cultura, el paisaje y la historia de toda la Isleta de San Juan. La medida que se presenta en el P. del S. 1645, la Ley 231 del 2000 y la Ley para establecer el Distrito del Capitolio, buscan asegurar que se establezcan parámetros para conservarla, rehabilitarla y desarrollarla en forma integral y armónica, respetando su valor histórico y cultural.

En efecto, cuando se construye el *Proyecto de Revitalización Urbana y Comercial de Puerta de Tierra*, no se realizó una consulta con los residentes.

## Arquitecturas colectivas

El taller en Puerta de Tierra tuvo una duración de cinco días y adoptó el término de arquitecturas colectivas, utilizado por el arquitecto sevillano Santiago Cirugeda (2010), al referirse a colectivos interesados en la construcción participativa del entorno urbano y usa como herramientas de trabajo e información tanto los encuentros presenciales como las plataformas digitales. Cirugeda (2010: 38) indica que,

desde sus inicios en 2007, la red ha ido creciendo mediante las aportaciones de diversos agentes, habitantes-sinquieto@s, activistas urbanos, alumn@s y docentes, artistas y gestores culturales, paisajistas y ecologistas, urbanistas y arquitect@s, polítolog@s y juristas, antropológ@s y sociólogos, hackers y cooperativistas..., en definitiva, un amplio abanico de seres humanos, con ganas de sentir un poco más próximo el medio en el que habitamos.

El éxito de esta iniciativa demuestra la importancia de los procesos de autogestión como propuesta de un trabajo social y político diferente, uno que no intenta controlar encarecidamente cualquier propuesta ciudadana.

## Urbanismo de resistencia

Este es el segundo *workshop* llevado a cabo por el taller Creando sin Encargos, para apoyar iniciativas de autogestión de comunidades en Puerto Rico. El objetivo principal es ofrecer a estudiantes y recién graduados de diferentes programas académicos de las universidades de Puerto Rico la oportunidad de participar en un proyecto / taller de diseño participativo y construcción, además de unas conferencias con un componente de *placemaking*, un enfoque multifacético para la autogestión del espacio público. La metodología se encamina hacia los recursos, la inspiración y el potencial del espacio identificado por la comunidad para promover la salud, la felicidad, la sana y armoniosa convivencia y el bienestar de los habitantes. El *placemaking*, que como proceso y filosofía se fundamenta en el postulado *Eyes on the street* de Jane Jacobs (1961) y su crítica al urbanismo, anima a los ciudadanos a observar y empoderarse de la calle y de lugares de uso común; así como en los elementos claves que esbozó el urbanista William Holly Whyte (1980) para crear una vida social agradable en los espacios públicos. El *workshop* convocó a estudiantes de arte, diseño y arquitectura, entre otras disciplinas, a unirse y confabular recetas urbanas junto a la comunidad (Figura 2).

Un componente esencial de este segundo *workshop*, además de tomar como punto de partida el trabajo elaborado por la Brigada PDT (BPDT) y el liderazgo de la comunidad, era que los participantes observaran lo que ocurría naturalmente en la zona, como el movimiento y las actividades cotidianas de los residentes, de manera que comprendieran sus necesidades y carencias en el espacio público. De esta for-

ma, su intervención se convertiría en una especie de “acupuntura urbana” que se insertaría en el entorno de manera orgánica, convirtiéndose en un hito e ícono de resistencia. Lo construido debía ser una respuesta a la desidia de muchos y a los desarrollos urbanos que no reflejan la realidad social de Puerta de Tierra. La estrategia subversiva de trabajo para el diseño y construcción de la intervención, a la que se le nombró Parada del Almendro, por encontrarse en frente de un árbol de esta especie, consta de tres tácticas frecuentes en la comunidad: la comunicación gráfica utilizada en murales y textos de conciencia social y salubridad en las fachadas de edificios abandonados; los materiales de construcción, algunos reciclados, que subrayan las relaciones interpersonales que la Brigada PDT deseaba se dieran en el espacio como ventana hacia la Plaza Vivero; y, por último, responder a la necesidad de un espacio de espera y cobijo que apoyara al sistema de transportación pública tan utilizado por la comunidad. El diseño debía proveer un lugar seguro y acogedor para los habitantes e incluir un soporte para la iniciativa de biblioteca al aire libre denominada Libros Libres, preexistente en el lugar.

## Educación con responsabilidad social

En el taller Creando sin Encargos estamos convencidas de que tanto los estudiantes de diseño como de otras disciplinas deben estar conscientes de que tienen por delante una responsabilidad social. Por lo tanto, no basta con conceptualizar proyectos desde un escritorio y frente a una computadora, sino que es necesario que salgan a la calle y aprendan de quienes usan los espacios día a día, de sus luchas y sus anhelos. Tal como explica Anthony W. Schuman (2005: 8) en el libro *From the studio to the streets*, “community design offers an alternative to the pervasive design studio exercise modeled on the “star architect” career model. It emphasizes neighborhood fabric over object-building, collaboration over competition and process over product”. En la calle se abandonan los egos y se trabaja por un fin común, en colaboración. Tampoco existen expertos sino experiencias que enriquecen la labor creativa. Bajo esta premisa, el *workshop* reúne a estudiantes de distintos bagajes y a una comunidad en resistencia (Figura 3).

Por ejemplo, Melanie Rivera, participante del *workshop* y recién graduada de la Escuela de Artes Plásticas y Diseño en San Juan, explica que del trabajo creativo y de la comunidad aprendió que “la diversidad



Figura 2. Primer día del *workshop*: reunión con la comunidad y los estudiantes y explicación del proyecto

Fuente: Taller Creando sin Encargos.

de destrezas y conocimientos, anécdotas y experiencias, enriquecen el proceso de diseño y fabricación” (correo electrónico, 25 de agosto de 2017). Mientras, Luis Rodríguez, también participante del taller y estudiante de arquitectura de la Universidad de Puerto Rico, comenta que “del trabajo colaborativo aprendí que no hay tarea pequeña que pueda ser llevada a cabalidad por un solo individuo. Dos cabezas piensan mejor que una” (correo electrónico, 25 de agosto de 2017). Asimismo, Rey Antonio París, estudiantes de diseño gráfico de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, declaró aprender de la comunidad “el valor de actuar en momentos de necesidad” (correo electrónico, 25 de agosto de 2017). Los murales de la Brigada PDT plasman dicha necesidad y los participantes, como Rey, se inspiraron en este valor o fuerza que genera respuestas ante un desarrollo insostenible y deshumanizante.

## Arte: gestor de cambio y enlace comunitario

¿Qué es el arte? ¿Para qué sirve? ¿Cuáles son sus fines? Estas son algunas preguntas importantes para quien acude hoy a la disciplina en búsqueda de cambio. Podríamos comenzar pensando el arte como la manifestación de la actividad humana y reconocer sus diversas expresiones. No obstante, el arte responde a la necesidad de rectificar un país, vulnerar un sentimiento y, en ocasiones, exponer una protesta. Los residentes de la comunidad de Puerta de Tierra han plasmado e interpretado cómo se vive en comunidad en las paredes que la circunscriben. El andar es

cuesta arriba en una comunidad rodeada de edificios en desuso. El espacio público se perderá sino escuchamos a sus residentes. Es esa mirada a la pintura muralista que ha fusionado la plástica, lo social y lo comunitario para atender el aspecto de seguridad y la falta de comunicación. Durante el recorrido inicial por la comunidad de Puerta de Tierra los estudiantes y voluntarios observaron en los murales y en las propuestas gráficas de la Brigada PDT imágenes y textos que denuncian la necesidad de un cambio. Aquí, el arte ejerce una responsabilidad didáctica e informativa a los residentes, al transeúnte y al país. El arte construye enlaces comunitarios.

El medio del muralismo tiene un ingrediente transgresor y provocador. Las imágenes realizadas en las superficies de las estructuras rescatadas o intervenidas conspiran para denunciar al mundo un detente: ¡Aquí vive gente! Los trabajos en las paredes realizados por artistas nacionales y de la comunidad han logrado la aprobación del colectivo. Pintar una pared en el espacio público es una responsabilidad porque la pared es de todos.

Los híbridos urbanos [arte + arquitectura] son “herramientas que apuestan por la complejidad y la complementariedad como respuestas flexibles a los problemas urbanos frente a la planificación especuladora impuesta a priori” (Ribot, et al., 2014: 39). Ellos exhiben la inacción por parte del Estado, dejando en el abandono las estructuras y marginando a los residentes en una zona que poco a poco quieren erradicar para construir grandes proyectos para los grandes intereses de especular con las tierras y las estructuras existentes dentro y fuera del país.

### Intervención: cobijo | espera | ventana. Lo [i]lógico de la parada

La Parada del almendro se convirtió en la respuesta a unas paradas de autobuses creadas con un ojo distante y ajeno a las necesidades y el carácter que identifica a los habitantes de Puerta de Tierra. Según el artista Jesús “Bubu” Negrón (2017), desde el Estado

quitaron semáforos, cambiaron las paradas de lugar, pusieron todas las rutas de las guaguas [autobuses] de la AMA, Metro Bus<sup>[1]</sup> etc, por un solo carril y ha creado un caos en el lugar en la calidad de vida. Ha sido un gran problema de seguridad.

[1] La AMA (Autoridad Metropolitana de Autobuses) y el Metro Bus son sistemas de transporte público de San Juan, Puerto Rico, financiados por el Estado.



Figura 3. Segundo día del workshop: charrette de diseño donde se desarrollaron dos propuestas y la comunidad escogió una

Fuente: Taller Creando sin Encargos.

Esto recalca que, solo quien espera por un autobús cada día, bajo el sol caliente o la lluvia constante que caracteriza el trópico y, posiblemente, luego de una larga caminata, sabe lo que necesita. Solo los puertaterrenos conocen la historia que los caracteriza y sus tradiciones. Para ellos, una parada, más que un cobijo, es una pausa y un lugar de encuentros. Es una ventana a un espacio recuperado que permite a los de “afuera” conocer un trabajo contestatario de autogestión y, a los de “adentro”, reivindicar su postura y sumar a más residentes y colaboradores, ya que, como explica el líder comunitario José Luis Vélez durante un conversatorio de la exposición *Escuchando las voces* en 2017, “la comunidad se unió y estamos batallando... estamos en ese camino”. Por dos años los residentes no contaron con paradas. Lo ilógico de las paradas instaladas en la Calle del Tren, según José ‘Papo’ Torres, propietario del Colmado Torres, un pequeño establecimiento de comestibles, es ver como frente a su negocio ubicaron una parada sobre la rampa de acceso y que los clientes que utilizan sillas de ruedas deben delegar el pedido de sus compras a un vecino ya que no pueden pasar. El banco en pendiente de la parada no permite que una persona se siente a esperar por el autobús cómodamente. De igual manera, al estar construida con acero inoxidable es imposible que una persona se apoye en ella sin quemarse debido a las altas temperaturas del trópico (Castillo, 2015)

Una vez inaugurada esta parada, “Bubu” Negrón comentó en 2017 en página de Facebook de Brigada PDT que:



Figura 4. Tercer día del *workshop*: comienzo de la construcción.

Fuente: Taller Creando sin Encargos.

hoy día, Puerta de Tierra tiene una parada de guagua (autobús) donde los residentes de PdT pueden esperar cómodamente la guagua de la AMA y de MetroBus. Por más de dos años, debido al mal diseño de la Calle Del Tren, los residentes no contaban con paradas de guaguas en la cual se pudieran sentar y tener sombra que los proteja del sol y la lluvia. Esta iniciativa la trae BPDT y se logra construir con el equipo del Taller Creando sin Encargos y su grupo de estudiantes de Arquitectura. Juntos nos dimos la tarea de escuchar a la comunidad de PDT para diseñar y construir una parada de guaguas digna para la gente de Puerta de Tierra. Bautizada como La Parada del Almendro, ésta cuenta además con una sección del grupo Libros Libres y está ubicada en Plaza Vivero Estación PDT.

El trabajo colaborativo, entre la Brigada PDT y el taller Creando sin Encargos refuerza una lucha y enfatiza en el sentido de pertenencia de la comunidad. Es importante que esta comunidad sintiera que esa parada era suya y a su medida, tal como recalca la residente puertaterrense Bibiana Hernández. “Es un modelo que representa la necesidad del Barrio”, porque, “al parecer, la identidad de la gente que vive aquí no es asunto que interese al Estado ni a los ricos” (correo electrónico, 22 de junio de 2017). Si la parada representa a la comunidad y es un modelo para que el Estado y otras personas vean lo que los residentes necesitan, puede decirse que el Workshop de Arquitecturas Colectivas ha logrado su propósito.

## Estrategia | proceso

La estrategia consistió en solicitar a la Brigada PDT acceso a la Plaza Vivero para realizar allí todas las actividades del *workshop* como: ejecutar el *as-built* o planos de la estructura existente con anotaciones específicas de su forma, límites y condición; presentarle a los estudiantes, voluntarios y residentes los documentos que se crearon para que fueran utilizados como referencia para las propuestas de diseño colaborativo; y realizar, en un solo día, el ejercicio intensivo de diseño con los estudiantes. Trabajar en la Plaza Vivero facilitó el diálogo entre los residentes y los estudiantes debido a que ocupamos el espacio que ellos autodenominaron como un centro y lugar de encuentro.

Para el diseño y construcción de la intervención en sitio, que se llevó a cabo en tres días, se efectuó la compra de un conjunto de materiales que incluía: tubos de acero galvanizado para la estructura o andamiaje, tablones de madera para las áreas de asiento, cajas plásticas de leche recicladas y encontradas en el lugar, tornillos y herramientas de ensamblaje, soldadura y construcción (Figura 4).

Las colaboraciones de los propietarios de los negocios aledaños y los residentes fueron componentes claves en el proyecto. Por ejemplo, los residentes llevaron merienda a los estudiantes, un negocio auspició unos de los almuerzos, el propietario del Colmado que se encuentra justo al lado de la Plaza Vivero nos proveyó de electricidad para la utilización de equipo como la sierra, los taladros y la soldadora y el propietario del taller de soldadura en la Calle del Tren cortó los tubos de acero. Esto demuestra la importancia de identificar los recursos y talentos de la comunidad para lograr que el trabajo fuera hecho en un ambiente realmente colaborativo.

## Conclusiones: *workshop*

Si bien los parámetros sociales y el contexto profesional han cambiado palpablemente, los talleres de arquitecturas colectivas son una oportunidad y una plataforma para la expresión y el intercambio de ideas. Es un facilitador de discusión, interacción, inclusión en los procesos de diseño y de autogestión de propuestas de vanguardia de la mano de la

comunidad. El éxito de este *II Workshop* fue reunir a la comunidad, la arquitectura, el diseño, el arte y las cartografías del lugar para lograr una fusión necesaria entre colaboradores emergentes y estudiantes en un espacio de participación, experimentación, exposición y colaboración.

La Parada del almendro fue diseñada y construida en corto tiempo, sin embargo, su significado trasciende de su posible permanencia en el lugar. Tal como expresa Cirugeda (2007: 6),

tradicionalmente, la arquitectura se encarga de construir bienes inmuebles: edificios que se asientan sobre unos cimientos en un terreno que no podrá recuperar su estado natural sin una demolición. Sin embargo, hoy en día existen recursos materiales, legales y teóricos que permiten pensar y construir una arquitectura urbana que no necesite arraigarse para cumplir su función.

De esta manera, la Parada se convierte en ícono de resistencia, al igual que los murales, así como en un hito del transeúnte en la Calle del Tren. El acero y los tablones de madera que la conforman emulan las vías que atravesaban el barrio y el plástico reciclado, que es parte de su piel, refleja el contexto improvisado en un intento por persistir a pesar de la adversidad. La cubierta protege al habitante olvidado, ese que necesita alzar su voz constantemente para que se le tome en cuenta. La misión de la parada no es ser pretencio-



Figura 5. Inauguración de la Parada del almendro.

Foto: Doel Vázquez.

sa ni un modelo a repetirse a gran escala. Ella es parte de una red de intervenciones que le dan continuidad al proyecto de la Brigada PDT (Figura 5).

El *Workshop de Arquitecturas Colectivas* puede ser una nueva forma de hacer ciudad en Puerto Rico, en la medida en que este tipo de intervenciones se emulen por diversos grupos y en diferentes lugares, como semillas que se esparcen por el territorio haciéndose notar y buscando su propia identidad.

## Bibliografía

- BORJA, J.** (2012). Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual. Barcelona: Universitat de Barcelona, tesis para optar al título de Doctor en Geografía.
- BRENNER, N., PECK, J. y THEODORE, N.** (2009). "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. Temas Sociales, 66: 1-11. Consultado en: [http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/fetch/64059073/2009\\_Urbanismo\\_neoliberal\\_brenner-peck-pdf](http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/fetch/64059073/2009_Urbanismo_neoliberal_brenner-peck-pdf)
- CARBONELL, J. y SEPÚLVEDA, A.** (1990). San Juan extramuros: iconografía para su estudio. San Juan, Puerto Rico: Centro de Investigaciones Carimar, Oficina Estatal de Preservación Histórica.
- CASTILLO, J. C.** (2015, agosto 26). "Puerta de Tierra se queda sin palmas y sus residentes esperan respuestas". Diálogo UPR. Consultado en: <https://dialogoupr.com/puerta-de-tierra-se-quedas-sin-palmas-y-sus-residentes-esperan-respuestas/>
- CIRUGEDA, S.** (2007). Situaciones urbanas. Barcelona: Tenov.
- CIRUGEDA, S.** (2010). Arquitecturas colectivas: camiones, contenedores, colectivos / recetas urbanas. Sevilla: Vibok.
- JACOBS, J.** (1961). The death and life of great American cities. Nueva York: Random House.
- NEGRÓN, J.** (2017a, julio 9). "Puerta de Tierra tiene parada nueva. Reportaje televisivo de W. Soto León". San Juan, Telemundo Puerto Rico.
- RIBOT, A., et al.** (2014). CoLaboratorio: fabricación digital y arquitecturas colaborativas. Buenos Aires: Diseño.
- RODRÍGUEZ, L. M.** (2012). "[Re]visión de la vivienda social en San Juan: notas sobre la arquitectura para el obrero (1930s-1950s)". En: L. Pollock y M. Shwegmann (eds.), Espacios ambivalentes: historias y olvidos en la arquitectura social moderna. San Juan: Callejón, pp. 156-184. Consultado en: [https://issuu.com/esc\\_arq\\_upr/docs/libro\\_final](https://issuu.com/esc_arq_upr/docs/libro_final)
- SCHUMAN, A. W.** (2005). From the studio to the streets: service - learning on planning and architecture. Virginia: Stylus Publishing LLC.
- TORRES RIVERA, J.** (s.f.). Historia de Puerta de Tierra. Consultado en: <http://www.puertadeterra.info/historia/historia2.htm>
- WHYTE, W.** (1980). The social life of small urban spaces. Nueva York: Projects for Public Spaces.

# Lectura espacial del derecho a la ciudad.

El caso de Cuenca, Ecuador

**Spatial reading of the right to the city.**

The case of Cuenca, Ecuador

**Leitura especial do direito da cidade.**

Caso de Cuenca, Ecuador

**Lecture spatiale du droit à la ville.**

Le cas de Cuenca, Équateur

▲ Fuente: Google Earth. Conurbación de Baños [Mapa online]. Recuperado de: <https://earth.google.com/web/@-2.90550443,-79.05228883,2649.03297628a,1379.33722729d,35y,0h,0t,0r>. Consultado el 03 de diciembre de 2019

Elaboración: propia

---

## Autoras

---

**Marcela Peñafiel-Mora**

Arquitecta

Universidad de Cuenca

[marcela.penafielm@ucuenca.edu.ec](mailto:marcela.penafielm@ucuenca.edu.ec)

<https://orcid.org/0000-0002-5669-6321>

**Cristina Peralta-Peña**

Arquitecta

Universidad de Cuenca

[cristina.peralta19@ucuenca.edu.ec](mailto:cristina.peralta19@ucuenca.edu.ec)

<https://orcid.org/0000-0001-5179-5905>

Recibido: 30/09/2019  
Aprobado: 07/11/2019

---

## Cómo citar este artículo:

PEÑAFIEL-MORA, M., PERALTA-PÉN<sup>NA</sup>LOZA, C. y SALAZAR-GUAMÁN, X. (2019). "Lectura espacial del derecho a la ciudad. El caso de Cuenca, Ecuador". *La Nueva Agenda Urbana*. Bitácora Urbano Territorial, 30 (1): 61-74 <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82583>.

**Ximena Salazar-Guamána**

Candidata Doctoral en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible  
Universidad Nacional de Cuyo

[ximena.salazar@ucuenca.edu.ec](mailto:ximena.salazar@ucuenca.edu.ec)

<https://orcid.org/0000-0002-7486-8190>

## Resumen

Existen reflexiones importantes que abordan el derecho a la ciudad en términos conceptuales, con pocas lecturas espaciales y generalmente centradas en espacios formalmente reconocidos como urbanos. El presente trabajo expone la construcción de una metodología que interpreta espacialmente el derecho a la ciudad comparando la situación del área urbana de la ciudad de Cuenca, Ecuador, con su conurbación. Se concluye que el análisis espacial permite determinar aquellos componentes de la estructura urbana que requieren atención particular en un proceso de intervención en la ciudad, con miras al cumplimiento de los derechos de la población.

### Palabras clave:

derecho a la ciudad, periurbano, análisis socioespacial, Cuenca-Ecuador.

## Autoras

### Marcela Peñafiel-Mora

Egresada de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca.

### Cristina Peralta-Peñaloza

Egresada de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca. Se ha desempeñado como ayudante de investigación y actualmente como técnico de investigación en el área de proyectos de Ciudad y Territorio.

### Ximena Salazar-Guamán

Arquitecta, Especialista en Ingeniería Catastral, Máster en Planificación Territorial y Candidata Doctoral en el Programa en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza-Argentina. Profesora e investigadora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca. Su actividad académica se desarrolla en el área de planificación territorial y urbana. Ha participado en la elaboración de varios planes de planificación urbana y territorial, catastro y estudios urbanos.

## Abstract

There are important reflections addressing the right to the city is mostly conceptual terms, with few spatial readings and generally focused on spaces formally recognized as urban. This work shows the construction of a methodology for the spatial interpretation of the right to the city by comparing in Cuenca, Ecuador the situation between the urban area and its nearby conurbation. It is concluded that the spatial analysis allows determining those components of the urban structure that require particular attention in a process of intervention in the city to fulfill the rights of the population.

**Keywords:** right to the city, peri-urban, socio-spatial analysis, Cuenca-Ecuador.

## Resumo

Existem reflexões importantes que abordam o direito à cidade em termos principalmente conceituais, com poucas leituras especiais e geralmente focadas em espaços formalmente reconhecidos como urbanos. O presente trabalho expõe a construção de uma metodologia que interpreta espacialmente o direito à cidade, comparando em Cuenca, Equador a situação entre a área urbana e sua vizinhança. Conclui-se que a análise espacial permite determinar os componentes da estrutura urbana que requerem atenção particular em um processo de intervenção na cidade, a fim de cumprir os direitos da população.

**Palavras chave:** direito à cidade, periurbana, análise socioespacial, Cuenca-Ecuador.

## Résumé

Ils existent des importantes réflexions qui parlent du droit à la ville en termes surtout conceptuelles, avec quelques lectures spatiales et généralement centrés en espaces formellement reconnue comme urbains. Cette thèse expose la construction d'une méthodologie qu'interprété spatialement le droit à la ville en comparant dans Cuenca, Equateur situation entre l'area urbain et sa conurbation à proximité. Il est conclu que cette analyse spatiale permet de déterminer ceux components de la structure urbain qu'exigent attention particulière dans un processus d'intervention en la ville en vue de l'accomplissement des droits du peuple.

**Mots-clés:** droit à la ville, périurbain, analyse socio-spatiale, Cuenca-Equateur.



Lectura espacial del derecho a la ciudad.  
El caso de Cuenca, Ecuador

## Introducción

---



---

La ciudad ha sido, es y sigue siendo el escenario de grandes enfrentamientos sociales, políticos, económicos y culturales (Carrión y Erazo, 2016). El principal protagonista de estas acciones es el ser humano, quien construye y crea la ciudad que quiere. Sin embargo ¿es la ciudad que necesitamos? En este sentido, los territorios que conocemos son el resultado de acciones, enmarcadas en obligaciones y derechos ciudadanos, establecidas o no por un Estado central y no siempre orientadas a la búsqueda del bien común. Con este panorama de fondo para el desarrollo de las ciudades fue necesario pensar en un término que evite, entre otras cosas, las injusticias territoriales.

*En este contexto, en el que además los límites entre lo urbano y lo rural son sumamente difusos, surge la interrogante sobre cómo hacer una lectura espacial de los derechos a la ciudad y, más propiamente dicho, del derecho a lo urbano y cómo se ven expresados en el territorio a medida que este se transforma por la ocupación y el desarrollo de actividades eminentemente urbanas.*

Henri Lefebvre propone el derecho a la ciudad en 1968, a favor de una lucha anticapitalista y en búsqueda de la solución para los problemas socioespaciales urbanos. El filósofo y sociólogo lo define como el “derecho a una vida urbana común, transformada, renovada, donde la clase obrera es el agente para crear y producir ciudad” (Lefebvre, 1968: 138). Por su parte, la Constitución del Ecuador reconoce este derecho, entendido como el ejercicio pleno de la ciudadanía, para asegurar la dignidad y el bienestar colectivo de los habitantes de la ciudad en condiciones de igualdad y justicia (Asamblea Constituyente, 2008). Mientras que la Nueva Agenda Urbana retoma con fuerza este término, refiriéndose al derecho de todos los habitantes de las nuevas y futuras generaciones a crear ciudades y asentamientos humanos habitables, con el fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos (ONU, 2016).

Los procesos globales, volátiles y dinámicos de reestructuración económica y política de las últimas décadas han generado cambios notorios en las ciudades en plazos demasiado breves, dando lugar a una competencia entre territorios para atraer capitales (Dillon, Cossío, y Pombo, 2010). De otra parte, durante la segunda década del siglo XX la población mundial se multiplicó 2,7 veces, con un incremento de 7,5 en ciudades mayores a un millón de habitantes, lo que confirma un proceso de urbanización contundente (Herrera y Clemencia, 2017). Se estima que en el año 2050 existirá un aumento del 13% de habitantes en las ciudades (ONU, 2018). Este fenómeno urbano ocasiona una repercusión directa en la morfología de las urbes, su funcionamiento, tamaño y distribución (Arteaga, 2005), pero, además, provoca la destrucción y alteración de los ecosistemas y los paisajes tradicionales, la transformación de las actividades rurales y un desorden en los marcos de planeamiento preexistente (Zuluaga Sánchez, 2008).

En este contexto, en el que además los límites entre lo urbano y lo rural son sumamente difusos, surge la interrogante sobre cómo hacer una lectura espacial de los derechos a la ciudad y, más propiamente dicho, del derecho a lo urbano y cómo se ven expresados en el territorio a medida que este se transforma por la ocupación y el desarrollo de actividades eminentemente urbanas. Por lo que, asumiendo la teoría unitaria de la producción del espacio de Lefebvre que parte de la trialéctica: espacio vivido, espacio percibido y espacio concebido, se plantea un conjunto de indicadores para el análisis de la expresión del derecho a la ciudad en el territorio en términos de satisfacción de necesidades fundamentales del

ser humano. Esta propuesta se aplica en un sector de la ciudad de Cuenca, Ecuador y su área rural inmediata, con el objetivo de tener una lectura espacial del derecho a lo urbano y confrontar los resultados que se obtienen a ambos lados del límite urbano.

## Marco conceptual y propuesta metodológica

David Harvey (2003, citado en Molano, 2016) define que el derecho a la ciudad no es el simple derecho a acceder a lo que los especuladores de la propiedad y los funcionarios estatales han decidido, sino el derecho activo a hacer una ciudad diferente, a adecuarla un poco más a nuestros anhelos y a rehacerlos también nosotros de acuerdo con una imagen diferente. Sabiendo que se trata de aquella posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente (Sugranyes, 2010), la interrogante es ¿cómo identificamos el derecho a lo urbano en el territorio?

Efectivamente, los diferentes enfoques bajo los cuales se hace una lectura del derecho a la ciudad dan elementos orientativos que permitan responder a esta interrogante. A continuación se presentan algunos.

Desde un marco de convivencia social y bien común, se trata de un derecho colectivo basado en un conjunto de normas que regulan la conducta humana (Villegas, 1967), el cual permite a todos los individuos usar y crear la ciudad (Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2016), a partir de decisiones y estrategias territoriales de acuerdo con dimensiones sociales, económicas, culturales y ambientales. En este escenario, diferentes organizaciones sociales a nivel mundial han instituido este término como uno de sus principios de desarrollo, en la medida en que permite a los individuos interactuar activamente en la ciudad, en búsqueda de un lugar que brinde a todos sus habitantes libertad de expresión y construcción de lo urbano, en donde predomina lo colectivo sobre lo individual.

Para que toda sociedad funcione es imprescindible que existan reglas coercitivas de conducta (Aubry y Rau, 1897). Desde ese punto de vista, el derecho a la ciudad se plantea como un conjunto de disposiciones que todos deben cumplir por el hecho de ser parte de una sociedad. En este sentido, se garantiza el derecho que tienen los habitantes de influir activamente en el control de su territorio, sustentado en políticas exter-

nas de libertad que buscan fortalecer la administración pública, asegurando autonomía, transparencia y eficiencia. Por lo tanto, las ciudades se construyen mediante un sistema de cooperación fundamentado en las aspiraciones colectivas e individuales que aseguran la armonía social (Oszlak, 1991). El fin último es obtener ventajas mutuas, garantizando la satisfacción de intereses diversos de cualquier grupo humano.

Al momento de hablar del derecho es necesario considerar la significativa carga ética que lo acompaña. Dentro de un marco territorial y de ciudad, este planteamiento se convierte en un presupuesto rector del mismo. El “Estado social y democrático de derecho, asume compromisos explícitos en su pacto político y social con la ciudadanía y lo juridifica” (Jiménez, 2018: 6). El derecho a la ciudad, desde un enfoque eminentemente ético, es la integración normativa de las relaciones humanas dentro del contexto social, en búsqueda de soluciones contra los impactos negativos que dificultan el progreso adecuado de los territorios (HIC-AL, 2008). Supone, de esta manera, un derecho colectivo encaminado a satisfacer necesidades humanas. Para lograrlo, es necesario desarrollar una planificación, regulación y gestión urbano ambiental que garanticen la gestión democrática y la participación de la ciudadanía.

En tanto derecho al entorno urbano y la convivencia social, el derecho a la ciudad requiere de un componente jurídico que lo avale y le añada relevancia y obligatoriedad. De este modo, resulta pertinente afirmar que el derecho a la ciudad es una herramienta producida por el ser humano para servir a la justicia y constituye un medio para satisfacer las necesidades de las personas (Recasens, 1997). Para que en una sociedad se practique el derecho a la ciudad es necesario cambiar las estructuras político administrativas, enfocándolas fundamentalmente a la producción de leyes y normas con afección urbanística.

De otra parte, bajo el enfoque de mecanismo de cambio y construcción social se encuentra impreso el concepto de Lefebvre. Aquí es donde se garantiza que el derecho a la ciudad sea la posibilidad que tienen todos los seres humanos que forman parte de un territorio para habitar y crear el lugar en el que viven (ONU, 2016).

De lo anterior se puede concluir que todo sujeto puede fijar su vivienda, localizar una actividad socioeconómica e influir en el control de la ciudad con el predominio de lo colectivo sobre lo individual, lo

ESPACIO VIVIDO	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SOCIAL	Contribución en procesos de participación social Organizaciones sociales Percepción de la gestión de las autoridades de la parroquia y el cantón
EXPECTATIVAS Y DEMANDAS DE LA POBLACIÓN	Mejoras en el sector en los últimos 10 años Aspectos considerados para la adquisición de la propiedad Satisfacción con respecto al lugar de residencia
ESPACIO PERCIBIDO	
COBERTURA DE EQUIPAMIENTOS	Nivel de importancia de los equipamientos desde la perspectiva población Oferta y áreas de cobertura de equipamientos de la zona de estudio Grado de pertenencia de la población según los equipamientos que reconoce
DISPONIBILIDAD DE SUELO URBANIZABLE	Reserva de suelo para vivienda Disponibilidad de suelo Oferta de suelo (precio del suelo según el mercado inmobiliario)
CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS	Tenencia del predio Escritura Cobertura de servicios viales Características constructivas y estado de la vía
VIALIDAD Y TRANSPORTE	Nivel de accesibilidad Oferta de transporte (líneas de buses)
SEGURIDAD CIUDADANA	Grado de seguridad de la zona Problemas de inseguridad más frecuentes Brigadas barriales
ESPACIO CONCEBIDO	
ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DE LA TRAMA URBANA	Red vial y amanazamiento Fraccionamiento del suelo Características de los lotes Tendencias de división del suelo
CARACTERÍSTICAS DE LA EDIFICACIÓN	Tipo de implantación Altura de edificaciones Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS)
INFRAESTRUCTURA Y ENTORNO DEL PREDIO	Grado de dotación de infraestructura vial Condiciones del entorno
USO DE SUELO	Ánálisis global de usos de suelo Unidades de usos de suelo combinados Área de construcción
CARACTERÍSTICAS DE LA VIVIENDA	Estado general de la vivienda Abastecimiento de servicios públicos domiciliarios Número de hogares en cada vivienda
TENDENCIAS DE CRECIMIENTO	Potenciales áreas de expansión
PLANIFICACIÓN, REGULACIÓN Y GESTIÓN URBANO - AMBIENTAL	

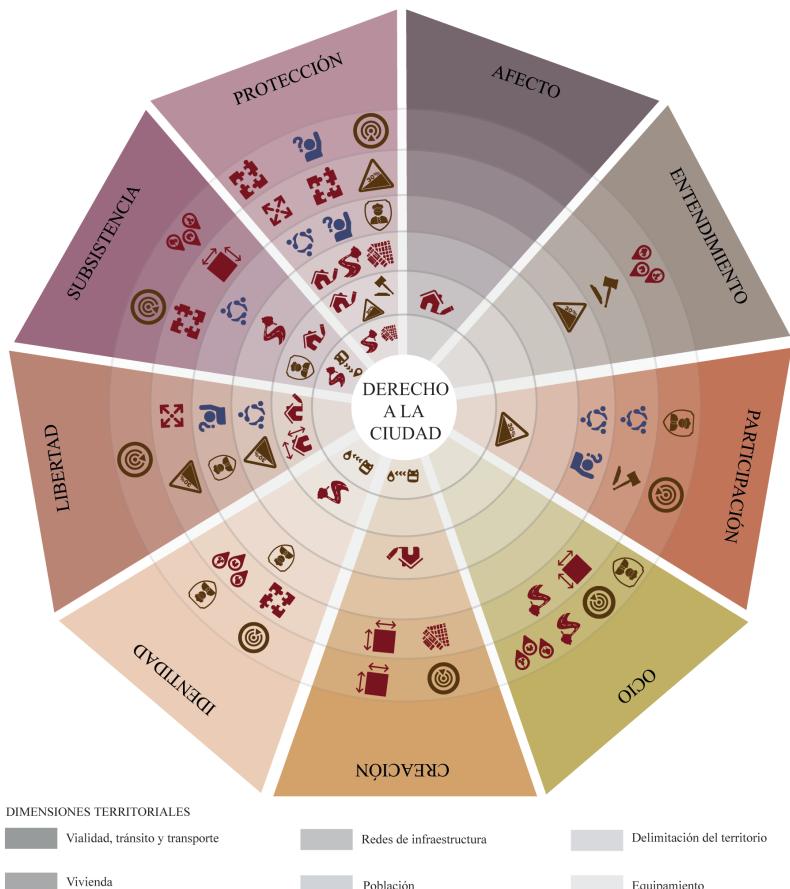


Figura 1. Metodología de la expresión espacial del derecho a la ciudad en el espacio geográfico

Fuente: elaboración propia

que implica una correlación intelectual y ética entre el ser humano urbano y su entorno. No es un proceso de “residir en la ciudad”, dominándola y sometiéndola a intereses individuales. Por el contrario, es el reflejo de la vida colectiva de quienes la habitan (Delgadillo, 2011), por lo que incluye elementos culturales y simbólicos que los caracterizan. Así, el derecho de los ciudadanos y los gobernantes de participar en la construcción de la ciudad se ve inmerso en el territorio mediante políticas, reglas y acciones concretas que aseguran una vida digna y la distribución incluyente e igualitaria de los recursos (Sugranyes, 2010).

Bajo estas consideraciones y con miras a establecer una metodología para realizar una lectura espacial del derecho a la ciudad, se le asume como una expresión social cambiante y variable, cuyas dinámicas territoriales y urbanas en ámbitos políticos, culturales, económicos y sociales pretenden satisfacer las necesidades humanas fundamentales, en búsqueda de una calidad de vida digna y del bien común. La ope-

rativización de esta definición se realiza a partir de la interrelación de los siguientes aspectos, los cuales estructuran la propuesta metodológica.

El derecho a la ciudad se orienta a la satisfacción de las necesidades humanas según diferentes categorías: subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad (Figura 1), las cuales, según Max Neef (1986), son permanentes, de carácter social universal, pues no han cambiado a lo largo del tiempo, pero sí dependen de un contexto determinado. En virtud de ello, lo que en realidad se ha modificado es la forma de satisfacer dichas necesidades, no obstante, históricamente la ciudad ha sido el lugar de encuentro y asociación de las personas en una búsqueda constante de mejorar sus condiciones de vida (Alguacil, 2008).

La interacción de los componentes que la constituyen ha permitido, en gran medida, la satisfacción de las necesidades humanas (Alguacil, 2008), recono-

ciendo indudablemente que ellas trascienden los satisfactores que puede prestar la ciudad. La propuesta aquí expuesta hace énfasis en la dimensión espacial de dichos satisfactores y contempla, por lo tanto, elementos con incidencia en esta dimensión (participación ciudadana, expectativas de la población, características jurídicas, seguridad ciudadana, planificación y gestión), las dinámicas urbanas (tendencias de crecimiento, cobertura de equipamientos y servicios básicos) y los componentes mismos de la estructura de la ciudad (suelo urbanizable, vialidad y transporte, trama urbana, predios, edificaciones, uso de suelo, vivienda) (Figura 1).

Un tercer aspecto hace referencia a los entornos sobre los cuales se determinará el porcentaje de observancia del derecho a la ciudad. Se aplica la trialéctica planteada por Lefebvre, buscando elementos que permitan tener una lectura desde lo que el autor denomina el espacio vivido, el espacio percibido y el espacio concebido (Figura 1). Por lo tanto, los elementos antes mencionados se organizan explicitando la esencia de cada uno de los espacios.

El espacio vivido es aquel que experimenta directamente la población, pero a través símbolos e imágenes en función de sus aspiraciones. Esto es captable mediante diversos mecanismos de participación ciudadana, en procesos de toma de decisiones y conformación de organizaciones sociales; al igual que por la identificación de expectativas y demandas en relación con la gestión de las autoridades, las mejoras en la ciudad, el acceso a la propiedad y su satisfacción con el entorno.

El espacio percibido agrupa las relaciones y materializa las necesidades de la vida cotidiana, abordando aquello que la población espera de la ciudad y lo que efectivamente ella le ofrece, como equipamientos, suelo urbanizable, vialidad, transporte, entre otros.

Mientras que el espacio concebido es aquel que ha sido conceptualizado por especialistas y es posible captarlo a partir de aquellos aspectos que han hecho parte de dichas conceptualizaciones, como la trama urbana, características del predio y la edificación, uso de suelo entre otros (Baringo, 2012).

La operacionalización de estos aspectos y su traducción a un entendimiento espacial se realiza a través de la definición de indicadores asociados a los tres aspectos antes mencionados tal como lo esquematiza la Figura 1, los cuales se aplican más adelante en un sector de la ciudad de Cuenca.

## Área de estudio

---

La ciudad de Cuenca en Ecuador, reconocida como la tercera más poblada del país, ha presentado en los últimos años fuertes tendencias de crecimiento disperso hacia las parroquias rurales circundantes (Figura 2). La población busca nuevos espacios para vivir, lo que ha derivado en procesos intensos de urbanización en el área rural próxima al límite urbano. Desde el año 2000 hasta 2010, la tendencia de crecimiento se expande hacia la zona oeste (Municipalidad de Cuenca, 2014), haciendo del límite urbano un elemento casi imperceptible y dejando ver una frontera difusa entre lo formalmente rural y urbano.

Superando una visión exclusivista de la ciudad como lo urbano y el campo como lo rural, es preciso abordar la nueva ruralidad que emerge hoy en día caracterizada por mostrarse como “un campo resignificado, que, no obstante, carece de los atributos físicos de la ciudad, se encuentra impregnado y subsumido a lo urbano” (Limonad y Monte-Mór, 2012: 11). La intención es mirar la ciudad no como el lugar exclusivo de lo urbano y, por ende, el campo no como el lugar exclusivo de lo rural. Dado que el objetivo de este estudio es analizar el cumplimiento del derecho a la ciudad en entornos con características predominantemente urbanas, más allá de su reconocimiento formal, se ha seleccionado como caso de estudio el área próxima al límite urbano, perteneciente a la parroquia rural Baños y a la parroquia urbana Yanuncay en la ciudad de Cuenca (Figura 2), en la cual se levantó información primaria de los indicadores señalados en la Figura 1.

## Resultados

---

Para la aplicación de la propuesta metodológica se consideraron dos tipos de levantamiento: uno de carácter predial, con un universo de 1227 predios; y una encuesta aplicada a 104 personas residentes en el área de estudio. La información recabada se clasificó en zona urbana y zona rural, lo que permitió la posterior comparación del grado de cumplimiento del derecho a la ciudad en zonas contiguas al límite urbano. A continuación, se presentan los resultados obtenidos.

## Espacio vivido

Este espacio es considerado como el estudio físico y simbólico del territorio, en donde el actor principal es el ser humano y su capacidad de reinventar el mismo con un fin particular (Lefebvre, Martínez y Martínez, 2013). Con base en esto se identifican dos variables de análisis: la participación ciudadana y las expectativas y demandas de la población (Figura 1).

La participación ciudadana es considerada como la contribución poblacional en los procesos de participación social (PPS) y la organización social del territorio. En general, la población tanto del área urbana como rural muestra bajos porcentajes relativos al conocimiento de los procesos de participación social y organizaciones sociales, aunque en las zonas rurales presentan valores superiores, al igual que la percepción de una gestión pública deficiente.

En cuanto a la contribución en los PPS se obtuvo que el 22,2% de población del área urbana y el 29,6% del área rural conocen sobre la existencia de estos, pero no así su finalidad, únicamente le es familiar al 22,2% en cada caso. De este porcentaje solo el 11,1% de la población residente en el área urbana y el 18,5% del área rural estaría dispuesta a participar de ellos. Con respecto a la organización social, en la zona urbana el 33,3% de la población conoce una o varias organizaciones sociales en su área de residencia, mientras que en la zona rural el 44,4% de la población sabe de ellas.

Para la segunda variable de análisis, expectativas y demandas de la población, se estudió la perspectiva poblacional acerca de la gestión pública, las mejoras en la zona de residencia y la satisfacción con el lugar de residencia. Se obtiene como resultado que el 66,7% de la población que reside en el área urbana califica como regular la gestión de las autoridades, el 25,9% como buena y el 7,4% como mala. Mientras que, en el caso rural, el 59,3% la identifica como regular, el 18,5% como buena y el 22,2% como mala.

En lo referente a la percepción de mejoras en la zona de residencia durante los últimos años, se destaca que tanto en la zona urbana como rural el 25,9% y 18,5%, respectivamente, no reconoce cambios o intervenciones sustanciales en el territorio, en tanto que el resto de la población en ambos casos menciona ciertas intervenciones en aceras, alcantarillado y pavimentación.

Finalmente, y con respecto al grado de satisfacción general con el lugar de residencia, en el área urbana el 77,78% de la población no le gustaría cambiarse a otro sitio porque está satisfecha con la zona. Porcentaje que aumenta en la zona rural, representando el 88,89% de la población encuestada.

## Espacio percibido

Como se observa en la Figura 3, los equipamientos existentes en el área de estudio son de índole educativo, religioso, recreación y abastecimiento y están ubicados, en su mayoría, en la zona urbana, mostrando un déficit de equipamientos de seguridad, bienestar social y cultural. Desde la perspectiva de la población, en el área urbana se identifican como más importantes los equipamientos de salud y educación y como menos importante los culturales, administrativos y de gestión. En la zona rural el resultado es similar, los más relevantes siguen siendo los de salud y educación, mientras que los menos importantes son los de bienestar social, administrativos y de gestión.

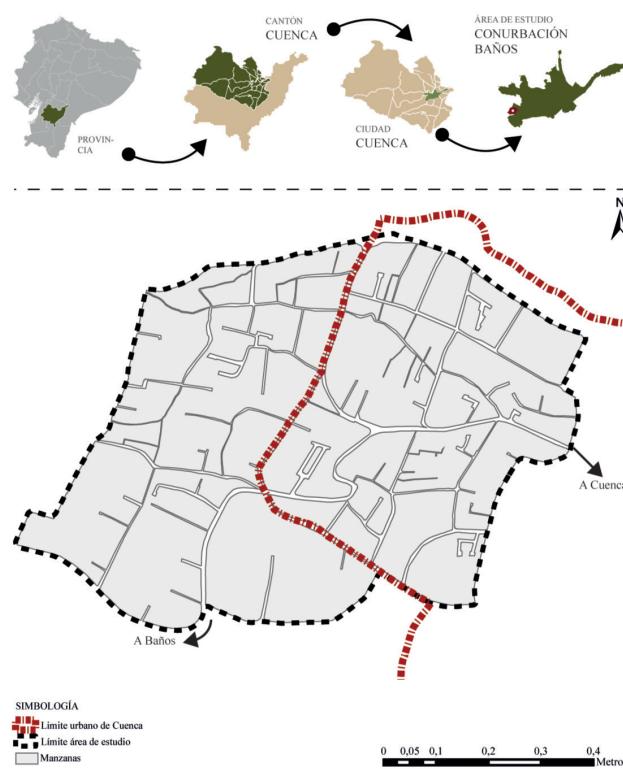


Figura 2. Ubicación del área de estudio

Fuente: archivo del autor.

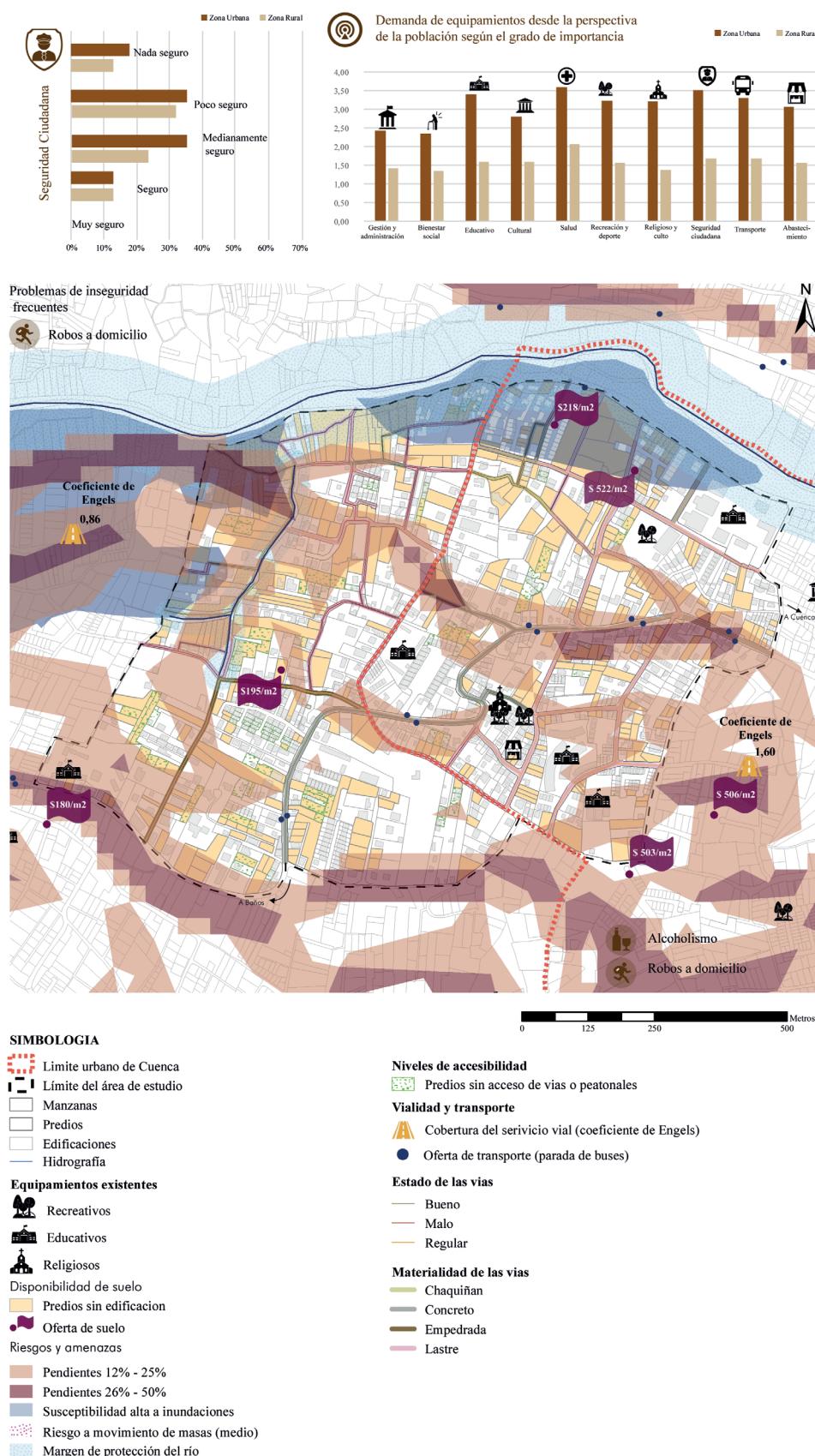


Figura 3. Expresión espacial del espacio percibido en la conurbación de Baños

Fuente: elaboración propia

Siguiendo con el análisis, se consideran las condiciones del suelo y el costo de la oferta actual. Inicialmente, según los datos obtenidos por el Sistema Nacional de Información (2014) se identifica que la zona tiene baja susceptibilidad de deslizamientos, dado que las pendientes, en su mayoría, se encuentran en rangos de 0 a 12% y de 12 a 30%. El suelo de la zona se caracteriza como urbanizable, donde el 40% de los lotes se encuentran vacantes (Figura 3). La oferta de suelo en el área urbana está entre 215 y 520 dólares el metro cuadrado, mientras en que el área rural no supera los 195 dólares el metro cuadrado, valor que disminuye drásticamente a medida que se aleja del límite urbano.

Con respecto a las características jurídicas de los lotes, se identifican la tenencia de predios y la disponibilidad de escrituras. En la zona urbana el 70,4% de los predios son propios y totalmente pagados, mientras que el porcentaje restante son predios prestados o cedidos (7,4%) y arrendados (22,6%). En la zona urbana el 59,3% son predios propios y totalmente pagados, el 7,4% son propios y se están pagando, el 11,1% son prestados o cedidos y el 22,2% son arrendados. En cuanto a la posesión de escrituras, el 100% de lo urbano posee escrituras, mientras que en lo rural el 92,6% dispone de ellas.

En el ámbito de vialidad y transporte se analizaron cuatro aspectos que dejan ver que, tanto el sistema vial como el servicio, son mejores en la zona urbana. Así y en relación con la cobertura de servicios viales, el coeficiente de Engels obtenido en la zona urbana es de 1,60 y el de la zona rural es de 0,86, considerando que mientras más cercano a 0 es más deficiente. Un segundo elemento analizado es la materialidad de las vías, que en la zona urbana es en su mayoría de pavimento o concreto y se encuentran en estado bueno y regular; no obstante, en el área rural son empedradas, de lastre o tierra y en estado malo o regular. Por otro lado, el nivel de accesibilidad a los predios es alto a ambos lados del límite. Finalmente, y como cuarto aspecto, está la oferta de transporte, existiendo para el área urbana dos rutas disponibles y solo una de ellas cubre también el área rural (Figura 3).

Para concluir con el análisis del espacio percibido se estudia la seguridad ciudadana, considerándola desde la perspectiva de la población. Se obtuvo que el 48% de la población del área urbana se siente medianamente segura y el 14,8% nada segura, identificando como los principales problemas de inseguridad los robos a los domicilios y el alcoholismo. En el caso ru-

ral, el 66,66 % se siente poco y medianamente seguro, considerando a los robos a domicilio como el principal problema de inseguridad de esta zona (Figura 3).

### Espacio concebido

El espacio concebido domina en la ciudad y se refiere al espacio de “todas las personas que identifican lo vivido y lo percibido con lo concebido” (Lefebvre, Martínez y Martínez, 2013: 97). En este espacio, el análisis se fundamenta en la información mapeada y tiene por objeto visibilizar la calidad de vida y el entorno del área de estudio. Con este fin, se analizaron las siguientes variables: estructura y fraccionamiento del suelo, características físicas del predio y de la edificación, entorno del predio, uso del suelo, características de la vivienda y los principales aspectos relacionados con la normativa vigente para el área de estudio.

La trama urbana se refiere principalmente a la interrelación entre la red vial y el conjunto de manzanas que caracteriza un espacio determinado. El área de estudio cuenta con un eje predominante en su trazado, la denominada calle 1 de Septiembre o vía a Misicata, la cual atraviesa de este a oeste y es la conexión principal entre la parroquia rural de Baños y la ciudad de Cuenca. Como se observa en la Figura 4, la estructuración de la zona de estudio resulta bastante sinuosa tanto en el área urbana como en la rural, particularizada por la presencia de diversas urbanizaciones privadas que no generan ciudad. Sin embargo, vale destacar que el amanazamiento en el área urbana responde a un trazado un poco más riguroso que en el área rural, pues, a pesar de ser áreas semejantes, la zona rural presenta siete manzanas menos que la zona urbana, debido a la fuerte irregularidad de su trazado.

Las tendencias de fraccionamiento del suelo determinan las características físicas del predio, en este sentido se analiza la forma (número de vértices mayores a 4), el relieve (a nivel, bajo nivel, sobre nivel y escarpado) y la longitud de frentes menores a 6 metros (considerando como ideal aquella que supere este valor). En el área de estudio existen fuertes tendencias negativas, tanto en el área urbana como en la zona rural. La mayoría de los predios presentan formas irregulares (polígonos con varios lados), lo que disminuye el aprovechamiento del suelo. Al sur, particularmente en el área rural, es fácil apreciar áreas urbanizadas en suelos escarpados, sin embargo, un valor a destacar es que la mayoría de los predios tienen frentes mayores a 6 metros (Figura 4).

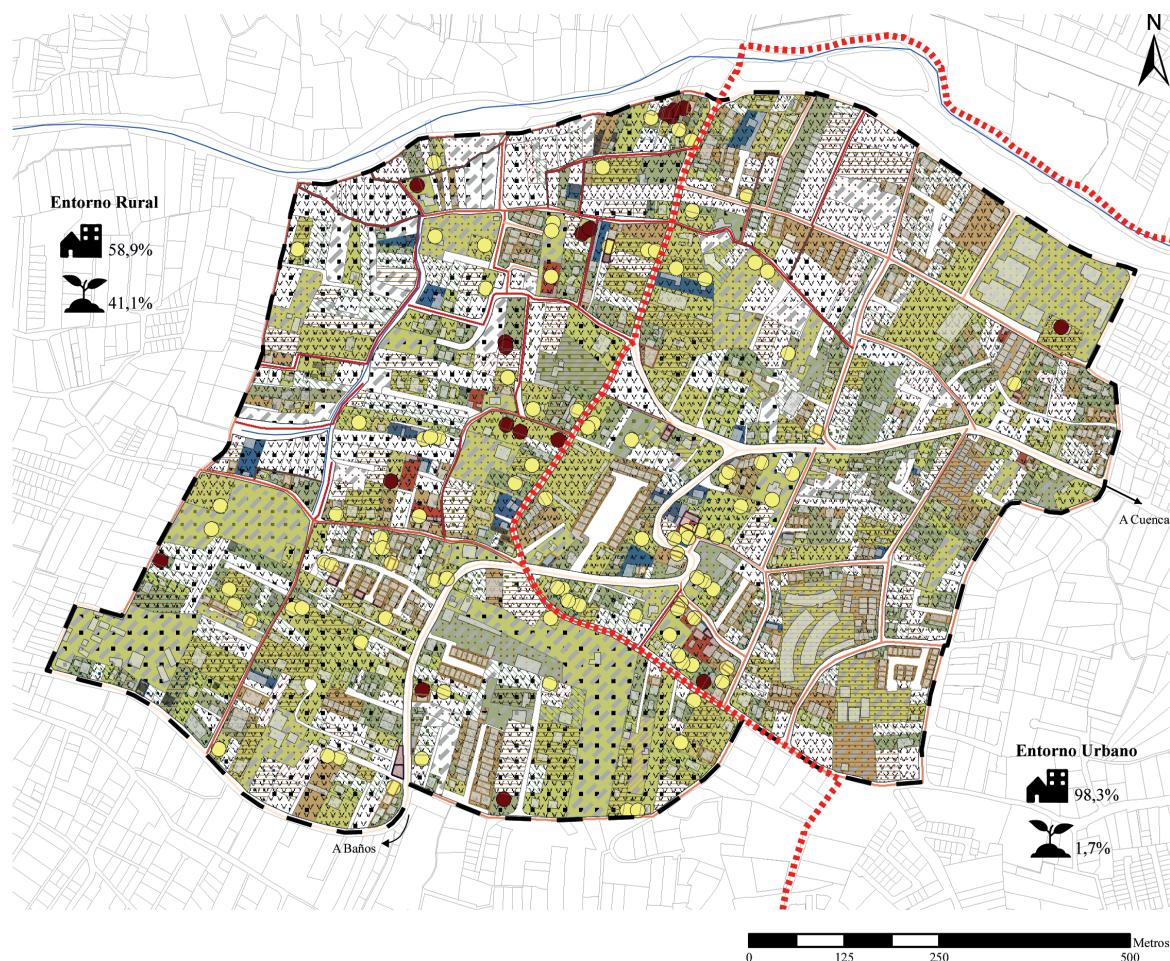
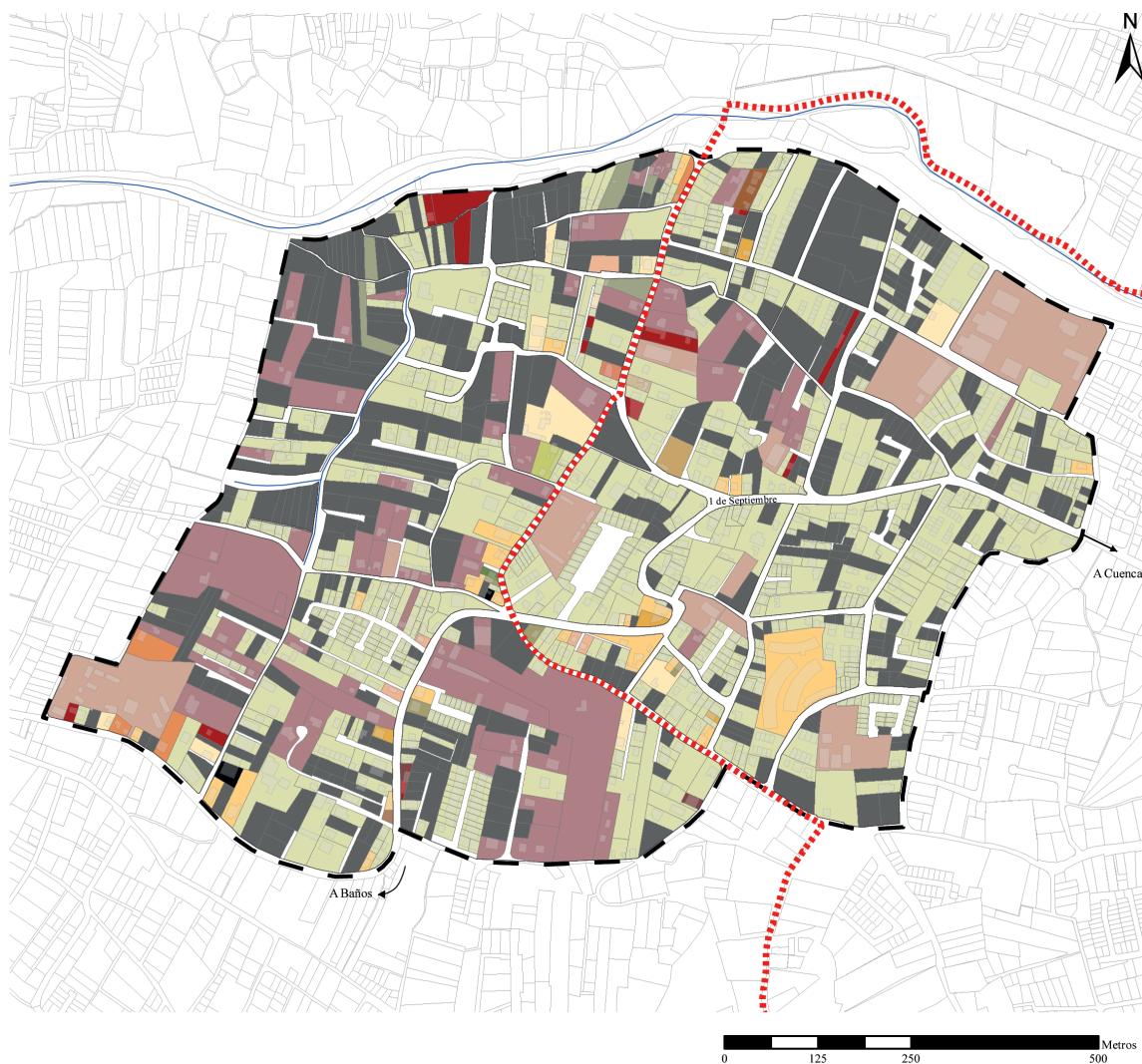


Figura 4. Expresión espacial del espacio concebido en la conurbación de Baños (ocupación del suelo)

Fuente: elaboración propia.



#### SIMBOLOGÍA

Límite urbano de Cuenca

Límite del área de estudio

Hidrografía

Manzanas

Predios

Edificaciones

#### Uso de suelo

Vivienda

Vivienda - Comercio

Vivienda - Comercio - Servicios personales y afines a la vivienda

Vivienda - Comercio - Usos rústicos y especiales

Vivienda - Servicios personales y afines a la vivienda

Vivienda - Servicios personales y afines a la vivienda - Servicios generales

Vivienda - Servicios generales

Vivienda - Servicios generales - Usos rústicos y especiales

Vivienda - Servicios generales - Producción de bienes

Vivienda - Producción de bienes

Vivienda - Comercio - Producción de bienes

Vivienda - Usos rústicos y especiales

Equipamiento

Comercio

Comercio - Usos rústicos y especiales

Servicios personales y afines a la vivienda

Servicios generales

Servicios generales - Usos rústicos y especiales

Usos rústicos y especiales

Producción de bienes

**Figura 5.** Expresión espacial del espacio concebido en la conurbación de Baños (uso del suelo)

Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto que se analizó son las características de las edificaciones: tipo de implantación, altura, Coeficiente de Ocupación del Suelo (COS) y Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS). Es importante mencionar que no existen diferencias marcadas en el tipo de implantación en la zona urbana y rural. Para determinar la altura de las edificaciones se consideró el número de pisos y el resultado reflejó un fuerte predominio de edificaciones de baja altura tanto en el área urbana como rural. Los valores de COS y CUS no superan los límites establecidos por la normativa de la ciudad, a excepción de 12 edificaciones de las 1157 (Figura 4).

El entorno del predio es un aspecto fundamental que permite conocer las condiciones urbanas y paisajísticas del área de estudio. La información recolectada se fundamentó en el grado de dotación de infraestructura (acera, alumbrado y pavimento) y las condiciones del entorno (urbanizado, agrícola, forestal). En la Figura 4 se observa cómo disminuye la dotación de la infraestructura a medida que aumenta la distancia a la vía principal. En lo referido a las condiciones del entorno, la mayoría de los predios del área urbana cuentan con un entorno urbanizado, mientras que el área rural presenta un entorno muy diverso: urbanizado y agrícola en menor medida.

El uso del suelo representa las actividades que realiza el ser humano expresadas en el territorio. En este caso se distingue como uso predominante la combinación del uso para vivienda y servicios personales y afines a la vivienda y la de estos con los usos rústicos. Sin embargo, en el área rural se encuentra una predominancia notable de los usos rústicos y los diferentes usos combinados con este, especialmente el de vivienda. La vivienda, en términos generales, se encuentra en buen estado, sin embargo, existe déficit en el área de construcción de las viviendas de la zona rural (Figura 5).

## Discusión

---

A partir de los resultados obtenidos, correspondientes a cada uno de los espacios mencionados, se puede concluir que, con respecto al espacio vivido, existe una participación ciudadana y social carente en la conformación del territorio, teniendo en cuenta que la misma constituye un derecho y no una obligación. Es notorio que tanto en el área urbana como rural existe la misma desinformación sobre los procesos participativos, las organizaciones sociales existentes y sus

funciones en general. En lo que concierne a expectativas y demandas, la población identifica una gestión regular de las autoridades, sin embargo, las obras que se han realizado durante los últimos diez años son diversas y reconocidas por los habitantes, por lo cual la mayoría no se cambiarían de lugar de residencia.

En el espacio percibido se obtuvo un análisis más amplio en torno a los satisfactores expresados espacialmente. Como punto principal se observa una predominancia de equipamientos emplazados en el área urbana (educación, religiosos, recreativos y de abastecimiento) que, si bien no satisfacen totalmente la demanda, su cobertura territorial es adecuada, aunque la población no los considera satisfactores acordes a sus necesidades. En este mismo ámbito, hay disponibilidad de suelo con potencial para la urbanización, los predios existentes están en su mayoría legalizados y bajo tenencia propia. No obstante, una situación negativa se presenta en relación con el transporte y vialidad, aspectos que muestran considerables déficits. Para concluir con los elementos en este espacio, se tiene la seguridad ciudadana, cuya mayor percepción negativa se identifica en el área rural, relacionada especialmente con problemas sociales como el alcoholismo.

Por último y en relación con el espacio concebido, tanto el área rural como urbana se caracterizan por un trazado orgánico, con una arquitectura homogénea, pero con alta variación del tamaño de los predios a medida que se acerca al límite urbano. Las condiciones del entorno responden al uso del suelo más notorio. Así, en el área urbana se distingue la vivienda y, en la zona rural, los usos rústicos.

Con estas consideraciones y al interrelacionar los tres espacios se tiene una visión integral de la forma como se desarrolla la vida colectiva de quienes habitan el área de estudio, caracterizada por diferencias importantes entre lo que el entorno ofrece a sus habitantes en términos de elementos urbanos destinados a satisfacer necesidades y la percepción que la población tiene de ellos, es decir, lo urbano como tal y la percepción de lo urbano.

Estos elementos forman parte, principalmente, de categorías existenciales relacionadas con el entorno vital y social de la población que, en el caso de estudio, muestra que las necesidades y sus condiciones de satisfacción son mejores en el área urbana al existir una mejor dotación de infraestructuras y servicios. En temas específicos como participación, protección y libertad y considerando las categorías existenciales

asociadas al ser, la situación en la zona rural es ligeramente mejor a la urbana, ya que la población muestra mayor involucramiento en las actividades colectivas y de integración social.

En fin, el reto de continuar un debate sobre cómo se puede tener espacialmente una lectura del cumplimiento del derecho a la ciudad, o más propiamente el derecho a lo urbano, permite operativizar conceptos

cuya interpretación en la ciudad contemporánea están en permanente discusión. En todo caso, se requieren orientar las reflexiones a la integración de otras categorías teóricas y múltiples aspectos que abarca la ciudad o lo urbano, de manera que trasciendan el espacio público e incorpore otras dimensiones sobre lo que implica el derecho a la ciudad.

## Bibliografía

- ALGUACIL, J. (2008).** "Espacio público y espacio político: La ciudad como el lugar para las estrategias de participación". *Polis*, 7 (20): 199-223. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682008000100011>
- ARTEAGA, I. (2005).** "De periferia a ciudad consolidada. Estrategias para la transformación de zonas urbanas marginales". *Bitácora Urbano Territorial*, 1 (9): 98-111. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18741>
- ASAMBLEA CONSTITUYENTE. (2008).** Constitución de la República del Ecuador. Consultado en: [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu\\_sp\\_ecu-int-text-const.pdf](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/ecu_sp_ecu-int-text-const.pdf)
- AUBRY, Ch. y RAU, Ch.-F. (1897).** *Curso de derecho civil francés según el método de Zachariae*. París: Marechal y Billard.
- BARINGO, D. (2012).** "La tesis de la producción del espacio en Henri Lefebvre y sus críticos: un enfoque a tomar en consideración". *Quid*, 16 (3): 115-116. Consultado en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1133>
- CARRIÓN, F. Y ERAZO, J. (2016).** *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- DELGADILLO, M. (2011).** "El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal?" *Andamios*, 9 (18): 117-139. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/628/62823326006.pdf>
- DILLON, B., COSSIO, B. y POMBO, D. (2010).** "Valor del suelo urbano en una ciudad intermedia: la volatilidad del capital y sus resultados efímeros". *Scripta Nova*, XIV (331-34). Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-34.htm>
- HERRERA, I. y CLEMENCIA, C. (2017).** "Exclusión y pobreza en la periferia urbana de la ciudad de México: Expresiones de género". *Florianópolis, Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13th Women's Worlds Congress*.
- HIC-AL. (2008).** *El Derecho a la Ciudad y la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad*. Ciudad de México: Coalición Internacional para el Hábitat Oficina Regional para América Latina.
- JIMÉNEZ, D. (2018).** "El derecho a la ciudad. Unas reflexiones sobre 'ética urbana'". *Crítica Urbana*, 1. Consultado en: <http://criticaurbana.com/el-derecho-a-la-ciudad-unas-reflexiones-sobre-ethica-urbana>
- LEFEBVRE, H. (1968).** *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- LEFEBVRE, H., MARTÍNEZ, E. Y MARTÍNEZ, L. (2013).** *La producción del espacio*. Madrid: Capitan Swing.
- LIMONAD, E. y MONTE-MÓR, R. (2012).** "Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano". *Scripta Nova*, 16 (418-25). Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-418/sn-418-25.htm>
- MOLANO, F. (2016).** *El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea*. Folios, 44: 3-14. Consultado en: <http://www.scielo.org.co/pdf/folios/n44/n44a01.pdf>
- MUNICIPALIDAD DE CUENCA. (2014).** *Plan de Ordenamiento Urbano de Cuenca (POUC) Fase I: Diagnóstico*. Cuenca: Municipalidad de Cuenca.
- NEEF, M. (1986).** *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago de Chile: CE-PAUR.
- ONU. (2016).** *Nueva Agenda Urbana*. Ciudad de México: Naciones Unidas. Consultado en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- ONU. (2018).** *Las ciudades seguirán creciendo, sobre todo en los países en desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas. Consultado en: <https://www.un.org/development/desa/es/news/population/2018-world-urbanization-prospects.html>
- OSZLAK, O. (1991).** *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas.
- PLATAFORMA GLOBAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD. (2016).** *El derecho a la ciudad construyendo otro mundo posible. Guía para su comprensión y operalización*. Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad. Consultado en: <http://www.righttothecityplatform.org.br/wp-content/uploads/2016/11/el-derecho-a-la-ciudad-ES-GPR2C.pdf>
- RECASENS, L. (1997).** *Introducción al estudio del derecho*. Ciudad de México: Porrúa.
- SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN. (2014).** *Información para la planificación y ordenamiento territorial*. Consultado en: <https://sni.gob.ec/web/inicio/descargapdyot>
- SUGRANYES, A. (2010).** "El derecho a la ciudad. Praxis de la utopía". *Hábitat y Sociedad*, 1: 71-79. <https://doi.org/10.12795/HabitatYsociedad.2010.11.05>
- VILLEGAS, R. (1967).** *Introducción al estudio del derecho*. Ciudad de México: Porrúa.
- ZULUAGA SÁNCHEZ, G. P. (2008).** "Dinámicas urbano rurales en los bordes de la ciudad de Medellín". *Gestión y Ambiente*, 11 (3): 161-172. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/14043>

# Planeación y gestión espontánea en Bogotá.

Informalidad urbana, 1940-2019

Spontaneous planning  
and management in  
Bogotá.

Urban informality, 1940-2019

Planejamento e  
gestão espontânea en  
Bogotá.

Informalidade urbana, 1940-2019

Planification et  
gestion spontanées à  
Bogotá.

Informalité urbaine, 1940-2019

▲ Fotografía: Composición y edición fotográfica Andrea Pava Gómez

## Autoras

### Andrea Julieth Pava Gómez

Magíster en Arquitectura  
 Universidad de los Andes  
 aj.pava@uniandes.edu.co  
<http://orcid.org/0000-0001-6560-2035>

### Clemencia Escallón Gartner

Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo  
 Universidad de los Andes  
 cescallo@uniandes.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0001-5251-2727>

Recibido: 01/10/2019  
 Aprobado: 07/11/2019

### Cómo citar este artículo:

PAVA-GÓMEZ, A. J. y ESCALLÓN-GARTNER, C. (2019). "Planeación y gestión espontánea en Bogotá. Informalidad urbana, 1940-2019". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 75-89. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82586>

## Resumen

---

El texto aborda la planeación y gestión espontánea en escenarios urbanos desde una relectura territorial de los asentamientos humanos como sistemas sociales. Este planteamiento crítico sugiere un cambio de paradigma sobre el desarrollo autogestionado, a medida que reflexiona sobre cómo entender la complejidad territorial desde el reconocimiento de la autonomía de sus habitantes. Para ello, el pensamiento sistémico es utilizado en la estructuración de una lectura que propone entender las dinámicas territoriales de San Germán (Usme), en el borde sur de Bogotá. Los resultados incluyen, primero, un análisis sistémico aplicado a una línea de tiempo que expone los efectos de una respuesta institucional mecánica y lineal. Segundo, la lectura simultánea de las lógicas formales y espontáneas, haciendo explícitos los puntos de encuentro que suponen confrontaciones. El artículo concluye, por un lado, que el desconocimiento de las implicaciones globales de la acción institucional ha estado vinculado al establecimiento de medidas que homogenizan el territorio bajo una lógica única de construcción territorial. Por el otro, que el no reconocimiento de las lógicas espontáneas continuará restringiendo las acciones autogestionadas a contextos ajenos a los diálogos en escenarios de planeación y, con ello, al desarrollo espontáneo no asistido, aislado e inaccesible.

### Palabras clave:

informalidad urbana,  
planeación y gestión  
espontánea, pensamiento  
sistémico, sistemas sociales,  
Bogotá.

## Autoras

---

### **Andrea Julieth Pava Gómez**

Arquitecta de la Universidad Piloto de Colombia (2015) y Magíster en Arquitectura de la Universidad de los Andes (2019). Líder de EN-MATERIAL, Laboratorio Pedagógico de Infraestructura.

### **Clemencia Escallón Gartner**

Arquitecta y Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Profesora de Cátedra de la Facultad de Arquitectura y Diseño de la Universidad de los Andes.

## Abstract

This text tackles the Spontaneous Planning and Management in urban scenarios from a territorial reinterpretation of human settlements as social systems. This critical approach suggests a paradigm shift on self-managed development, as it reflects on how to address its complexity from the recognition of the territorial autonomy of its inhabitants. To do this, Systemic Thinking is used to structure a territorial reading whose purpose is to understand the territorial dynamics of San Germán (Usme) on the southern edge of Bogotá. The results include, first, a systemic analysis applied to a timeline that exposes the effects of a mechanical and linear institutional response. Second, the text exposes a simultaneous reading of both territorial logics: formal and spontaneous, making explicit the meeting points that involve confrontations. The article concludes that the lack of knowledge of the global implications of institutional action has been strongly linked to the establishment of measures to homogenize the territory under a unique logic of territorial construction. Likewise, that the non-recognition of the logic of Spontaneous Planning and Management will continue to restrict self-managed actions to contexts outside the dialogues in planning scenarios and, with it, to a continuous spontaneous development not assisted, isolated and inaccessible.

**Keywords:** urban informality, spontaneous planning and management, systemic thinking, social systems, Bogotá.

## Résumé

Le texte aborde la planification et la gestion spontanées dans les scénarios urbains à partir d'une réinterprétation territoriale des établissements humains en tant que systèmes sociaux. Cette approche critique suggère un changement de paradigme sur le développement autogéré, car elle réfléchit sur la manière de traiter sa complexité de la reconnaissance de l'autonomie territoriale de ses habitants. Pour ce faire, la pensée systémique est utilisée pour structurer une lecture territoriale visant à comprendre la dynamique territoriale de San Germán (Usme) à la limite sud de Bogotá. Les résultats incluent, en premier lieu, une analyse systémique appliquée à une chronologie exposant les effets d'une réponse institutionnelle mécanique et linéaire. Deuxièmement, le texte expose une lecture simultanée des deux logiques territoriales : formelle et spontanée, en expliquant les points de rencontre impliquant des confrontations. L'article conclut que le manque de connaissances sur les implications globales de l'action institutionnelle a été fortement lié à la mise en place de mesures visant à homogénéiser le territoire dans une logique unique de construction territoriale. De même, la non-recognition de la logique de la planification et de la gestion spontanées continuera à limiter les actions autogérées à des contextes extérieurs aux dialogues dans des scénarios de planification et, avec lui, à un développement continu et spontané non assisté, isolé et inaccessible.

## Resumo

Este texto aborda o planejamento espontâneo e a gestão em cenários urbanos a partir de uma reinterpretação territorial dos assentamentos humanos como sistemas sociais. Essa abordagem crítica sugere uma mudança de paradigma no desenvolvimento auto gerenciado, pois reflete sobre como abordar sua complexidade a partir do reconhecimento da autonomia territorial de seus habitantes. Para isso, o Pensamento Sistêmico é usado para estruturar uma leitura territorial cujo objetivo é entender a dinâmica territorial de San Germán (Usme), na margem sul de Bogotá. Os resultados incluem, primeiro, uma análise sistemática aplicada a uma linha do tempo que expõe os efeitos de uma resposta institucional mecânica e linear. Segundo, o texto expõe uma leitura simultânea de ambas as lógicas territoriais: formal e espontânea, explicitando os pontos de encontro explícitos que envolvem confrontos. O artigo conclui que a falta de conhecimento das implicações globais da ação institucional está fortemente ligada ao estabelecimento de medidas para homogeneizar o território sob uma lógica única de construção territorial. Da mesma forma, que o não reconhecimento da lógica do Planejamento e Gerenciamento Espontâneos continuará restringindo as ações auto gerenciadas a contextos fora dos diálogos nos cenários de planejamento e, com ele, a um desenvolvimento espontâneo contínuo, não assistido, isolado e inacessível.

**Palavras-chave:** informalidade urbana, planejamento e gestão espontânea, pensamento sistêmico, sistemas sociais, Bogotá.



**Mots-clés:** informalité urbaine, planification et gestion spontanées, pensée systémique, systèmes sociaux, Bogotá.

## Introducción

---

---

*Lo anterior propone una relectura territorial de la informalidad urbana desde un cambio de paradigma sobre el desarrollo espontáneo. Bajo esta perspectiva, la autogestión del territorio es entendida como un proceso de planeación y gestión territorial con formas, métodos organizacionales, técnicas y relaciones de mercado propias. De ahí que se introduzca el concepto de Planeación y Gestión Espontánea (PGE) (Pava Gómez, 2019), como una estrategia conceptual y retórica en el reconocimiento de la autonomía territorial de los habitantes.*

Durante las últimas décadas, la informalidad urbana se ha consolidado como una manifestación física y social que se ve confrontada a diario con las lógicas de planeación que rigen el desarrollo urbano. Este fenómeno emergente ha introducido un estado de crisis que, en Bogotá, concentra los índices más altos de pobreza, desigualdad y segregación social en asentamientos humanos en territorios de borde urbano. Bajo este panorama, la intervención estratégica de profesionales, políticos, empresarios y de la sociedad civil debe reinventarse para repensar, de forma conjunta, el modo como se ha asumido hasta ahora el planeamiento territorial. Esto significa, sin duda alguna, una apuesta por la reconfiguración de los lineamientos técnicos y normativos hacia una acción estratégica que confronte la inequidad urbana como la raíz de un desarrollo diferencial continuo sobre el territorio.

La literatura ha introducido el concepto de informalidad urbana como un fenómeno multidimensional (Smolka, 2007). Si bien, el concepto se asocia a la poca gobernabilidad del Estado (Hall y Pfeiffer, 2000), se instaura, principalmente, como una respuesta alternativa que define lógicas de producción del hábitat popular. En términos de Roy y AlSayyad (2004), es coherente a una lógica organizativa, es decir, con un sistema de normas que transforman la realidad urbana. En ese sentido, se entiende que la informalidad surge en medio de procesos de autogestión y autoproducción, reafirmando un constructo colectivo sobre una visión particular del territorio.

Lo anterior propone una relectura territorial de la informalidad urbana desde un cambio de paradigma sobre el desarrollo espontáneo. Bajo esta perspectiva, la autogestión del territorio es entendida como un proceso de planeación y gestión territorial con formas, métodos organizacionales, técnicas y relaciones de mercado propias. De ahí que se introduzca el concepto de Planeación y Gestión Espontánea (PGE) (Pava Gómez, 2019), como una estrategia conceptual y retórica en el reconocimiento de la autonomía territorial de los habitantes.

Empezar a hablar de la PGE es un paso hacia el entendimiento global de una realidad urbana heterogénea, porque significa visibilizar la autogestión del territorio como una alternativa de planear lo urbano, donde las acciones tácticas comunitarias se articulan para el cumplimiento de un objetivo común. Por lo tanto, esta denominación constituye una apuesta al reconocimiento de los procesos sociales y las movilizaciones colectivas que dan forma, en términos de Ortiz Flores (2016), a la producción social y la gestión participativa del hábitat. Aquí, la PGE es entendida como un sistema social complejo que requiere una búsqueda alternativa conceptual y metodológica que se aproxime a describir su comportamiento.

La idea que guía el desarrollo del presente artículo se fundamenta en el uso del pensamiento sistémico como marco conceptual para el entendimiento de las lógicas que dan origen a la PGE en escenarios de planeación urbana. Esto, a medida que discute sobre la importancia de

abordar la complejidad del crecimiento espontáneo desde un proceso de aprendizaje recíproco que reconoce la autonomía territorial de sus habitantes. En consecuencia, la reflexión teórica propone entender la dimensión histórica del fenómeno de la informalidad urbana, con el fin de abrir nuevas líneas de investigación a partir de un enfoque de PGE aplicado a Bogotá.

En particular, este estudio disciplinar de la arquitectura reconoce la PGE como un fenómeno emergente. Según Johnson (2009), la naturaleza de los fenómenos emergentes está descrita por el modo como se relacionan los objetos y su grado de interconexión. Por lo tanto, entender la complejidad del sistema requiere dejar de centrarse en las propiedades de los objetos individuales para enfocarse en los efectos. Aquí, esto significa aproximarse a la dinámica del desarrollo espontáneo desde modelos teóricos y metodológicos que describan su interacción.

En este sentido, en el presente artículo se realizará una interpretación de las dinámicas de la PGE que dan forma al territorio en el marco de la planeación formal. Para ello, primero, se hará énfasis en la complejidad del fenómeno de la informalidad urbana desde un análisis causal que indaga sobre los efectos de la acción institucional que configuran la realidad urbana actual de Bogotá. Segundo, se profundizará sobre la búsqueda de aproximaciones conceptuales y metodológicas alternativas que estructuren una comprensión sistémica del territorio. Aquí, el propósito es entender las dinámicas territoriales de San Germán (localidad de Usme) en escenarios urbanos. Tercero, se describirá la lectura simultánea de las lógicas formales y espontáneas en el territorio, haciendo explícitos aquellos puntos de encuentro que suponen una confrontación en la dinámica urbana. Para finalizar, se reflexionará sobre los aprendizajes y retos que significa el entendimiento de la informalidad urbana en una búsqueda por la configuración de lecturas conjuntas en escenarios de planeación urbana sobre el borde sur de Bogotá.

## Un debate de más de cuatro décadas

La informalidad urbana no es un fenómeno exclusivo del contexto colombiano, constituye una problemática mundial. Las recomendaciones de la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano en Estocolmo (1972) y la Resolución 3128, producto de la Conferencia-Exposición de las Naciones Unidas sobre los Asen-

tamientos Humanos (1973) constituyen antecedentes mundiales que reclaman una acción temprana de la comunidad internacional frente a las condiciones de pobreza y desigualdad de los asentamientos en países en desarrollo. De allí surge una serie de encuentros mundiales: la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat I en Vancouver (1976), seguida por Hábitat II en Estambul (1996) y Hábitat III en Quito (2016).

Los debates mundiales evidenciaron la necesidad de establecer un conjunto de estrategias frente a la informalidad urbana. Los compromisos adoptados en las tres conferencias de Hábitat coincidieron en orientar soluciones para mejorar la calidad de vida, proponer por un desarrollo económico equitativo, movilizar recursos y adquirir un compromiso de acción internacional. El más reciente encuentro, en Quito, hizo énfasis en la persistencia de múltiples formas de pobreza, desigualdad y degradación ambiental como obstáculos para el desarrollo sostenible (ONU, 2016).

Aun con los esfuerzos mundiales por establecer una agenda conjunta encaminada a reorientar la forma en que se planifican y gestionan las ciudades y, en particular, los asentamientos humanos, las cifras demográficas y de urbanización suponen un incremento constante. Mientras se evidencia que más de la mitad de la población vive en zonas urbanas, aproximadamente mil seiscientos millones de personas habitan en viviendas con condiciones precarias y novecientos millones viven en asentamientos humanos de origen informal (Noticias ONU, 2018). Por lo tanto, el problema se enmarca en un círculo vicioso que, durante más de cuatro décadas, no ha permitido encontrar la forma de entender las dinámicas que configuran el desarrollo espontáneo.

## La construcción dialéctica: el caso de Bogotá

Inicialmente, cuatro variables serían fundamentales para comprender las dinámicas territoriales que dan lugar a la PGE a nivel nacional: la adopción de políticas proteccionistas de industrialización, el crecimiento demográfico, los procesos dinámicos de urbanización y el éxodo entre lo rural y lo urbano (Saldaña Arias, 2016). Sin embargo, la PGE constituye un fenómeno complejo y multidimensional que requiere una aproximación y acción más efectiva sobre el territorio. Por lo tanto, aquí se propone enriquecer y diversificar

el conjunto de variables mencionadas, con el objetivo de trascender aquellas que se limitan a describir meramente procesos migratorios nacionales y urbanos.

Bogotá es un ejemplo representativo a nivel latinoamericano y es pertinente para el caso colombiano en la medida en que evidencia un proceso importante en la implementación de estrategias de acción pública sobre desarrollos espontáneos en territorios de borde. Durante las últimas siete décadas, producto de las migraciones internas y del aumento demográfico, el crecimiento urbano se ha traducido en un desarrollo territorial desequilibrado. De ahí que la realidad urbana evidencie un predominio de sectores de población de estrato medio con baja densidad y un alto grado de segregación social entre estratos altos y bajos, estos últimos, con tendencia a una concentración mayor de la población y condiciones precarias de urbanización (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

Ahora bien, la informalidad urbana se configura y reconfigura como respuesta a las dinámicas urbanas y las acciones de diferentes grupos poblacionales que interactúan en la ciudad. Por lo tanto, este apartado supone trascender los cuestionamientos sobre por qué sucede un fenómeno para indagar cómo sucede (Garciañá, 2011). Es decir, pasar de explorar las causas de un fenómeno a entender sus efectos en el sistema. Para ello, la línea de tiempo en las Figuras 1 y 2 identifica las acciones institucionales que han configurado la realidad urbana actual del desarrollo espontáneo en Bogotá y ejemplifica las consecuencias de una respuesta mecánica y lineal que desconoce la dinámica territorial propia de este fenómeno histórico. De ese modo, el esquema expone las dinámicas desde la década de 1940 hasta el presente, recopilando aspectos históricos relevantes relacionados con el desarrollo espontáneo.<sup>[1]</sup> La línea del tiempo se estructura en tres franjas: la superior describe la dinámica del crecimiento espontáneo, la del medio describe la dinámica en el territorio y la inferior identifica las acciones institucionales.

A nivel nacional, a inicios de 1940 y como efecto del desarrollo industrial, se produjeron las primeras migraciones a las ciudades. En Bogotá, la respuesta de la administración local fue ejecutar acciones represivas que pretendían retornar a la ruralidad a los ocupantes de predios urbanos en la periferia. Sin embargo, los esfuerzos fueron insuficientes para controlar la

migración interna y el crecimiento urbano (Rubio Vollert, 2006). Como se evidencia en la Figura 1, las medidas institucionales, traducidas en desalojos, desconocieron la incidencia del desarrollo industrial sobre los procesos migratorios más amplios, mientras la presión sobre el entorno urbano continuó su incremento en las décadas siguientes.

Ante el déficit de vivienda, la respuesta fue la implementación de los programas de vivienda estatal financiados por organismos internacionales que ignoraron la realidad de un sector público incapaz de asumir la producción directa de la vivienda (Rubio Vollert, 2006). En consecuencia, durante la década de 1950 se iniciaron ocupaciones como el 20 de Julio, Santa Inés, Santa Lucía y San Isidro en el costado sur de la ciudad y La Estrada y la invasión de Las Ferias en el costado noroccidental (Torres Carrillo, 2013).

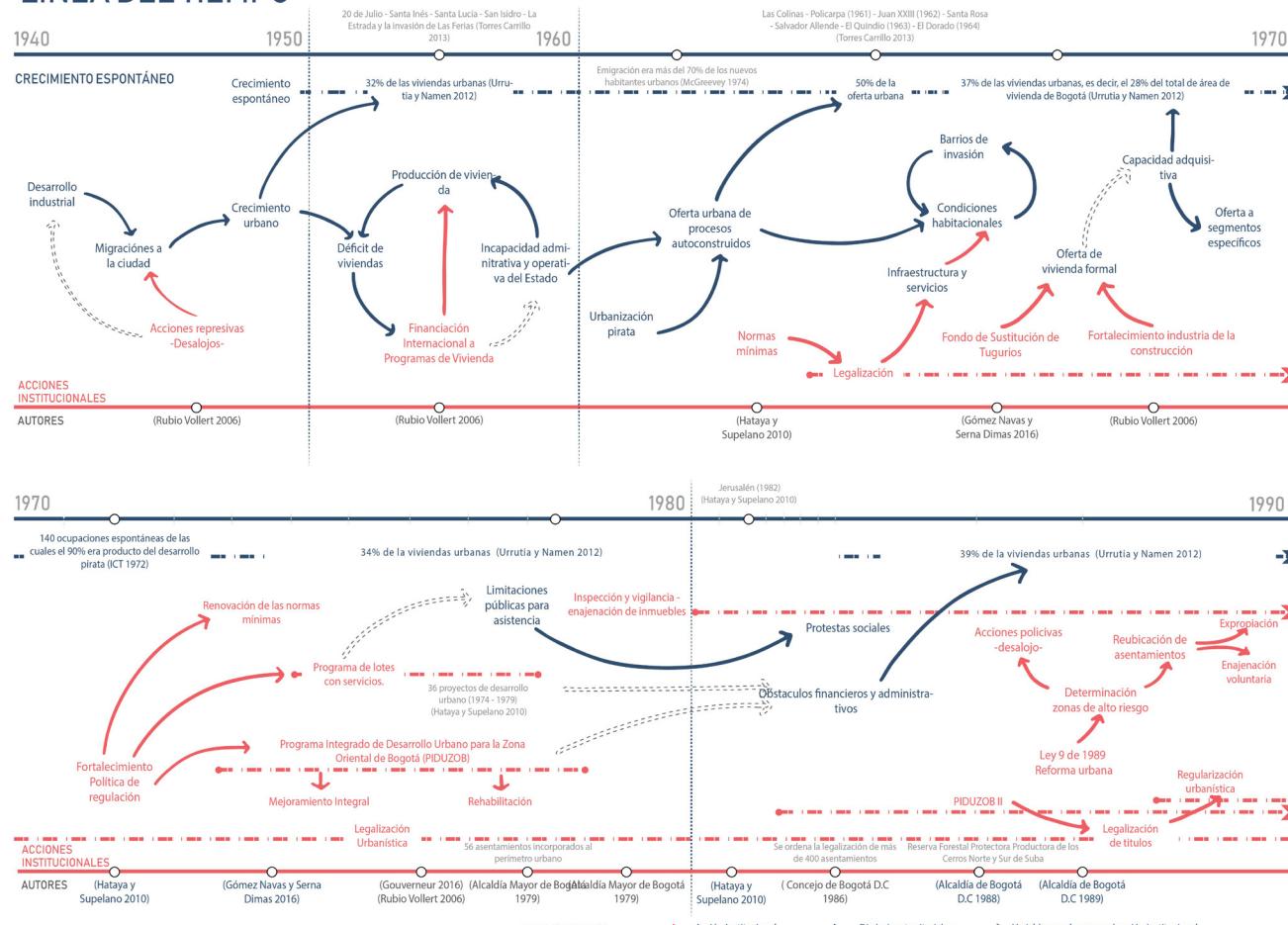
Al inicio de la década de 1960, un poco más del 70% de los nuevos habitantes urbanos eran migrantes (McGreevey, 1974). En esta época la urbanización pirata se consolidaba como un fenómeno recurrente. De ahí que la producción social del hábitat diera lugar a barrios de invasión como Las Colinas y Policarpa (1961), Juan XXIII (1962), Santa Rosa, Salvador Allende y El Quindío (1963), El Dorado (1964) y Atahualpa (1967) (Torres Carrillo, 2013).

A mediados de la década de 1960 los barrios populares tenían condiciones habitacionales críticas y el impacto de las estrategias institucionales de la administración local no era lo suficientemente amplio. Por un lado, la creación del Fondo de Sustitución de Tugurios, por medio del Acuerdo 27 de 1966, para la gestación de planes y programas de vivienda resultó ser insuficiente para contrarrestar el crecimiento urbano espontáneo (Gómez Navas y Serna Dimas, 2016). Por el otro, los esfuerzos por fortalecer la industria de la construcción no contemplaron la capacidad adquisitiva de quienes habitarían las viviendas y terminaron reduciendo la oferta a segmentos específicos de la población (Rubio Vollert, 2006).

Como se muestra en la franja inferior de la Figura 1, según el Instituto de Crédito Territorial (1972), a inicios de 1970 había 140 asentamientos subnormales en Bogotá. El 90% correspondía a desarrollos piratas y el restante a invasiones o asentamientos semirurales. En consecuencia, las acciones gubernamentales se enfocaron a fortalecer la política de regulación distrital en pro del mejoramiento e integración de los barrios populares (Hataya y Supelano, 2010), accio-

[1] Las referencias normativas incluyen el el Decreto 2610 de 1979, el Acuerdo 7 de 1979, el Acuerdo 1 de 1986, la Ley 9 de 1989, el Decreto 700 de 1991 y la Ley 388 de 1997.

## LINEA DEL TIEMPO



**Figura 1.** Contexto histórico PGE en Bogotá 1940-1990: relaciones causales dinámica urbana.  
**Fuente:** Elaboración propia

nes que incluyeron, por un lado, la implementación del Programa de Lotes con Servicios, como producto de la reglamentación de las normas mínimas para la urbanización y el modelo de urbanismo progresivo (Decreto 1259 de 1973, Acuerdo 65 de 1967 y Acuerdo 20 de 1972) (Ceballos Ramos, 2005). Por el otro, la ejecución del Programa Integrado de Desarrollo Urbano para la Zona Oriental de Bogotá (PIDUZOB).

El Programa de Lotes con Servicios proveyó a los habitantes de un terreno urbanizado con servicios y un núcleo de vivienda básico y constituyó una herramienta de asistencia a los procesos de urbanización espontánea desde la autoconstrucción (Gouverneur, 2016). Sin embargo, aun cuando el programa garantizó la aprobación de 36 proyectos de desarrollo urbano entre 1974 y 1979 (Hataya y Supelano, 2010), con el tiempo, se evidenció que desconoció las limitaciones públicas para ofrecer asistencia técnica y acompañamiento permanente a los habitantes (Rubio Vollert, 2006).

Por su parte, el PIDUZOB contempló por primera vez el mejoramiento integral de los desarrollos ubicados sobre los cerros orientales dentro de un Plan de Desarrollo Urbano. Además, reconoció la necesidad de incorporar los asentamientos al perímetro urbano y dio lugar a los primeros proyectos de mejoramiento, rehabilitación y legalización de los asentamientos (Gómez Navas y Serna Dimas, 2016). No obstante, para ese momento, la urbanización espontánea continuaba siendo una alternativa de oferta de vivienda y, años después, la ciudad evidenció un crecimiento aproximado de 11,000 ha en el suroccidente de la ciudad (Escallón Gartner, 2007).

Ahora bien, los obstáculos administrativos y financieros dificultaron las relaciones entre el Gobierno Distrital y las comunidades de los barrios populares. Como parte de la dinámica urbana se demostró el incremento de las protestas sociales, la consolidación de guerrillas, la tensión entre partidos políticos y la

migración rural a las zonas urbanas industrializadas (Romero Novoa, 2010). En particular, este último aspecto impulsó el avance progresivo de desarrollos como Diana Turbay (1979), Danubio Azul (1978) y Jerusalén (1982) (Hataya y Supelano, 2010).

Como se observa en la Figura 1, tras la ejecución del PIDUZOB II y la Ley de Reforma Urbana (Ley 9 de 1989) se inicia un periodo de implementación de múltiples estrategias institucionales sobre una realidad en la que el crecimiento espontáneo alcanzaba el 39% de las viviendas urbanas (Urrutia y Námen, 2012). Las acciones gubernamentales estuvieron dirigidas hacia el reconocimiento legal de la condición urbana de las ocupaciones. Esto, según Escallón Gartner (2007), significó la identificación de 1.084 desarrollos de origen espontáneo (6,628 ha), la legalización del 62% de dichos desarrollos y la implementación de proyectos de mejoramiento de las redes de servicios públicos, la infraestructura vial y los equipamientos públicos en estas zonas de la ciudad.

Con el tiempo, los esfuerzos gubernamentales reflejaron la incapacidad para consolidar un sistema de gestión urbana sólido. Como se evidencia en la Figura 2, las estrategias de la política de vivienda nueva fueron insuficientes para satisfacer la demanda. Además, tal como afirma Rubio Vollert (2006), mientras las acciones del sector formal direccionaron la producción privada de vivienda a los ingresos medios, la construcción de vivienda de bajo costo era propia de esquemas mixtos (público-privado). Bajo este modelo, la perpetuación de una política de vivienda orientada al mercado desconoció la variable del acceso efectivo habitacional.

Ahora bien, en la actualidad se identifican cuatro propuestas de acción institucional sobre la PGE en Bogotá: la legalización y regularización urbanística, la inspección y vigilancia de enajenación de inmuebles, el Programa de Mejoramiento Integral (PMI) y los Modelos de Ocupación de Borde. En primer lugar, la legalización reconoce los asentamientos humanos no planificados como barrios de la ciudad, mediante la incorporación tanto al perímetro urbano como al de servicios. Este proceso incluye, en algunos casos, la implementación de la regularización urbanística de sus usos y espacios públicos (Decreto 564 de 2006). En segundo lugar, el monitoreo sobre zonas susceptibles a ser enajenadas implementa visitas de control con el propósito de mapear y caracterizar el número de ocupaciones en zonas susceptibles a ser desarrolladas fuera del perímetro urbano. En ter-

cer lugar, el PMI<sup>[2]</sup> contempla una figura de ordenamiento territorial que orienta las acciones de complementación, reordenamiento o adecuación sobre el espacio urbano y las unidades de vivienda (Decreto 190 de 2004). En cuarto lugar, los Modelos de Ocupación de Borde describen la formulación de cuatro modelos de ocupación en las franjas de transición urbano-rural (noroccidental, occidental, oriental y sur).<sup>[3]</sup>

En particular, los esfuerzos institucionales sobre la PGE han estado vinculados a la Secretaría Distrital de Planeación (SDP) y a la Secretaría Distrital del Hábitat (SDH), cuyas acciones refieren la formulación y ejecución de procesos de legalización de barrios, junto con el seguimiento y control de los polígonos de monitoreo (áreas susceptibles a la enajenación ilegal de predios). En este sentido, para exemplificar los efectos de las acciones institucionales sobre la realidad urbana se toman como punto de partida las cifras del diagnóstico del Plan de Ordenamiento Territorial (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017) y de los polígonos de monitoreo de la SDH (SDH, s.f.).

El diagnóstico del POT muestra que, mientras el 20,4% del área urbana de Bogotá es de origen espontáneo (8,056 ha), la legalización urbanística asciende a 7,461 ha (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). En primera medida, estas cifras suponen una cobertura significativa sobre la PGE y reafirman la capacidad de la entidad pública para legitimar un poco más del 90% del desarrollo espontáneo bajo criterios propios de los marcos institucionales. Sin embargo, cuando las cifras de los polígonos de monitoreo evidencian que en dieciséis años la ciudad ha pasado de tener 813 ha (132 polígonos) a 4,349 ha (264 polígonos) (SDH, s.f.), es claro que la complejidad urbana producto de la PGE no ha sido entendida ni controlada de forma eficiente.

Aunque la legalización constituye una respuesta automática de las instituciones públicas, este escenario supone limitantes. Por un lado, la legalización significa costos elevados de intervención al activar rutas institucionales solo hasta que se garantice un nivel de consolidación. Por otro lado, la oferta de vivienda supeditada a la dinámica del mercado ha generado barreras para acceder a la vivienda social, pues des-

[2] Actualmente este programa se encuentra en cabeza de la Secretaría Distrital del Hábitat. Para más información ver: <http://www.sdp.gov.co/gestion-territorial/legalizacion-y-mejoramiento-integral-de-barrios/programa-mejoramiento-integral>

[3] Estos retoman los pactos de borde como instrumento de concertación de voluntades entre las comunidades y la administración distrital, reconociendo los fenómenos ambientales, la contención de la expansión urbana, al igual que la prevención y el control del crecimiento espontáneo.

## LINEA DEL TIEMPO

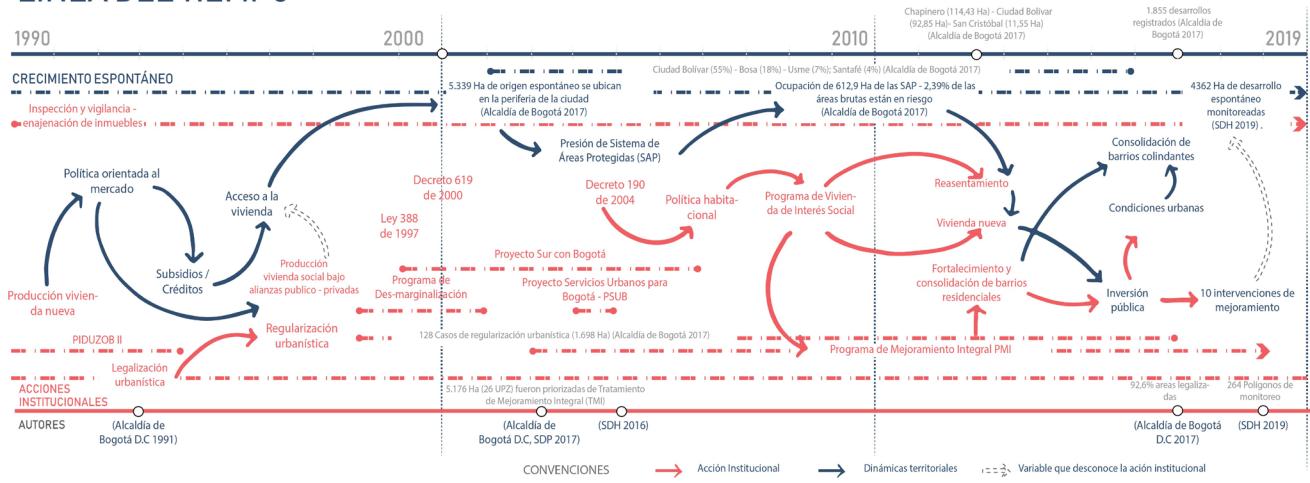


Figura 2. Contexto histórico PGE en Bogotá 1990-2019: relaciones causales dinámica urbana.  
Fuente: elaboración propia.

conoce la realidad social, cultural y económica del usuario. En este sentido, más allá de una respuesta efectiva, la legalización se ha establecido, en términos de Roy (2005), como una expresión de soberanía de la planeación formal.

Con todo lo anterior, es claro que la acción institucional ha sido una respuesta mecánica y fragmentaria que tiende a ignorar la dimensión global de las dinámicas del territorio de borde. Si bien las políticas, programas y acciones institucionales, en específico el PMI, establecen estrategias de gestión y política pública guiados hacia procesos de participación ciudadana sobre desarrollos producto de la PGE, han homogeneizado el territorio bajo las lógicas de la planeación formal. Justamente, porque la linealidad de sus acciones y procedimientos han significado obstáculos para evaluar la posibilidad de diversificar la normativa para sectores cuyos génesis no responden a los principios sobre los que se estructura la planeación formal.

## Una lectura sistémica del territorio

El pensamiento sistémico se introduce como herramienta de conocimiento en una lectura global de las dinámicas de la PGE. Aquí, el enfoque sistémico significa adoptar un nuevo paradigma que reconozca la naturaleza dinámica del territorio. Por lo tanto, su propósito es brindar un marco conceptual para reflexionar y actuar de forma eficaz desde el enten-

dimiento de las interacciones y las interdependencias del sistema (de Rosnay, 1977). En consecuencia, entender las dinámicas de la PGE como un sistema social complejo debe aproximarse a describir su comportamiento desde los componentes, relaciones e interacción con otros sistemas.

Luego de describir la globalidad de las dinámicas de la PGE en Bogotá, procederemos a caracterizar las dinámicas territoriales internas de una ocupación, con el objetivo de proponer una lectura nueva de la informalidad urbana desde la PGE y abrir el debate sobre nuevas formas de reconocimiento del territorio y sus dinámicas. A partir de este punto, tanto la aproximación conceptual como metodológica estarán guiadas a estructurar un marco conceptual y analítico que permita entender la PGE desde diversos enfoques disciplinares.

### Aproximaciones conceptuales

El marco conceptual y analítico de una lectura global del territorio supone la interacción de tres dimensiones: sistémica, territorial y la PGE.

En primera instancia, la dimensión sistémica permite pasar de los asentamientos informales a los sistemas sociales complejos. Aquí, un sistema es entendido como una unidad cuya estructura se configura desde las interrelaciones de las partes. Es decir, un entramado complejo constituido por una variedad de componentes con funciones especializadas, organizados en niveles jerárquicos internos y unidos por una

gran variedad de enlaces (de Rosnay, 1977). De ahí que se hable de una estructura de interacciones que establecen enlaces con su ambiente, donde dichas interacciones no son lineales.

Adicionalmente, lo sistémico introduce la complejidad, en términos de Edmonds (2018), como una propiedad emergente que no puede ser reducida ni a los mecanismos ni a su configuración inicial. Por lo tanto, las soluciones no son permanentes ni universales, por el contrario, se configuran como un conjunto de métodos que funcionan en períodos conforme a las circunstancias. En este sentido, entender las lógicas que guían el desarrollo espontáneo requiere partir del supuesto de que la dinámica del sistema puede configurar múltiples estados posibles del mismo. De ahí que prever su dinámica implica un conocimiento integral de las variables que la definen.

Aproximarse a una lectura sistémica de la PGE supone: 1) reconocer los límites del sistema estudiado para establecer si es uno abierto o cerrado. Mientras un sistema abierto interactúa con otros sistemas, uno cerrado opera sin dicho intercambio (Chadwick y Aragón, 1973). 2) Caracterizar y describir su organización sistémica, es decir, hacer énfasis tanto en los componentes como en el patrón de relaciones que definen los estados del sistema (Arnold y Osorio, 1998) y 3) interpretar la dinámica del sistema desde el entendimiento de las relaciones causales que definen su comportamiento (Aracil Santoja, 1978).

En segunda instancia, la dimensión territorial se aproxima al territorio, entendido como una plataforma física transformada producto de la interacción de los individuos (Pava Gómez, 2019). Este concepto se complementa con la noción de que el territorio es un sistema activo en constante evolución, singularizado y organizado desde los significados que le otorgan las identidades colectivas (Santos, 2000). De ahí que este acercamiento tome al territorio como una plataforma territorializada que se transforma continuamente en tanto producto de la movilización individual o colectiva de quienes lo habitan. Por este motivo, se introducen conceptos como territorialidad y autonomía territorial.

Por un lado, la territorialidad hace indispensable el reconocimiento de un ejercicio activo de individuos y colectividades sobre el territorio (Echeverría Ramírez y Rincón Patiño, 2000), justamente, porque allí se determina el grado de dominio, apropiación y permanencia sobre el espacio geográfico desde las prácticas y expresiones comunitarias. En consecuencia, las

dinámicas sobre el territorio describen procesos de territorialización que instauran signos de representación social que motivan la toma de decisiones autónomas por parte de la comunidad.

Por el otro, la autonomía territorial es referida a los significados que adquieren los territorios en contextos sociales y geográficos desde un proceso que visibiliza los lazos sociales y las formas de apropiación territorial. En este sentido, ser autónomo en el territorio adquiere validez en las representaciones individuales y colectivas como forma de control simbólico y político (Haesbaert, 2013).

En tercera instancia, la dimensión de la PGE se nutre de los múltiples enfoques e interpretaciones teóricas vinculados a la informalidad urbana en el contexto latinoamericano. Si bien se reconocen las contribuciones de las primeras investigaciones sobre la teoría de la marginalidad que suponían la configuración de los barrios populares de forma desarticulada a las estructuras económicas (Castells, 1973), así como las teorías sobre la segregación en el espacio urbano que planteaban la imposibilidad de la acción política sobre sectores sociales en condiciones de pobreza (Lefebvre, 1970), esta aproximación propone aprehender y profundizar sobre los múltiples aportes teóricos que recopilan las investigaciones acerca de los procesos autogestionados en Colombia,[4] con el objetivo de plantear una lectura alternativa a los procesos de producción del hábitat popular desde la visión sistémica de la PGE.

En particular, esta dimensión reconoce la complejidad de la urbanización, en tanto dinámica y en constante transformación. Su soporte analítico, tal como lo afirman Smolka y Fernandes (2002), no reduce el proceso territorial a los problemas relacionados con la propiedad del suelo urbano. Por el contrario, supone hacer énfasis en la normatividad vigente, la condición ambiental de las ocupaciones e, incluso, las transacciones inmobiliarias. De ahí que se manifieste una búsqueda decidida por establecer diálogos en los escenarios de planeación urbana.

La PGE, como sistema, se soporta en un aspecto en particular: la complejidad del fenómeno, justamente por su capacidad de adaptación a las condiciones locales de las iniciativas individuales y comunitarias

[4] En este punto se destacan los avances del grupo de investigación “Procesos urbanos en hábitat, vivienda e informalidad”, de la Universidad Nacional de Colombia, así como los trabajos históricos, investigativos y prácticos de Carlos Alberto Torres Tovar y Walter López Borbón.

(Gouverneur, 2016). La estructura de relaciones de la PGE describe y caracteriza múltiples variables que complejizan el entendimiento de las dinámicas y, en escenarios más específicos, dificultan predecir sus estados futuros. En consecuencia, entender el comportamiento de las ocupaciones implica el reconocimiento de las dinámicas territoriales desde una visión social y política, que permitan situar al individuo como parte de una estructura capaz de establecer diálogos de construcción territorial.

### Aproximación metodológica

El escenario metodológico comprende dos fases: 1) la delimitación y caracterización de la unidad de análisis y 2) la lectura global del territorio, desde una aproximación simultánea a las lógicas formales y espontáneas en el contexto urbano en Bogotá.

En primer lugar, la aproximación práctica de una lectura sistémica del territorio supuso el acercamiento a San Germán, un desarrollo espontáneo en el parque Entrenubes de la localidad de Usme. Este asentamiento se encuentra al borde de las antiguas canteras, en el sector oriental del cerro Juan Rey. De ahí que su localización geográfica determine un grado de aislamiento con el entorno inmediato. Adicionalmente, su dinámica de ocupación ha sido priorizada como área susceptible de desarrollo ilegal por la administración distrital.

En segundo lugar, hacia una lectura global del territorio, el componente metodológico se centra en la triangulación de la revisión de fuentes primarias y secundarias para la construcción de instrumentos que permitan la descripción de las dinámicas territoriales de San Germán. Es este punto, fue fundamental el acercamiento a los actores institucionales relevantes que intervienen en el desarrollo espontáneo en los escenarios de planeación urbana.

Particularmente, los métodos se proyectan a la consolidación de cinco instrumentos de lectura alternativa del territorio. Estos incluyen una línea de tiempo, los informes de visitas de campo, las entrevistas semiestructuradas tanto a habitantes del sector como a funcionarios de instituciones distritales, un esquema de actores y, por último, el taller *Construyendo nuestro territorio*: agua y alcantarillado para el barrio San Germán. En particular, el taller supuso entender con la comunidad los efectos de la falta de alcantarillado en su territorio a partir de la identificación de variables que inciden sobre la calidad de vida de los habitantes (Pava Gómez, 2019).

## Hacia una lectura simultánea: PGE vs. planeación formal

En términos generales, los hallazgos sobre las dinámicas territoriales evidencian un no reconocimiento recíproco de las lógicas de desarrollo formal y espontáneo. Por un lado, los habitantes demandan la presencia de la institucionalidad en la mejora de sus condiciones de vida, pero no reconocen los límites y la normativa distrital. Por el otro, el discurso institucional sostiene la importancia del valor social de los desarrollos espontáneos, pero, en casos como el de San Germán, los proyectos propuestos desde la administración local no reconocen el desarrollo existente.

Una lectura global del territorio desde el entendimiento de las dinámicas que configuran la PGE en los territorios de borde supuso hacer explícitos los puntos de encuentro y desencuentro en escenarios de planeación urbana. Así, la información recolectada fue la base de una lectura relacional desde tres componentes: 1) las aspiraciones y preocupaciones de la comunidad, 2) los problemas identificados en el sitio y 3) las variables y relaciones que intervienen en la dinámica del territorio. Esto, en contraste con las cuatro áreas temáticas destacadas en los discursos de la comunidad durante el taller *Construyendo nuestro territorio*: 1) sistema de agua, 2) salud y medio ambiente, 3) convivencia y confianza y 4) recursos económicos (Pava Gómez, 2019).

En primer lugar, a la luz de aspiraciones y preocupaciones, las dinámicas territoriales exponen una confrontación de intereses y motivaciones. Mientras la comunidad hace énfasis en los problemas de convivencia y ausencia de confianza, las instituciones públicas refuerzan temas de infraestructura, equipamientos y espacio público. Cuando los habitantes hablan de construir sus casas en materiales más resistentes, la institución se refiere a mitigación del riesgo. En los casos en que la comunidad destaca el no uso del sitio destinado para basura, la institución habla de contaminación y conatos de incendio. Particularmente, cuando los discursos comunitarios resaltan los problemas de salud y medio ambiente sano, los institucionales se enfocan en las áreas protegidas y el potencial ambiental del área.

En segundo lugar, aquellos temas que fueron reiterativos e importantes para los habitantes no fueron objeto de discusión por los funcionarios públicos du-

rante las entrevistas realizadas. Mientras la comunidad expresa su interés en problemas relacionados con el agua y el alcantarillado, la recolección de basuras y el alumbrado público, los funcionarios públicos de las entidades distritales se mantienen al margen. Si bien, los funcionarios entrevistados manifestaron conocer problemáticas como la intermitencia de algunos servicios públicos, la manera como los habitantes se aproximan a los temas de infraestructura es algo que los funcionarios no se preguntan.

En tercer lugar, en las variables y relaciones que intervienen en la dinámica identificadas por la comunidad, la institucionalidad no constituye una referencia como ente regulador. Particularmente, se destaca la ausencia de la administración pública local en el discurso comunitario. En este sentido, el modelo mental de la comunidad demuestra que las decisiones sobre el territorio se toman sin contemplar ninguna entidad distrital.

Ahora bien, entender la PGE como parte de una dinámica global constituye un punto de inicio decisivo para aproximarse a las dinámicas de crecimiento urbano. Principalmente porque, como se ha evidenciado hasta aquí, no es posible aislar radicalmente las dinámicas de la lógica espontánea. Por un lado, porque la PGE se configura de manera dependiente al entorno que provee servicios urbanos y, por el otro, porque las acciones comunitarias que guían su desarrollo se han presentado, en gran medida, como reacciones a la lógica institucional. En consecuencia, una reflexión que propende por entender la complejidad de la informalidad urbana como fenómeno emergente del sistema urbano debe considerar la importancia de reconocer la autonomía territorial de sus habitantes, en la medida en que sus acciones se constituyen en soluciones alternativas e independientes en el marco de la planeación formal.

## Aprendizajes y retos

---

La investigación evidenció que asumir la informalidad en el marco de los procesos de planeación urbana requiere un esfuerzo decidido por comprender las dinámicas de la PGE, dado que el desconocimiento de la acción institucional sobre la variabilidad del desarrollo espontáneo, en casos como el de Bogotá, acentúa las condiciones de pobreza y vulnerabilidad en los territorios de borde. Por lo tanto, las reflexiones presentadas a continuación exponen los aportes

y limitantes relacionados con tres aspectos: 1) la construcción dialéctica de la ciudad, 2) la acción institucional en el caso de Bogotá y 3) la necesidad de una búsqueda alternativa de entendimiento de la PGE.

En primer lugar, frente a la construcción dialéctica de la ciudad, los antecedentes históricos demuestran que, durante un poco más de cuatro décadas, la complejidad de la PGE no ha sido entendida. Se ha evidenciado una tendencia institucional a ejecutar acciones que responden de manera lineal a las causas de un fenómeno complejo. En ese proceso, el desconocimiento de las implicaciones globales de la acción institucional ha estado fuertemente vinculado con el establecimiento de medidas para homogeneizar el territorio bajo una lógica única de construcción territorial. De ahí que, frecuentemente, las estrategias reguladoras de la planeación formal desconocen las dinámicas que dan origen y desarrollo al fenómeno de la informalidad urbana.

En segundo lugar, frente a la acción institucional en los territorios de borde de Bogotá, el no reconocimiento recíproco entre ambas lógicas representa un obstáculo para la configuración de lecturas conjuntas en escenarios de planeación. En consecuencia, restringir las acciones autogestionadas a contextos ajenos a los diálogos en escenarios de planeación seguirá conduciendo, irremediablemente, a un continuo desarrollo espontáneo no asistido, aislado e inaccesible. Mientras que la solución paulatina de las problemáticas al interior del desarrollo espontáneo, sin la previsión de los efectos globales en el territorio, continuará exacerbando condiciones de exclusión y vulnerabilidad.

Por último, la necesidad de una búsqueda alternativa por entender la PGE radica en la urgencia de fortalecer y consolidar aquello que Lais Abramo<sup>[5]</sup> denomina universalismo sensible a las diferencias. Es decir, reconocer la particularidad del contexto en una apuesta por eliminar las condiciones de desigualdad en nuestros territorios. Esta apuesta, en el caso particular de Bogotá, requiere superar los obstáculos existentes para establecer escenarios de diálogo y proponer por el reconocimiento de lógicas alternativas de construcción de conocimiento, políticas públicas y sociedad. Si bien esto, en ninguna medida supone supeditar una lógica en función de otra, si implica una búsqueda exhaustiva de herramientas que permitan la articulación y traducción de conocimiento desde el establecimiento de vínculos directos entre los actores involucrados.

[5] Comunicación personal con Lais Abramo, directora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.



Imagen 1. San Germán costado sur, 2019

Fuente: Andrea J. Pava Gómez.



Imagen 2. San Germán costado occidental, 2019

Fuente: Andrea J. Pava Gómez.

En este punto, es fundamental no subestimar la incidencia del conocimiento ni mucho menos la incidencia de los procesos sociales en la generación de cambios relacionados con los fenómenos estudiados. Las prácticas locales, como herramienta de transformación, hacen parte de una estrategia que reconoce el valor de la apropiación y las lógicas locales de desarrollo. De ahí la importancia de entender y aproximarse a la intervención en el territorio como un proceso que se construye desde lo social y lo político, partiendo del intercambio de conocimientos, imaginarios y prácticas de sus ocupantes, lo cual significa empezar a hablar de la construcción colectiva del territorio desde las múltiples lógicas territoriales.

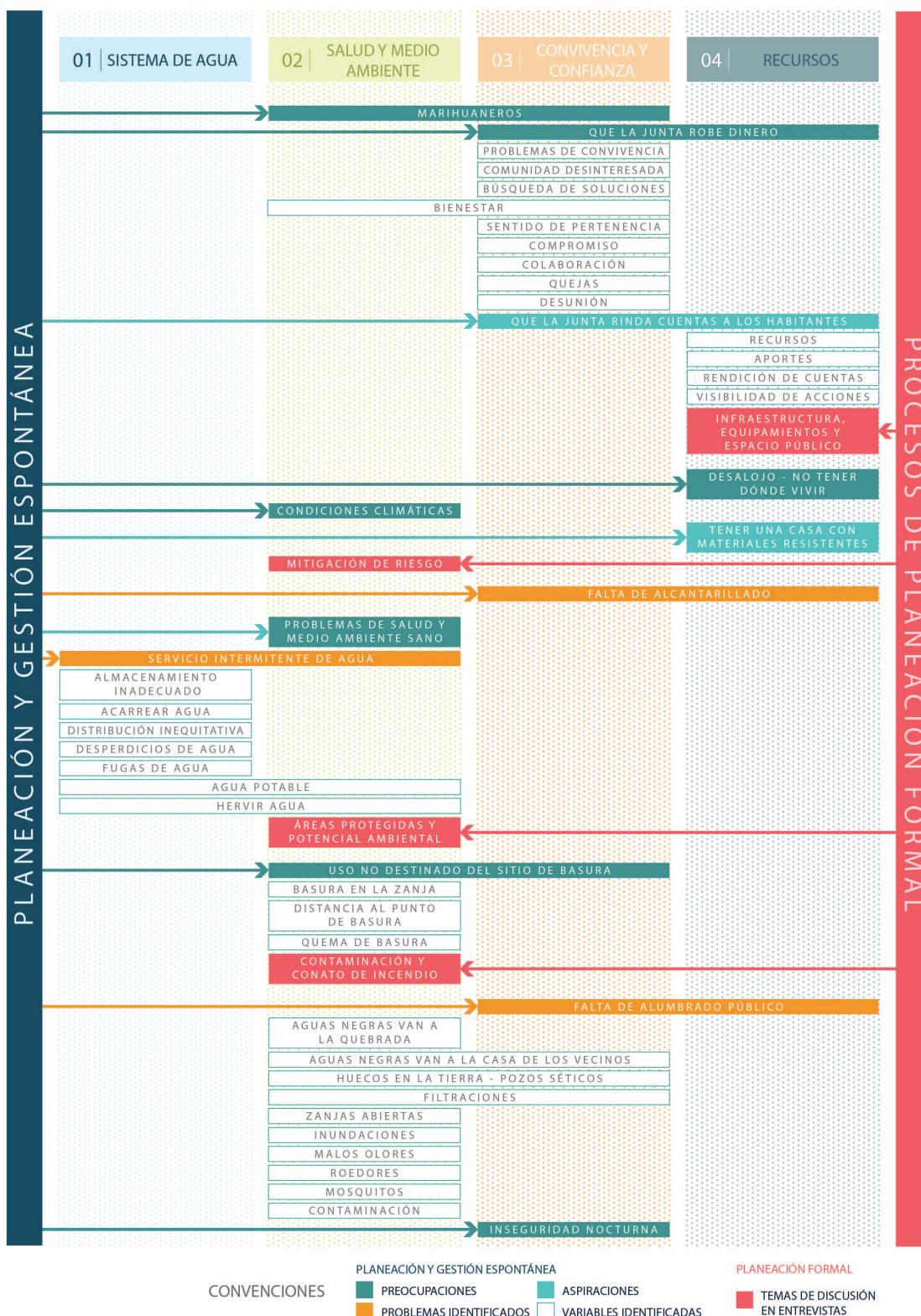


Figura 3. Lectura relacional de la PGE vs. la planeación formal

Fuente: elaboración propia.

## Bibliografía

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.** (2017). Diagnóstico general. Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá. Consultado en: [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/201708\\_resumen-diagnosticopot\\_v3.0.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/201708_resumen-diagnosticopot_v3.0.pdf)
- ARACIL SANTOJA, J.** (1978). Introducción a la dinámica de sistemas. Madrid: Alianza.
- ARNOLD, M. y OSORIO, F.** (1998). "Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas". *Cinta de Moebio*, 3: 40-49.
- CASTELLS, M.** (1973). Imperialismo y urbanización en América Latina. Barcelona: Gustavo Gili.
- CEBALLOS RAMOS, O. L.** (2005). "La legislación urbanística para la producción de vivienda de bajo costo. La experiencia de Bogotá". *Scripta Nova*, 9 (194-25). Consultado en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-25.htm>
- CHADWICK, G. y ARAGÓN, F.** (1973). Una visión sistemática del planeamiento. Barcelona: Gustavo Gili.
- DE ROSNAY, J.** (1977). El macroscopio. Hacia una visión global. Madrid: AC.
- ECHEVERRÍA RAMÍREZ, M. y RINCÓN PATIÑO, A.** (2000). Ciudad de territorialidades: polémicas de Medellín. Medellín: Universidad Nacional de Colombia, CEHAP.
- EDMONDS, B.** (2018). "System farming". En: C. García-Díaz y C. Olaya (eds.), *Social systems engineering. The design of complexity*. Hoboken: Wiley, pp 45-63.
- ESCALLÓN GARTNER, C.** (2007). "De periferia informal a sector residencial". *Urbanismos*, 2: 143-152.
- GARCIANDÍA, J. A.** (2011). Pensar sistémico: una introducción al pensamiento sistémico. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- GÓMEZ NAVAS, D. y SERNA DIMAS, A.** (2016). "Procesos de construcción de ciudad y vivienda informal. El caso de las barriadas informales de los cerros orientales de Bogotá, Colombia". *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura y sociedad*, 20 (20): 95-118. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/3692/369246715005.pdf>
- GOUVERNEUR, D.** (2016). Diseño de nuevos asentamientos informales. Medellín: Universidad Eafit, Universidad de la Salle.
- HAESBAERT, R.** (2013). "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad". *Cultura y representaciones sociales*, 8 (15): 9-42. Consultado en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2007-81102013000200001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-81102013000200001)
- HALL, P. y PFEIFFER, U.** (2000). *Urban future 21: a global agenda for twenty-first century cities*. Nueva York: Taylor & Francis.
- HATAYA, N. y SUPELANO, A.** (2010). *La ilusión de la participación comunitaria. Lucha y negociación en los barrios irregulares de bogotá 1992-2003*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ICT.** (1972). *Inventario de zonas subnormales de vivienda y proyectos de desarrollo progresivo*. Bogotá: ICT.
- JOHNSON, N.** (2009). *Simply complexity. A clear guide to complexity theory*. Oxford: Oneworld.
- LEFEBVRE, H.** (1970). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- MCGREEVEY, W.** (1974). "Urban growth in Colombia". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 16 (4): 387-408. <https://doi.org/10.2307/174795>
- NOTICIAS ONU.** (2018, julio 11). "Millones de personas viven sin techo o en casas inadecuadas, un asalto a la dignidad y la vida". *Noticias ONU*. Consultado en: <https://news.un.org/es/story/2018/07/1437721>
- ONU.** (2016). Proyecto de documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III). Quito: Naciones Unidas. Consultado en: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-S.pdf>
- ORTIZ FLORES, E.** (2016). *Hacia un hábitat para el Buen Vivir. Andanzas compartidas de un caracol peregrino*. México D.F.: Rosa Luxemburg Stiftung. Consultado en: [http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/nov16/3/hacia-habitat-buen-vivir\\_andanzas-compartidas-caracol-peregrino.pdf](http://www.rniu.buap.mx/infoRNIU/nov16/3/hacia-habitat-buen-vivir_andanzas-compartidas-caracol-peregrino.pdf)
- PAVA GÓMEZ, A. J.** (2019). Planeación y gestión espontánea: la autonomía de un sistema social complejo San Germán, Bogotá. Bogotá: Universidad de los Andes, tesis para optar al título de Magíster en Arquitectura.
- ROMERO NOVOA, J. A.** (2010). "Transformación urbana de la ciudad de Bogotá, 1990-2010. Efecto espacial de la liberalización del comercio". *Perspectiva Geográfica*, 15: 85-112. Consultado en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3736821>
- ROY, A.** (2005). "Urban informality: toward an epistemology of planning". *Journal of the American Planning Association*, 71 (2): 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- ROY, A. y ALSAYYAD, N. (Eds.)** (2004). *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Lanham: Lexington Books.
- RUBIO VOLLETT, R.** (2006). "Crecimiento urbano acelerado: paradigmas en revisión". En: R. Rubio Vollert (Comp.), *Ciudades urgentes. Intervención en áreas urbanas de crecimiento rápido*. Bogotá: Universidad de los Andes, pp. 15-24.
- SALDAÑA ARIAS, J. D.** (2016). *La rebelión urbana: ciudad informal y mejoramiento integral de barrios, dos realidades de la producción del espacio urbano residencial para la población de bajos ingresos en Bogotá. Un análisis a partir de la producción reciente de vivienda informal y la implementación de la política de mejoramiento integral de barrios de la SDHT en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, tesis para optar al título de Magíster en Urbanismo. Consultado en: <http://bdigital.unal.edu.co/52032/>
- SANTOS, M.** (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Ariel.
- SDH. (s.f.)**. Polígonos de monitoreo. Consultado en: <https://www.habitatbogota.gov.co/node/173>
- SMOLKA, M. O.** (2007). "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra". En: M. O. Smolka y L. Mullahy (eds.), *Perspectivas urbanas. Temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, pp. 71-78. Consultado en: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/perspectivas-urbanas-book-full.pdf>
- SMOLKA, M. y FERNANDES, E.** (2002). Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema. Consultado en: <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/regularizacion-la-tierra-programas-mejoramiento>
- TORRES CARRILLO, A.** (2013). *La ciudad en la sombra. Barrios y luchas populares en Bogotá 1950-1977*. Bogotá: Universidad Piloto de Colombia.
- URRUTIA, M. y NAMEN, O. M.** (2012). "Historia del crédito hipotecario en Colombia". *Ensayos sobre Política Económica*, 30 (67): 280-336. Consultado en: <http://www.banrep.gov.co/es/node/29659>



# La participación social en la reurbanización de villas.

¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad? [1]

**Social participation  
in the urbanization of  
emergency settlements.**

A practice that facilitates the  
right to the city?

**Participação social na  
urbanização de favelas.**

Uma prática facilitadora do  
direito à cidade?

**Participation sociale à  
l'urbanisation des villas.**

Une pratique qui facilite le droit  
à la ville?

▲ Fotografía: Cedida por el Instituto de la Vivienda de la  
Ciudad de Buenos Aires y la de Villa 31 por el fotógrafo  
Pablo Vitale.

**Autora**

**María Cecilia Zapata**

Doctora en Ciencias Sociales  
CONICET y Universidad de Buenos Aires  
cecilizapata@gmail.com; cecilizapata@conicet.gov.ar  
<https://orcid.org/0000-0003-0580-6938>

Recibido: 30/09/2019  
Aprobado: 07/11/2019

## Cómo citar este artículo:

ZAPATA, M. C. (2019). "La participación social en la reurbanización de villas. ¿Prácticas habilitantes del derecho a la ciudad?" *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 91-102. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.82559>

[1] Este artículo recupera datos producidos por el Proyecto PICT 2015-1491, Reconfiguración territorial, políticas públicas habitacionales y acceso a la centralidad en el AMBA (2003-2015), de la Agencia Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (ANPCYT).

## Resumen

---

Lefebvre, en 1969, discutía sobre el derecho de los habitantes a la toma de decisiones que inciden sobre la ciudad que habitan. A partir de los procesos de reurbanización que se desplegaron en dos villas de la Ciudad de Buenos Aires (Argentina) desde 2016, en este artículo se reflexiona sobre la participación social diseñadas en los proyectos de urbanización como estrategias que posibilitan el acceso a este derecho. Para ello, se recurrió a una metodología cualitativa que combinó datos primarios y secundarios provenientes de entrevistas semiestructuradas a informantes claves, observaciones no participantes en las villas y en reuniones multiactorales y el análisis documental. Como principal hallazgo se plantea que, si bien se diseñaron múltiples instancias de participación desde las unidades locales de gestión de cada barrio, a escala territorial se generaron diferencias en la posibilidad de recrear el derecho a la ciudad de sus pobladores. Pues, mientras en un barrio los espacios para la toma de decisiones legitimaron una política habitacional de valorización de la ciudad neoliberal, en el otro, se habilitaron ciertas instancias de consenso y participación real que redundaron en toma de decisiones activas por parte de los pobladores.

**Palabras clave:** derecho a la vivienda, participación social, neoliberalismo, política de la vivienda, urbanización, Buenos Aires.

## Autora

---

### María Cecilia Zapata

Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Administración Pública, Licenciada y Profesora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigación Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente universitaria, autora de numerosos artículos en revistas indexadas y capítulos de libros, así como ponente en congresos nacionales e internacionales. Se especializa en el estudio de políticas públicas urbanas y dinámicas del hábitat popular en contextos metropolitanos.

## Abstract

Lefebvre, in 1969, reflected on the right of the inhabitants to make decisions that affect the city they inhabit. Based on the re-urbanization processes that were deployed in two emergency settlements of the City of Buenos Aires (Argentina) since 2016, this article reflects on the social participation designed in urbanization projects as strategies enabling access to this right. For this purpose, a qualitative methodological strategy was used that combined primary and secondary data from semi-structured interviews to key informants, observations not participating in the emergency settlements and in multi-acting meetings and documentary analysis. As a main finding, it is suggested that although multiple instances of participation were designed from the local management units of each neighborhood, at the territorial level differences were generated in the possibility of recreating the right to the city of its inhabitants. For while, in one neighborhood the spaces for decision-making legitimized a housing policy of valorization of the neoliberal city, in the other, certain instances of consensus and real participation were enabled that resulted in active decision-making by residents.

**Keywords:** right to housing, social participation, neoliberalism, housing policy, urbanization, Buenos Aires.

## Résumé

En 1969, Lefebvre réfléchissait au droit des habitants de prendre des décisions qui affectent la ville qu'ils habitent. S'appuyant sur les processus de réurbanisation déployés dans deux villes de la ville de Buenos Aires (Argentine) depuis 2016, cet article porte sur la participation sociale conçue dans les projets d'urbanisation en tant que stratégies permettant d'accéder à ce droit. À cette fin, une stratégie méthodologique qualitative a été utilisée. Elle consiste à combiner des données primaires et secondaires d'entretiens semi-structurés avec des informateurs clés, des observations ne participant pas aux villages, des réunions multi-acteurs et des analyses documentaires. Comme conclusion principale, il est suggéré que bien que de multiples instances de participation aient été conçues à partir des unités de gestion locales de chaque quartier, des différences au niveau territorial ont été générées en ce qui concerne la possibilité de recréer le droit à la ville de ses habitants. Car si, dans un quartier les espaces de décision légitimaient une politique de logement de la ville néolibérale valorisée, dans l'autre, certains cas de consensus et de participation réelle ont été rendus possibles, ce qui a permis une prise de décision active des habitants.

## Resumo

Lefebvre, em 1969, refletia sobre o direito dos habitantes de tomar decisões que afetam a cidade em que habitam. Com base nos processos de reurbanização implantados em duas cidades da cidade de Buenos Aires (Argentina) desde 2016, este artigo reflete sobre a participação social projetada em projetos de urbanização como estratégias que possibilitam o acesso a esse direito. Para esse fim, foi utilizada uma estratégia metodológica qualitativa que combinou dados primários e secundários de entrevistas semiestruturadas a informantes-chave, observações que não participavam das aldeias e em reuniões de ação múltipla e análise documental. Como constatação principal, sugere-se que, embora várias instâncias de participação tenham sido projetadas a partir das unidades de gestão local de cada bairro, no nível territorial foram geradas diferenças na possibilidade de recriar o direito à cidade de seus habitantes. Enquanto, em um bairro os espaços para a tomada de decisões legitimavam uma política habitacional de valorização da cidade neoliberal, no outro, certos casos de consenso e participação real foram permitidos, o que resultou na tomada ativa de decisões pelos moradores.

**Palavras chave:** direito à moradia, participação social, neoliberalismo, política habitacional, urbanização, Buenos Aires.



**Mots-clés:** droit au logement, participation sociale, néolibéralisme, politique du logement, urbanisation, Buenos Aires.

## Introducción

---

*La particularidad que asumieron las intervenciones de reurbanización es que fueron promovidas desde los organismos ejecutores, a partir de una retórica participativa hacia los pobladores de los barrios. En entrevistas realizadas a funcionarios de ambos organismos, ellos identificaron a estas intervenciones en el marco del paradigma de una nueva gobernanza urbana, producto de las transformaciones de las que fueron objeto las ciudades y sus Estados (Theodore, Peck y Brenner, 2009; de Mattos, 2010).*

A partir de diciembre de 2015 con el tercer gobierno del PRO-Cambiamos en la intendencia de la Ciudad de Buenos Aires (CABA), Argentina, se aprecia un cambio en la dirección de la política urbana orientada a las villas, impulsando intervenciones destinadas a la integración social y urbanística de estos barrios. Esto contrasta con la política imperante hasta ese momento, la cual proponía la erradicación como el paradigma de la intervención. Con ese nuevo perfil, se anunciaron proyectos de reurbanización en cuatro de las cuarenta villas de la ciudad, a través del otorgamiento de créditos por parte de organismos internacionales y la venta de tierra pública. Entre ellas, la villa 31-31bis y la villa 20, localizadas al norte y al sur de la ciudad respectivamente, son objeto de intervenciones de gran escala y de atención en este artículo.<sup>[2]</sup>

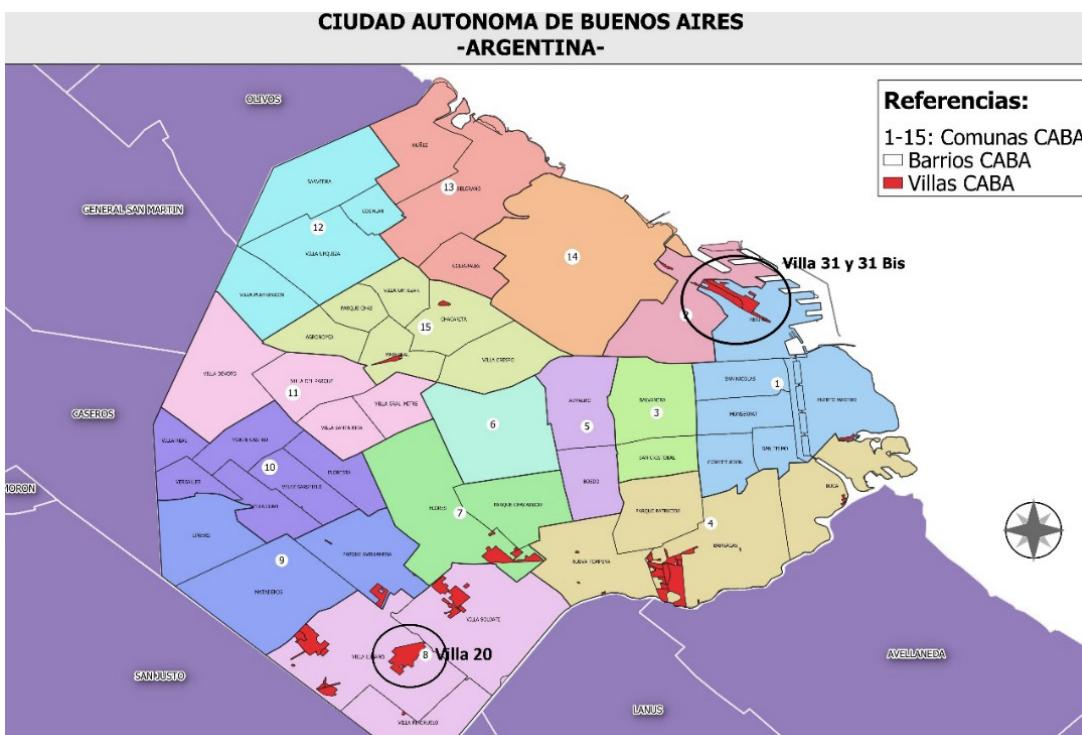
El censo de 2016, realizado por la Secretaría de Integración Social y Urbana (SISU), arrojó que la villa 31-31bis cuenta con 40.087 personas distribuidas en 12.783 hogares, de los cuales casi el 30% es inquilina (SISU, 2017). Este barrio es uno de los más antiguos de la ciudad y, en la década de 1970, ya era uno de los más poblados. Por su parte, el censo realizado por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en 2016 en villa 20 arrojó un total de 27.990 personas agrupadas en 9116 familias, que ocupan unas 4559 viviendas (IVC, 2017). El 25% de la población es inquilina y se observaron altos niveles de hacinamiento y cohabitación. El crecimiento poblacional del barrio lo configura como la cuarta villa más densificada de la ciudad.

Tanto el proyecto de reurbanización impulsado por la SISU en la villa 31-31bis, como el que el IVC ejecutó en la villa 20, se basaron en una propuesta de integración sociourbana que tuvieron una serie de componentes en común: a) el habitacional, basado en la construcción de obra de vivienda nueva para realojamientos, obras de mejoramientos en el parque habitacional recuperable existente y la titulación de terrenos; b) la integración urbana a partir de la recuperación del espacio público, la conexión con el transporte público circundante, el impulso a la construcción de atractivos culturales y turísticos y un tratamiento específico de la continuidad barrio-ciudad a partir del esponjamiento de manzanas para apertura de calles, pavimentación de calles y tendido de infraestructura básica de servicios; y c) la integración socioeconómica de su pobladores, con la ejecución de intervenciones orientadas a la educación, empleo, emprendimientos productivos y salud (CEyS, 2018).

Incluso, vale resaltar que ambas intervenciones estatales tuvieron lugar en el marco de reestructuraciones más amplias de sus zonas de inserción. La villa 31-31bis, en el barrio de Retiro, comuna 1, se inserta en un área portuaria-ribereña de la ciudad, que es objeto de intervención desde la década de 1990, a partir de un proceso de renovación urbana que refuerza la centralidad de la ciudad en el eje norte-sur de la Región Me-

---

[2] El criterio de selección de los casos de estudio se basó en que en las villas seleccionadas se identificaron diferencias vinculadas a la hipótesis de trabajo, que requerían un abordaje riguroso.



tropolitana de Buenos Aires (RMBA) (con proyectos como Paseo del Bajo, Autopista Ribereña y la Nueva Autopista Illía y con emprendimientos inmobiliarios de alta gama como Distrito Quartier Puerto Madero, Catalinas II, puesta en valor de Costa Salguero, entre otros) (CEyS, 2018). La villa 20, por su parte, se localiza en comuna 8, en el barrio pericentral de Villa Lugano y se encuentra próxima a proyectos urbanos como el Polo Farmacéutico, el estadio Parque Roca y el Distrito Villa Olímpica, todas inversiones públicas destinadas a la atracción de inversiones privadas que promuevan “equilibrar el sur al norte”, a partir de un fuerte impulso al desarrollo urbano (Arqueros Mejica, 2018; CEyS, 2018; Díaz, 2019).

La particularidad que asumieron las intervenciones de reurbanización es que fueron promovidas desde los organismos ejecutores, a partir de una retórica participativa hacia los pobladores de los barrios. En entrevistas realizadas a funcionarios de ambos organismos, ellos identificaron a estas intervenciones en el marco del paradigma de una nueva gobernanza urbana, producto de las transformaciones de las que fueron objeto las ciudades y sus Estados (Theodore, Peck y Brenner, 2009; de Mattos, 2010). Impregnada por el enfoque neoliberal, la noción de gobernanza urbana fue introducida por el Banco Mundial para dar cuenta de la necesidad de un uso más eficiente de los recursos públicos, la promoción de la participación

ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las administraciones locales para construir ciudades competitivas, bien gobernadas y financieramente sustentables (World Bank, 2001). Este discurso impulsó, en Latinoamérica, procesos de privatización de los servicios públicos, la ejecución de políticas a través de ONGs u de la sociedad civil organizada, la promoción de la articulación público-privada y la propagación de planes estratégicos tutelados por consultores extranjeros (Zurbriggen, 2011). Pero, en su ejecución, el paradigma omitió las relaciones desiguales de poder que existen entre los actores que conforman esta gobernanza, por lo que, en muchos casos, se favorecieron los intereses de aquellos actores con mayor peso y capacidad transformadora de la ciudad (de Mattos, 2008).

A partir de estas nuevas intervenciones transformadoras del territorio surgen las siguientes preguntas: ¿qué lugar habilitan estas políticas de integración urbana, promovidas desde un enfoque de gobernanza urbana, a la concreción del derecho a la ciudad por parte de sus pobladores? ¿Es posible rastrear diferencias en los formatos participativos impulsados a escala territorial? ¿Existieron canales de recuperación de la trayectoria participativa preexistente en los barrios? ¿Lograron los pobladores incidir en las transformaciones que promovió la reurbanización en sus barrios y recrear así el acceso al derecho a la ciudad?

La hipótesis del artículo es que los formatos que asumió la participación en cada barrio se vieron atravesados por ciertos paradigmas y factores intrínsecos a la institucionalidad y las trayectorias barriales, que mostraron diferencias sustantivas en los procesos y los productos en un contexto de gobernanza neoliberal, pero que también impactaron en términos de derechos.

La metodología que sustenta este artículo fue de tipo cualitativa y se recurrió a una estrategia de política comparada (Landman, 2011). Se utilizaron datos secundarios (censos, informes de gestión y fuentes documentales) y se construyeron datos primarios provenientes de entrevistas en profundidad a funcionarios y trabajadores territoriales de los organismos involucrados y observaciones no participantes en los barrios. Adicionalmente, en el marco del proyecto de investigación *Reconfiguración territorial, políticas públicas habitacionales y acceso a la centralidad en el AMBA (2003-2015)* y para investigaciones previas,<sup>[3]</sup> se entrevistaron pobladores de los barrios y se participó en mesas de diálogo actorales impulsadas por los organismos ejecutores y en mesas participativas barriales.

## El derecho a la ciudad en un escenario de neoliberalismo urbano

Reflexionar sobre la participación social habilitada en nuevas formas de gobernanza neoliberal es una invitación a repensar las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad a través de las políticas urbanas (en este caso específico) y las capacidades de materialización del derecho a la ciudad.

La producción de la ciudad latinoamericana se expresó en un proceso dinámico que involucró distintas lógicas de producción de su suelo: a) la mercantil, orientada a la producción de bienes y servicios urbanos a los que se accede de manera mercantilizada; b) la estatal, donde este actor define la forma en que los distintos grupos acceden al suelo y condiciona su localización; y c) de la necesidad, impulsada por sectores sociales que no logran su reproducción social a través del mercado ni del Estado, entonces lo hacen mediante ocupación/autoconstrucción/autourbanización de asentamientos populares informales (Abramo, 2012). Ahora bien, en un escenario de reestructuración neoliberal, lo

que se observa es un cambio en el modo de gestión urbana que tuvo expresión en una disminución de la intervención e inversión público-estatal y una priorización de la lógica mercantil para el desarrollo de la planificación urbana (de Mattos, 2010). El neoliberalismo logró la adaptabilidad (Theodore, Peck y Brenner, 2009) y la flexibilidad táctica (Portes, 1999) necesaria para reproducir la acumulación de capital a partir de un Estado que fue clave en la reconfiguración de sus capacidades para el desarrollo del mercado, mediante nuevas estrategias de reterritorialización de sus intervenciones (Díaz Orueta, 2013). Esto implicó una reconfiguración de lo local y lo regional como espacios privilegiados para la reproducción de las estructuras globales del neoliberalismo, al igual que una apertura y mayor pluralismo en el diseño y ejecución de las políticas. En la CABA esto comprendió la ejecución de nuevos formatos de políticas urbanas que involucraron en su desarrollo instancias de participación social. No obstante, estas nuevas dinámicas de producción local de lo global (Moreno Carranco, 2010) no siempre implicaron nuevas pautas de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, donde la participación se tradujo en habilitante de cambios profundos en la estructura sociourbana de la ciudad. En investigaciones previas (Rodríguez, et al., 2018) demostraron que la ejecución de los proyectos de reurbanización en algunas villas de la ciudad, entre ellas la 31-31bis y la 20, se desarrollaron en estrecha vinculación con la ejecución de grandes proyectos urbanos orientados a la dinamización económica de la ciudad, en la que la nueva gobernanza urbana y la retórica participativa funcionaron como dispositivos de legitimación del proceso de mercantilización extendida de la ciudad.

Lo anterior, evidencia la importancia de recuperar algunos debates sobre la participación en el desarrollo de la política. Catenazzi y Chiara (2009) definen la participación social como una articulación entre actores con intereses disímiles y con orígenes diversos, inducida o impuesta desde el Estado o gestionada por este como resultado de demandas de la población, siendo esta una participación conquistada. Para las autoras, la participación es concebida como parte intrínseca del proceso mismo de toma de decisiones de la política pública. Sin embargo, Cunill Grau (1995) alerta sobre la participación institucionalizada, ya que puede ser explicativa de los propios límites del proceso, en vez de facilitar la representación social. En muchas ocasiones, dice, legitima la propia corporativización del aparato estatal, redundando en un debilitamiento de la sociedad civil. Rofman (2007) agrega que los resultados de la participación aplicados desde enfoques liberales pueden ser diversos, ya que, si bien, formas tuteladas y controladas de participación pueden resultar en un aumento de la legitimidad de la dominación política, también ocurren experiencias de empoderamiento popular efectivo que habilita la ampliación de los mecanis-

[3] Se hace referencia al trabajo de campo realizado en dos ámbitos: a) el Workshop Internacional ¿Urban Voids? Buenos Aires-Hamburg, organizado por la HafenCity University Hamburg y el Centro Estudios del Hábitat y la Vivienda de la FADU (UBA) en 2017; y b) el seguimiento coyuntural realizado para el Consejo Económico y Social de la Ciudad entre 2014 y 2018.

mos democráticos y el ejercicio pleno de la ciudadanía, por lo que el mojón de estos procesos, dice Zapata (2017), está en la redistribución de la toma de decisiones, en las cuales los destinatarios de la política encuentran un canal de acceso al derecho a la ciudad.

De otro lado, al remitir al derecho a la ciudad se hace en término de Lefebvre (1969), es decir, en la facultad que tiene las personas de crear ciudades que respondan a sus necesidades y no a las del capital. Esto implica pensar la ciudad no como mercancía, sino como un lugar de goce pleno y efectivo de derechos, de encuentro y escenario para la construcción de la vida colectiva, rescatando el carácter social de la producción de la ciudad. Fernandes (2006) también reclama un rol activo y directo de los habitantes urbanos a participar en la definición de los asuntos vinculados a la ciudad. Esta intromisión del derecho en la participación no solo remite a incluir a los habitantes en las discusiones, gestión e implementación de las políticas urbanas, sino a la capacidad de incidencia de los pobladores individuales o colectivos en la toma de decisiones de la producción de la ciudad. Esta participación se gesta, para el autor, en la idea de que la ciudad se encuentra en permanente construcción colectiva a partir de la interacción social y, por ello, en disputas por su apropiación. Lefebvre (1969) y Harvey (2012) ya advertían sobre esta cuestión. Los conflictos por la apropiación del espacio se tornan latentes, pero a partir de una lógica que activa la acción política por parte de los habitantes como estrategia de reappropriación. Es en estos conflictos por la reappropriación del espacio donde se recrean capacidades de acceso al derecho a la ciudad para los sectores populares urbanos.

## Trayectorias de base y normativas con historias

En las villas 31-31bis y 20 existen numerosas experiencias organizativas y específicas institucionalizadas que canalizaron las demandas y la participación a escala barrial. La Ley No. 148/98, que tiene sus orígenes en un proceso participativo en articulación con el legislativo local, da cuenta del lugar que se le asignó a las instancias territoriales (Vitale y Ramos, 2011). La norma establece la necesidad de urbanización y exige que cada una de las villas de la ciudad cuente con algún tipo de representación ante el Estado que surja de comicios democráticos.

Pese al derrotero a escala barrial y su expresión normativa, históricamente se promocionó la erradicación y el desplazamiento de la población villera desde el

nivel ejecutivo. Tras la recuperación democrática reciente se produjo un desplazamiento hacia el paradigma de la radicación, reconocimiento del espacio autoproducido y la regularización, pero las políticas villeras resultaron erráticas e insuficientes con respecto a la escala y la complejidad de la problemática.

Especificamente en la villa 31-31bis, en 2007, se consolida la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31Bis (en adelante, Mesa Histórica), la cual nuclea a delegados, vecinos, ONGs y profesionales, que funciona hasta la actualidad. Dos años más tarde, la sanción de Ley No. 3343/09 dio impulso a un fuerte proceso de discusión al interior del barrio sobre la regularización de las elecciones de autoridades y su proyecto de urbanización, que se canalizó en el marco de la Mesa Histórica. Dicha Ley creó la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31Bis, encargada de llevar adelante la urbanización y radicación del barrio. Vitale y Ramos (2011) advierten que la Ley establece las instancias barriales que serán parte del proceso, pero no especifica el peso ni el carácter de su participación. Esto fue cuestionado por la Mesa Histórica en su momento, pero, para lograr consenso y aprobación, apoyó la norma. Dicho vacío normativo va a ser clave en el proceso de reurbanización impulsado por el ejecutivo a partir de los anuncios de 2015.

En la reurbanización actual, la trayectoria participativa descrita tuvo diferentes expresiones que se organizaron alrededor de tres mesas: a) la Mesa Histórica; b) la Mesa Disidente, que nace como un desprendimiento de la primera en 2016 con la llegada al barrio de la SISU y los debates alrededor del dictamen del proceso de reurbanización; y c) la Mesa por la Urbanización Participativa y Rotativa de la Villa 31-31Bis, la cual, con una posición más radicalizada, cuestiona la reurbanización actual por considerarla una “pantalla” del gobierno local para propiciar negocios inmobiliarios en la zona y reclama impulsar la urbanización a través de una participación “real” que respete los principios de la Ley No. 3343.

El derrotero de la villa 20 fue otro. Con la restitución democrática de 1983 y el repoblamiento del barrio, se reconstruyó la comisión vecinal y esta se reincorporó al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, cuya reivindicación era la radicación definitiva de sus barrios (CEyS, 2018). Durante las décadas de 1990 y 2000 se ejecutaron intervenciones estatales orientadas a consolidar un sector del barrio en el que tuvo intervención la Cooperativa 25 de Marzo, conformada

por sus pobladores. Los avances se trataron de mejoras transitorias que, por la calidad de las obras y la densificación del barrio, pronto quedaron obsoletas. En el 2004, en un contexto de amenazas por la instalación de un Polo Farmacéutico en sus tierras, los pobladores comenzaron a trabajar en un proyecto de ley de radicación. Como resultado se sancionó la Ley No. 1770/05 (posteriormente modificada por las Leyes No. 1853/05 y 2054/06), que rezonificó los terrenos de la villa, encomendó la realización de un censo y la elaboración participativa de un proyecto de reurbanización. No obstante, dicha normativa no fue cumplida en tiempo y forma y las condiciones habitacionales y ambientales del barrio se encrudecieron notablemente. La participación de los pobladores de villa 20 en la toma de tierras del Parque Indoamericano en 2010 (Zapata, 2013) y en tierras colindantes al polígono posteriormente denominado Barrio Papa Francisco en 2014, pusieron de manifiesto la problemática habitacional y ambiental del barrio. Estas tomas de tierras conformaron a escala territorial la Mesa Activa por la Urbanización de Villa 20 que, además, contó con el apoyo técnico de la Cátedra Libre de Proyecto Social de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires, con quienes trabajaron de manera participativa un proyecto propio de reurbanización. Más adelante se verá cómo esta iniciativa gestada a escala barrial logró imponerse en el proceso de reurbanización impulsado por el IVC en el barrio.

## Dispositivos de participación social: ¿habilitantes o no al derecho a la ciudad?

En las políticas habitacionales, la participación social fue históricamente un elemento disputado y, más aún, en escenarios con trayectorias de organización social de base territorial. Pese al derrotero de cada barrio, los organismos ejecutores crearon institucionalidades participativas a escala territorial que mostraron una permeabilidad diversa a impulsar procesos de toma de decisiones por parte de la población.

En villa 31-31bis el dispositivo participativo desplegado por la SISU respondió a los paradigmas clásicos de participación en programas de mejoramiento habitacional. Así, desde la unidad ejecutora se prediseñaron los espacios participativos que habilitan la ejecución y logro de los objetivos pre establecidos por del programa. Es decir, que los lineamientos generales se insertaron en modelos de articulación interactorales diseñados de arriba hacia abajo

y, sobre estos o juntos con esto, persiguen las metas prefiguradas del programa. La habilidad de la unidad ejecutara estará en gestionar los conflictos y tensiones que se generen en el proceso participativo (di Virgilio, 2012), con el fin de cumplir los objetivos prepautados.

Así, la SISU creó numerosos espacios participativos que adoptaron diversas tipologías: reuniones, talleres, buzones de consulta, encuestas, visitas a las viviendas en distintas etapas de obra, asambleas, por mencionar algunas, todas diseñadas y coordinadas verticalmente por los equipos sociales de la Secretaría. En estos espacios se trabajaron cuestiones de obras de espacio público, especificidades de los mejoramientos y obras de vivienda nueva, entre otras y se promovieron espacios de discusión sobre problemáticas sociales que afectan a los pobladores: género, adicciones, sexualidad, etcétera. Los dispositivos participativos se desplegaron a escala territorial por sector, manzana o grupo en función de la temática a tratar y con variada frecuencia (semanal, quincenal o mensual). La SISU también desplegó un plantel de trabajadoras sociales para el acompañamiento individual de las familias durante la reurbanización y desarrolló talleres de fortalecimiento orientado a organizaciones sociales.

No obstante, por las características que asumieron las instancias participativas, estos espacios no habilitaron una toma real de decisión de los vecinos sobre cuestiones que los afectan directamente en el proceso de reurbanización. Se trataron de reuniones consultivas o de tinte informativo que funcionaron como instancias de validación social de las distintas intervenciones de la urbanización. Si bien, funcionarios entrevistados se jactaron de la existencia de instancias de toma de decisiones, se constató que las mismas remitieron a decisiones superfluas como definir el nombre de una plaza o el color de los nuevos juegos infantiles o las fachadas de las viviendas. Sin embargo, los vecinos no participaron de decisiones importantes como los materiales constructivos de las viviendas nuevas o de los mejoramientos, sus diseños, la distribución de los espacios, los actores que intervienen en el proceso productivo, entre otras cuestiones estructurales que hacen a una urbanización. Además, por las trayectorias organizativas de la villa 31-31bis, es importante señalar que los dispositivos participativos desconocieron la complejidad que existe a escala territorial, priorizando, por un lado, un abordaje individualizante de las distintas problemáticas y, por otro, desoyendo los reclamos de la Mesa por la Urbanización Participativa y Rotativa de la Villa 31 y 31Bis, la más radicalizada en sus reclamos.

La falta de canales que habiliten prácticas decisorias e implicancia real de los destinatarios durante el proceso de diseño y planificación de las obras de vivienda se visibili-



Imagen 1. Protesta de destinatarios de vivienda nueva tras visita a las unidades habitacionales, octubre de 2017

Fuente: la autora.

zó en movilizaciones sociales variadas y en los conflictos que se suscitaron en el barrio y distintas oficinas estatales. Entrevistas a pobladores evidenciaron incertidumbres y rechazos a la reurbanización que, más bien, dieron cuenta de la falta o deficiencia de las instancias de participación construidas. Entre las incertidumbres identificadas se registraron desconocimiento de las tipologías de las viviendas, los criterios de adjudicación, los usos de las viviendas nuevas (solo de uso residencial, desconociendo el carácter productivo de las viviendas en estas tipologías de hábitat), el esquema de pago de los créditos hipotecarios y los costos de mantenimiento de los complejos y sus servicios, entre otras cuestiones. También surgió un rechazo unánime a las calidades constructivas tanto de las viviendas nuevas como de los mejoramientos, por la utilización de un sistema constructivo en seco (llamado *steel framing*), que es considerado por los pobladores de inferior calidad que el de sus viviendas autoproducidas.

En paralelo, entre julio de 2017 y diciembre de 2018 se desplegó desde la SISU la elaboración participativa del dictamen de la Ley No. 3343, con el fin de pautar las intervenciones a ejecutar en la reurbanización del barrio. La Mesa de Trabajo para el dictamen estuvo conformada por dos mesas coordinadas también verticalmente desde la Secretaría: a) la Mesa Técnica en la que participaron referentes profesionales, ONGs y las distintas Defensorías, organizados en comisiones y plenarios;<sup>[4]</sup> y b) la Mesa Abierta al Barrio, en la que intervinieron consejeros, delegados (con una cobertura de convocatoria del 54% del cuerpo), organizaciones sociales (cubriendo al 50,7% del total), cooperativas (convocando casi al 62%), directorios de las Mesa Histórica y la Mesa Disidente y vecinos agrupados

por sector. Si bien este proceso participativo recuperó el entramado organizativo del barrio y logró la sanción por parte de la legislatura porteña del dictamen en diciembre de 2018, el nivel de conflictividad del proceso fue muy alto. El descontento por parte de algunos sectores del barrio se expresó en diversas manifestaciones frente a las oficinas estatales radicadas en la villa, marchas en el barrio y en la Legislatura porteña durante las sesiones de presentación, audiencia pública y votación del dictamen (sanción que se logró con un vallado policial en la Legislatura, que impidió el ingreso al recinto de los vecinos manifestantes). Estos conflictos pusieron en evidencia que las instancias de participación social diseñadas para la concreción de la reurbanización (en sus distintas fases), funcionaron como instancias de validación de los objetivos de gestión, más que como instancias de gestión de conflictos y tensiones que habilitaran consensos para la toma de decisiones.

En lo que respecta a villa 20, el modelo de gestión de la participación recupera un paradigma opuesto al de villa 31-31bis, que la propia unidad ejecutora del IVC llama “proceso-proyecto”, en el que el eje del proceso de reurbanización está en el diálogo de diversos saberes (los disciplinarios, con los conocimientos, prácticas y saberes territoriales) como herramienta de construcción de consensos (Motta y Almansa, 2017). La particularidad de este paradigma es que la meta del programa surge como resultado de un proceso territorial y no como un producto predefinido de manera aislada por la unidad ejecutora. Para ello, el diálogo entre saberes distintos se implementó a partir de un conjunto de instrumentos para diferentes niveles de participación que habilitaron el abordaje tanto de la escala urbana como de la intervención en cada vivienda del barrio. A diferencias de los esquemas tradicionales de participación prediseñados,

[4] El equipo de investigación fue participante de algunos encuentros.



**Imagen 2.** Protesta frente a Legislatura porteña por sanción del Dictamen, octubre 2018

Fuente: <https://twitter.com/gargantapoder/status/1036771311010369537>.

los dispositivos de participación de la villa 20 se encuentran en constante rediseño y adaptación a las necesidades de los beneficiarios de la reurbanización.

A escala territorial, este proceso se comenzó a materializar a partir de 2016 cuando funcionarios del IVC, en un primer acercamiento con referentes barriales, definieron conjuntamente los objetivos de intervención y las formas de involucramiento de los actores en la toma de decisiones. A partir de allí, la Mesa Activa por la Urbanización de Villa 20 junto con la Cooperativa 25 de Marzo, habitantes nucleados en torno a referentes barriales, miembros de la Junta Vecinal, vecinos independientes, ONGs y funcionarios del IVC conformaron la Mesa de Gestión Participativa (MGP), que funciona semanalmente como un espacio de toma de decisiones sobre el proceso de reurbanización del barrio. Este espacio tiene por objetivo la construcción de microconsensos con cada uno de los actores intervenientes en el barrio y pone en discusión permanente los pasos a seguir en el proceso y los modos de ejecución de ellos, incluso redefiniendo y reorientando varias de las propuestas realizadas por el IVC.

En el marco de estos encuentros periódicos se definieron cuestiones estructurales al proceso de reurbanización: a) el diseño y presentación de un proyecto urbano y habitacional (de vivienda, equipamiento y espacio público) para el sector Papa Francisco; b) la presentación de un proyecto de infraestructura urbana para el macizo de la villa; c) el diseño participativo, aprobación y reglamentación del proyecto de ley de reurbanización, zonificación e integración social y urbana de la villa 20, que dio nacimiento a la Ley No. 5705/16,<sup>[5]</sup> la cual legitimó el proceso;<sup>[6]</sup> y d) la realización

[5] La Ley reglamentó tres aspectos: a) la creación de la MGP y su metodología de funcionamiento; b) la estrategia de abordaje del censo, la construcción, adjudicación y financiación del proyecto integral de reurbanización; y c) el establecimiento de normativas urbanas acordes.

[6] La audiencia pública del proyecto tuvo apoyo unánime de todos los

de un censo que aportara un conocimiento inicial de la situación demográfica del barrio y el diseño participativo de un diagnóstico socioespacial que profundizara en las características sociales, económicas y espaciales de las familias, las viviendas, las manzanas y el barrio.

El proceso participativo de la MGP logró intervenciones sustanciales. Una de ellas evidenció que el proyecto de viviendas nuevas propuesto por el IVC para el sector Papa Francisco (surgido de un concurso convocado por el gobierno local y la Sociedad Central de Arquitectos) tenían poco correlato con las necesidades reales de la población. Como resultado, el IVC desestimó el proyecto ganador y generó uno nuevo en el marco de la MGP a partir de la recuperación del proyecto de reurbanización de la Mesa Activa.<sup>[7]</sup> Otras cuestiones fueron la inclusión de los inquilinos en el censo, la escrituración de las viviendas ni bien finalizado el realojamiento de familias y las obras de mejoramiento de las viviendas, entre otras. Además, cabe destacar que las organizaciones que conforman la MGP tienen sus propios equipos técnicos, lo que les aportó cierta autonomía con respecto a las propuestas estatales. La MGP, aunque no estuvo exenta de tensiones, logró evitar la fragmentación interna y generó las condiciones para consensuar las distintas intervenciones que hacen a la urbanización del barrio.

En paralelo a esto, el IVC trabajó en cuatro escalas de intervención: a) barrial y b) comunal, en las que generó una Mesa de Gestión Interministerial para articular recursos, acciones y programas con otros niveles de gobierno; c) de manzana, a partir de la conformación de la Mesa de Trabajo por Manzana, integrada por los vecinos y delegados/referentes de la manzana y representantes del IVC para con-

oradores y la aprobación también unánime en primera y segunda lectura.

[7] El nuevo proyecto contempló la construcción de 1,700 viviendas nuevas, en vez de 1,300 como proponía el proyecto ganador del concurso y otros usos de los espacios compartidos.



Imagen 3. Talleres de apertura de manzana en villa 20

Fuente: IVC (2018).

sensuar obras en esa escala y acciones de reordenamiento barrial (como la apertura de calles); y d) de vivienda, en la cual trabajó en asistencia técnica, realización de mejoras habitacionales, conexión a servicios y regularización dominial, a partir de los consensos construidos entre las familias de cada vivienda y un equipo técnico y social que acompaña el diseño participativo de cada vivienda.

Este derrotero evidenció que la participación social involucrada en la reurbanización de villa 20 funcionó como instancias de construcción de consensos para las tomas de decisiones colectivas, que validaron el proyecto paso a paso y recrearon las posibilidades de acceso al derecho de los habitantes a incidir sobre la porción de ciudad que habitan.

## Reflexiones finales

El artículo reflexionó sobre los dispositivos participativos diseñados en los proyectos de reurbanización de las villas 31-31bis y 20 como estrategias que posibilitan el derecho a la ciudad en un contexto de gobernanza neoliberal. La participación emergió como un eje significativo que mostró algunas diferencias de proceso y de producto. Tanto la SISU en villa 31-31bis como el IVC en villa 20 crearon espacios participativos específicos que dieron cuenta de distintas permeabilidades a la capacidad decisoria de la población residente y a sus trayectorias organizativas.

La SISU desarrolló, de manera vertical, un conjunto de dispositivos participativos que tuvieron poca receptividad a escala barrial, coordinando acciones solo con organizaciones y referentes territoriales afines a

su estrategia y tendiendo a desconocer las voces más críticas. Estas instancias predefinidas de participación generaron fuertes disputas territoriales entre referentes históricos afines y críticos, que dieron lugar a conflictos que desbordaron la institucionalidad y estallaron a escala territorial. En una localización de las más valorizadas de la ciudad, en pleno proceso de renovación, la estrategia se basó en la concentración del poder político en la unidad ejecutora y la habilitación de canales de participación legitimadores del proyecto, pero con cierta impermeabilidad a la toma de decisiones por parte de los pobladores. Este esquema permitió avanzar con la ejecución de las obras nuevas, aun a costa de un frente permanente de conflictos que, en un escenario de fragmentación social, tendió a la dispersión.

Por el contrario, la villa 20 logró consolidar un modelo de gestión más flexible y de mayor permeabilidad y reconocimiento tanto a la participación social como de la validez y aporte de las trayectorias profesionales y sociales preexistentes. Este modelo redundó en la construcción de capacidades institucionales dentro de la unidad ejecutora y en el territorio, por lo que los resultados permitieron incorporar demandas barriales en un espacio de construcción proactivo de consensos que se tradujo en una mayor apropiación barrial y capacidad de incidencia en el territorio por parte de sus pobladores.

Retomando a Harvey (2012), la activación de la acción política (ya sea por conflicto o por consenso) por parte de los pobladores funciona como una estrategia de reappropriación del espacio y de creación de las condiciones para el goce del derecho a la ciudad. Pero esto, en un escenario de gobernanza neoliberal, donde los actores que intervienen cuentan con diversos caudales de poder para la puesta en valor de los procesos de toma de decisiones, tuvo expresiones distintas en los casos de estudio. En la villa 31-31bis la participación se configuró como una estrategia de legitimación de la dominación política que permitió un proceso de valorización inmobiliaria del barrio por sobre un acceso legítimo al derecho a la ciudad para sus habitantes. Mientras que en la villa 20, a través de un proceso de disputa por la democratización de la toma de decisiones, se ampliaron los márgenes para recrear el derecho de los habitantes a incidir sobre la porción de ciudad que habitan, por lo que las formas que asumen y los actores que intervienen en las decisiones de las instancias de participación se tornan claves como habilitantes del derecho a la ciudad.

## Bibliografía

- ABRAMO, P. (2012).** "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *Eure*, 114 (38): 35-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- ARQUEROS MEJICA, S. (2018).** La política de desarrollo de la comuna 8 de la ciudad de Buenos Aires (1996-2015). Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales.
- CATENAZZI, A. y CHIARA, M. (2009).** "La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización". En: M. Chiara y M. M. Di Virgilio (orgs.), Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 201-214.
- CEyS. (2018).** Integración urbanística y social de villas en "agenda". Un abordaje a su intervención. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- CUNILL GRAU, N. (1995).** "La rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos". *Reforma y Democracia*, 4. Consultado en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025400.pdf>
- DE MATTOS, C. (2008).** "Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbano". En: M. Córdova Montúfar (comp.), *Lo urbano en su complejidad: una lectura desde América Latina*. Quito: FLACSO, pp. 32-64.
- DE MATTOS, C. (2010).** "Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a los urbanos generalizados". *Revista de Geografía Norte Grande*, 47: 81-104. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022010000300005>
- DI VIRGILIO, M. (2012).** "Participación social y organizaciones sociales en la implementación de políticas orientadas a la producción social del hábitat en el área 24". *Revista SAAP*, 6 (1): 11-35. Consultado en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387136367001>
- DÍAZ, M. (2019).** "Políticas habitacionales y urbanismo neoliberal: la intervención estatal en la Villa 20, Argentina (1984-2018)". *Revista de Urbanismo*, 40: 1-19. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.51814>
- DÍAZ ORUETA, F. (2013).** "Sociedad, espacio y crisis en la ciudad neoliberal". En: J. Cucó (ed.), *Metamorfosis urbanas. Ciudades españolas en la dinámica global*. Barcelona: Icaria, pp. 81-108.
- FERNANDES, E. (2006).** "Updating the "Declaration of the Rights of Citizens" in Latin America: constructing the right to the city in Brazil". En: UNESCO, International public debates. *Urban policies and the right to the city*. París: UNESCO, pp. 40-53.
- HARVEY, D. (2012).** Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana. Madrid: Akal.
- IVC. (2017).** Informe Final Censo Barrio 20. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- IVC. (2018).** Informe Programa Integral de Re-urbanización de Villa 20 (PRIRU). Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Consultado en: [https://vivienda.buenosaires.gob.ar/20190207\\_DT27MGPV20AvancesRELSE,PIRU\(4\)](https://vivienda.buenosaires.gob.ar/20190207_DT27MGPV20AvancesRELSE,PIRU(4))
- LANDMAN, T. (2011).** Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación. Madrid: Alianza.
- LEFEBVRE, H. (1969).** El derecho a la ciudad. Madrid: Península.
- MORENO CARRANCO, M. (2010).** "La ciudad de clase mundial. Del discurso académico al discurso urbano". En: A. Mercado Celis (coord.), *Reflexiones sobre el espacio en las ciencias sociales. Enfoques, problemas y líneas de investigación*. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 345-383.
- MOTTA, M., Y ALMANSI, F. (2017).** "Gestión y planificación del proceso-proyecto para el mejoramiento de villas y asentamientos a gran escala. El caso de la Re-urbanización de la Villa 20 en la CABA". *Medio Ambiente y Urbanización*, 86 (1): 145-168. Consultado en: <https://www.ingentaconnect.com/contentone/iieal/media/2017/00000086/00000001/art00007>
- PORTES, A. (1999).** "La economía informal y sus paradojas". En: J. Carpio, E. Klein e I. Novacovsky (comps.), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: SIEMPRO, OIT, FCE, pp. 25-49.
- RODRÍGUEZ, F., et al. (2018).** "Integración urbana y derecho a la ciudad. Un abordaje a la reurbanización de la villa 31 de la Ciudad de Buenos Aires a partir de Hábitat III". Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, III Congreso Internacional de Vivienda y Ciudad. Debate en torno a La Nueva Agenda Urbana.
- ROFMAN, A. (2007).** "Participación de la sociedad civil en políticas públicas: una tipología de mecanismos institucionales participativos". Salvador de Bahía, ISTR y CIAGS/UFBA, VI Conferencia Regional de ISTR para América Latina y el Caribe.
- SISU. (2017).** Informe sobre el empadronamiento 2017. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- THEODORE, N., PECK, J. y BRENNER, N. (2009).** "Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados". *Temas Sociales*, 66. Consultado en: [http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/fetch/64059073/2009\\_Urbanismo\\_neoliberal\\_brenner-peck-pdf](http://barcelonacomuns.pbworks.com/w/file/fetch/64059073/2009_Urbanismo_neoliberal_brenner-peck-pdf)
- VITALE, P. Y RAMOS, M. (2011).** "De luchas y leyes: la experiencia de la Mesa por la Urbanización y Radicación de la Villa 31-31 bis y su relación con el Estado". En: P. Urquiza (comp.), *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. La Paz: Plural Edit, pp. 295-314.
- WORLD BANK. (2001).** *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.
- ZAPATA, M. (2013).** "Toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires. Un análisis de las causas estructurales que anuncian el conflicto del Parque Indoamericano". *Pampa*, 1 (9): 45-71. <https://doi.org/10.14409/pampa.v1i9.4157>
- ZAPATA, M. (2017).** La política habitacional bajo la lupa. De los programas llave en mano a la auto-gestión del hábitat. Buenos Aires: Teseo.
- ZURBRIGGEN, C. (2011).** "Gobernanza: una mirada desde América Latina". *Perfiles latinoamericanos*, 19 (38): 39-64. Consultado en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-76532011000200002&script=sci_abstract)

# Las fronteras del habitar en el espacio urbano.

## Prácticas de apropiación<sup>[1]</sup>

The borders of  
inhabiting in the urban  
space.

Appropriation practices

As fronteiras do habitar  
do espaço urbano.

Práticas de apropriação

Les frontières de  
l'habitation dans  
l'espace urbain.

Pratiques d'appropriation

▲ fotografía: autoría propia

Autora

**María Bernabela Pelli**

Doctoranda en Geografía  
Universidad Nacional del Nordeste  
mariabernabelapelli@hotmail.com; iidvi.fau@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-4280-802X>

Recibido: 03/02/2018

Aprobado: 13/08/2018

### Cómo citar este artículo:

PELLI, M. B. (2019). "Las fronteras del habitar en el espacio urbano. Prácticas de apropiación". Bitácora Urbano Territorial, 30 (1): 103-114. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70106>

[1] Trabajo monográfico realizado para el curso *Habitar (en) la ciudad: interacciones entre inserción urbana e inserción social*, impartido por la Dra. María Mercedes Di Virgilio. Este tuvo lugar del 14 al 17 de abril de 2015, en el marco del Doctorado en Geografía de la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

## Resumen

---

Habitar un territorio urbano se entiende, por un lado, como la capacidad que tienen los distintos actores de apropiarse del espacio y, por otro, como la relación entre el espacio físico, las prácticas que se desarrollan en él y las significaciones que se generan sobre las prácticas y materialidades. Dichas materialidades son emergentes tangibles y/o simbólicos de las diferentes maneras de apropiación y disputa por el territorio, donde las relaciones de poder prevalecen y refuerzan las desigualdades entre los distintos sectores sociales. Estas establecen fronteras que delimitan y hacen evidentes los conflictos y las múltiples territorialidades existentes, fenómeno que imprime características particulares a la configuración de la ciudad actual. En el artículo se indaga sobre la materialidad de las fronteras del habitar y sus consecuencias en la configuración del área urbana denominada Chaco Golf Club, en la ciudad de Resistencia, Argentina, con el fin pensar y desarrollar estrategias posibles de mitigación de los conflictos urbanos actuales.

### Palabras clave:

ciudad fragmentada, conflictos urbanos, barreras físicas, violencia simbólica, Resistencia-Argentina, Área Urbana Deficitaria Crítica.

## Autora

---

### María Bernabela Pelli

Arquitecta. Magíster en Políticas Sociales, Planificación Estratégica para el Desarrollo Sustentable del Territorio (Bologna, Italia). Experta en Desarrollo Local (Torino, Italia). Cursó la Maestría en Hábitat y Vivienda (Mar del Plata, Argentina). Doctoranda en Geografía en la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina). Docente, Investigadora y Extensionista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo UNNE. Directora del Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IID-Vi FAU UNNE). Co Directora de la Maestría en Gestión y Desarrollo de la Vivienda Social (FAU UNNE).

## Abstract

To inhabit an urban territory is understood, in one way as the different stakeholders' capacity to appropriate the space and on the other way as the relationship between the physical space, the activities developed in those spaces and the significations generated over the practice and the materialities. Those materialities are tangible and/or symbolic emergences of different ways of appropriation and territorial disputes where the power of relations prevails and enforce inequalities between the different social sectors. These establish frontiers which delimit and evidence the conflicts and the many existent territories, phenomenon which imprints particular characteristics to the current city configuration. In this article we study about the frontier materiality of inhabiting and its consequences in the urban area configuration called Chaco Golf Club, in the city of Resistencia, Argentina, with the aim to think and develop possible strategies of mitigation for the current urban conflicts.

**Keywords:** fragmented city, urban conflicts, physical barriers, symbolic violence, Resistencia-Argentina, Critical Deficit Urban Area.

## Résumé

Habiter un territoire urbain est compris, d'une part, comme la capacité de différents acteurs à s'approprier de l'espace et, d'autre part, comme la relation entre l'espace physique, les pratiques qui s'y développent et les significations générées sur les pratiques et les matérialités. Ces matérialités sont des émergents tangibles et / ou symboliques des différentes manières de s'approprier et de débattre sur le territoire, où les relations de pouvoir prévalent et renforcent les inégalités entre les différents secteurs sociaux. Celles-ci établissent des frontières qui délimitent et mettent en évidence les conflits et les multiples territorialités existantes, phénomène qui imprime des caractéristiques particulières à la configuration de la ville actuelle. L'article examine la matérialité des limites de l'habitat et ses conséquences dans la configuration de la zone urbaine appelée Chaco Golf Club, dans la ville de Resistencia, en Argentine, afin de réfléchir et d'élaborer des stratégies possibles pour atténuer les conflits urbains actuels.

## Resumo

Habitar um território urbano é entendido, por um lado, como a capacidade dos diferentes atores de apropriar-se do espaço e, por outro, como a relação entre o espaço físico, as práticas nele desenvolvidas e os significados oriundos de tais práticas e materialidades. Essas materialidades são emergências tangíveis e/ou simbólicas dos diferentes modos de apropriação e disputa pelo território, onde prevalecem as relações de poder e reforçam as desigualdades entre os diferentes setores sociais. Estabelecem fronteiras que delimitam e evidenciam os conflitos e as múltiplas territorialidades existentes, fenômeno que imprime características particulares à configuração da cidade atual. O artigo indaga sobre a materialidade das fronteiras do habitat e suas consequências na configuração da área urbana chamada Chaco Golf Club, na cidade de Resistencia, Argentina, a fim de pensar e desenvolver possíveis estratégias de mitigação para os conflitos urbanos atuais.

**Palavras chave:** cidade fragmentada, conflitos urbanos, barreiras físicas, violência simbólica, Resistencia, Argentina, Área Urbana com Déficit Crítico.



Las fronteras del habitar en el espacio urbano.

Prácticas de apropiación

**Mots-clés:** ville fragmentée, conflits urbains, barrières physiques, violence symbolique, Resistencia-Argentine, Zone Urbaine à Déficit Critique.

## Introducción

---



---

*El análisis que se presenta a continuación se encuadra en una investigación<sup>[3]</sup> de mayor alcance acerca de la ciudad fragmentada y se centra en el área denominada Chaco Golf Club en la ciudad de Resistencia (Argentina), un espacio urbano donde se manifiestan visiblemente las diferencias y desigualdades entre los distintos sectores físicos y sociales que lo conforman.*

Según Simmel (1977, citado en Mera, 2014: 257), “el límite no es un hecho espacial con efectos sociológicos, sino un hecho sociológico con una forma espacial”, los cuales conforman las fronteras intraurbanas espaciales, como materialidad de las fronteras sociales y simbólicas subyacentes. Las fronteras simbólicas son distinciones de los actores en torno a los objetos, personas y prácticas que separan y generan sentimientos de identificación y pertenencia. Las fronteras sociales, por su parte, son formas objetivadas de las diferencias sociales que se manifiestan en accesos desiguales y distribuciones diferenciales de recursos y pueden expresarse en términos de agrupamientos en el espacio o condicionar las formas de interacción (Mera, 2014). Con ellas se acentúan las territorialidades y se configura el espacio urbano de manera que sectores contiguos diferenciados entre sí tienen homogeneidades socioeconómicas a su interior. Esa diferenciación se refuerza con los límites espaciales que, a su vez, profundizan las desigualdades<sup>[2]</sup> existentes, siendo todo lo anterior características que conforman uno de los signos predominantes de la fragmentación urbana.

En el presente artículo se indaga sobre las fronteras del habitar, su materialización y consecuencias, con base en el concepto de Área Urbana Deficitaria Crítica (AUDC), la cual hace referencia a

una porción de territorio periurbano, característico del Gran Resistencia, pero probablemente también de otras ciudades intermedias del nordeste argentino del país y de América Latina, por las particularidades de la segregación del proceso de urbanización de las últimas décadas, que ha generado un espacio residencial altamente fragmentado, en el que conviven barrios internamente homogéneos o cohesionados, pero muy desiguales entre ellos, y que se distingue por ser un territorio desarticulado y carente de urbanidad (Barreto, et al., 2014: 1221).

Esa desigualdad se manifiesta en unidades espaciales originadas a partir de distintas formas de producción del hábitat promovidas por el Estado, el mercado y la autogestión social, con condiciones jurídicas, socioculturales, ambientales, económicas, habitacionales, heterogéneas que, en conjunto, dan como resultado un área urbana deficitaria crítica.

El análisis que se presenta a continuación se encuadra en una investigación<sup>[3]</sup> de mayor alcance acerca de la ciudad fragmentada y se centra en el área denominada Chaco Golf Club en la ciudad de Resistencia (Argentina), un espacio urbano donde se manifiestan visiblemente las diferencias y desigualdades entre los distintos sectores físicos y sociales que lo conforman.

---

[2] La desigualdad es un proceso histórico de distribución inequitativa o injusta de los bienes materiales, que resulta en condiciones de desventaja para algunos actores. El lugar que ocupan en la sociedad, la adscripción étnica, la lengua, la religión, el género, las relaciones de poder, entre otros elementos los han posicionado en un lugar subalterno (Benítez, 2014).

[3] El proyecto PI12SC01, *Cuantificación y tipificación de Áreas Urbanas Deficitarias Críticas (AUDC), para la intervención integral del hábitat social del Gran Resistencia*, está acreditado en SGCyT UNNE, es dirigido por el Dr. Miguel Barreto y se desarrolla en el Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste.

## Los actores sociales y sus posibilidades de apropiación del espacio

La ciudad es el ámbito urbano principal donde se desarrollan las prácticas humanas que conforman el territorio y, en muchos casos, donde se materializan las fronteras sociales y simbólicas. Allí subyace un orden que se expresa de una manera diferente en cada contexto urbano pues es dictaminado por un conjunto de normas y reglas formales que orientan, por acatamiento u omisión, la apropiación del espacio por parte de los distintos actores sociales.

Un entramado de actores con capacidades desiguales de apropiación del espacio urbano y de toma de decisiones se lo disputan: aquellos que lo habitan; aquellos que no lo habitan, pero tienen un anclaje territorial; y aquellos que ni lo habitan ni tienen un anclaje en el territorio, pero tienen una enorme capacidad de influir sobre él. Estos actores responden a tres lógicas de actuación: la del Estado; la del mercado; y la de los habitantes del territorio, lo que evidencia que este es un espacio de poder (Di Virgilio, 2015).

Aquí nos centraremos en las prácticas de apropiación del espacio urbano por parte de los habitantes del territorio. Este grupo de actores no es homogéneo y las posibilidades de apropiación del espacio son desiguales según el sector socioeconómico al que pertenecen, lo que se manifiesta en el acceso a bienes y servicios desiguales y en la distribución diferencial de recursos (monetarios, materiales, sociales, entre otros) (Mera, 2014).

Los sectores con menores posibilidades de acceso a bienes y servicios son aquellos que generan diferentes estrategias para resolver sus necesidades básicas insatisfechas, cuya lógica está basada e impulsada por la necesidad. Son actores sociales con escasa o nula concentración de recursos monetarios. Por su parte, los sectores medios, con algunas posibilidades de dar solución a sus necesidades básicas de manera formal y con mediana concentración de recursos, son aquellos que se comprometen con gran esfuerzo en estrategias de ascenso social, marcados por el miedo y el riesgo que experimentan frente a la caída social (Cartier, et al., 2012). En cambio, los sectores con mayores posibilidades de acceso a bienes y servicios y con mayor concentración de recursos desarrollan estrategias para mantener su situación social y, en la medida de lo posible, procurar su ascenso. También están marcados por el riesgo y el miedo al descenso social.

En una sociedad con diferencias sociales marcadas, la separación entre los que tienen y los que no siempre ha sido notoria, al igual que el rechazo de los sectores con mayores posibilidades hacia quienes, a su parecer, ponen en peligro la fisonomía y la armonía de su barrio (Prévôt-Schapira, 2000). Esto nos ubica frente a una sociedad atribulada por los miedos, principalmente, el miedo al desclasamiento (Prévôt-Schapira y Cattaneo Pineda, 2008).

## Las fronteras y los procesos de estigmatización

Van Gennep (1986, citado en Mera, 2014: 258) define la frontera como ese “espacio liminal” o zona de indefinición cuyo cruce –la acción misma de cruzar el umbral– implica un acto de pasaje de un mundo a otro, donde los “nativos” devienen “extranjeros”. Es un límite que señala la existencia de dos lados diferentes, los cuales son valorizados por el imaginario “de manera opuesta: un territorio seguro y limpio, un territorio inseguro y peligroso”.

En este imaginario cobra protagonismo el proceso de estigmatización de los diferentes sectores sociales. Link y Phelan (2001, citado en Kessler, 2011) señalan que existe un estigma cuando se conjugan cinco componentes en el marco de una relación de poder: etiquetar, estereotipar, separar, perder el estatus y discriminar. La estigmatización también es de carácter territorial y alude al emplazamiento ventajoso o desventajoso de un sector con respecto a otro.

Este proceso predomina en la conformación de las fronteras sociales y simbólicas entre sectores y marca polos opuestos (Kessler, 2011). Así, los habitantes de los distintos sectores se protegen, levantan banderas ante la inseguridad, rechazan a los que, según ellos, ponen en peligro la fisonomía y la armonía del barrio, estigmatizan a los sectores diferentes al propio, atacan, tienen miedo y resentimiento y, por lo tanto, se aíslan, situación que configura la ciudad. Muchos de estos sectores, aunque son próximos geográficamente, se encuentran profundamente separados y diferenciados entre sí, lo que genera un entramado urbano fragmentado y lleno de fronteras que se materializan en vallas, muros, rejas y portones y en servicios privados de seguridad, casilla de vigilancia, entre otros (Prévôt-Schapira y Cattaneo Pineda, 2008; Prévôt-Schapira, 2000).

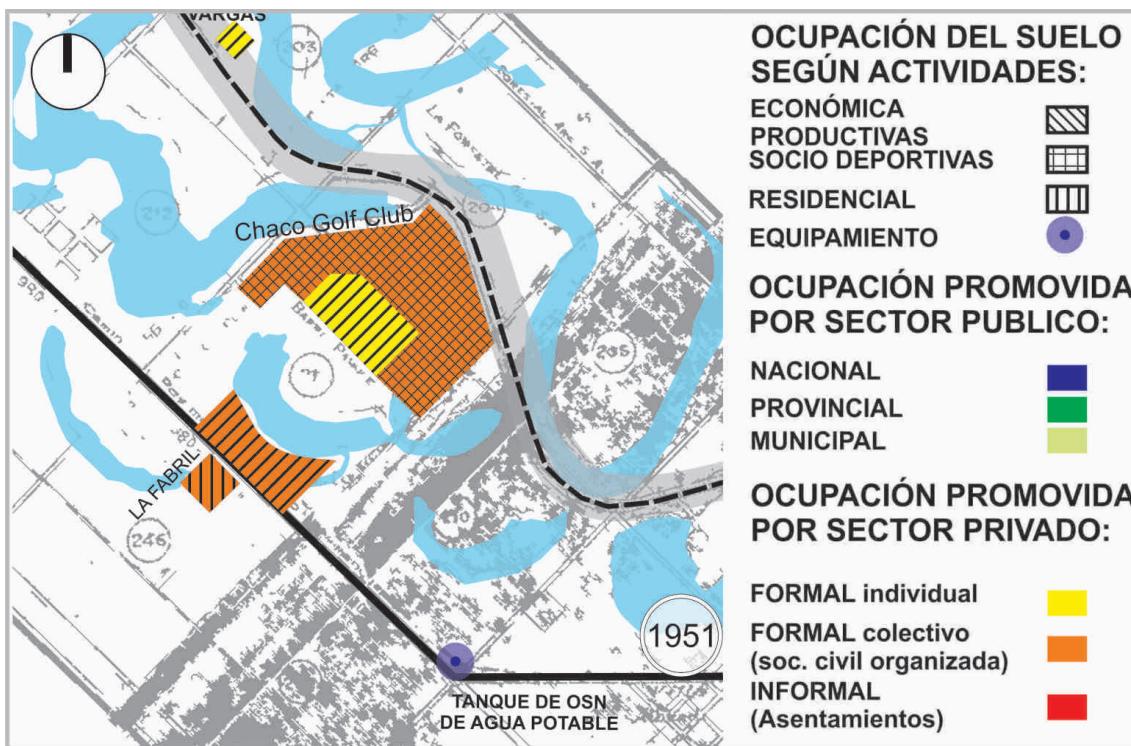


Imagen 1. Ocupación del suelo según actividad, 1951

Fuente: elaboración propia en el marco del proyecto PI12SC01, 2014.

## El Chaco Golf Club y sus fronteras

El área seleccionada se ubica en la zona noreste de la ciudad de Resistencia y está conformada por sectores contiguos con grandes diferencias sociales, económicas, habitacionales, urbano ambientales y jurídicas.

A continuación, se presentan las cinco etapas en las que se divide el proceso de conformación del Chaco Golf Club. En ellas se observa la influencia en el tiempo de los distintos actores sociales que actúan en el espacio urbano y del impacto de factores políticos, jurídicos e institucionales a escala nacional y local, así como de factores socioeconómicos y ambientales a escala local que definieron la ocupación y configuración del territorio.

Para identificar las cinco etapas se analizaron los planos catastrales originales del área, los cuales permitieron observar el proceso de ocupación de la tierra a partir de las actividades que se desarrollaron en el sector; se realizaron entrevistas grupales e individuales a residentes en distintos barrios del área y al técnico municipal Armando Benítez; se realizaron obser-

vaciones de la cotidaneidad del área; y se revisaron fuentes secundarias.

La primera etapa se caracterizó por el impacto de la actividad económica productiva y coincide, en gran medida, con lo que Borsi, et al. (2009) denominaron la consolidación del capitalismo (1870-1930). Durante ella se instaló la idea de progreso, vinculada a una estrategia nacional de desarrollo, que primero se sintió en la pampa húmeda y, más tarde, a finales del siglo XIX, en el norte del país.

La modernización –o la creación, en algunos casos– de los principales complejos agroindustriales que hoy dominan el paisaje del Norte Grande Argentino fue, en efecto, uno de los más importantes cambios que se produjeron entre fines del XIX y primeras décadas del XX. Pero también fue importante el proceso de apropiación de la tierra y asociado con esos dos ejes, el trazado de las líneas centrales de ferrocarriles y caminos que buscaron articular no tanto las comarcas del Norte entre sí como las del Norte con la pampa húmeda (Borsi, et al., 2009: 99).

Esta modernización impactó concretamente al área de estudio con la inauguración en 1888 de la fábrica de la compañía General Fabril Financiera y con el



Imagen 2. Ocupación del suelo según actividad, 2003

Fuente: elaboración propia en el marco del proyecto PI12SC01, 2014.

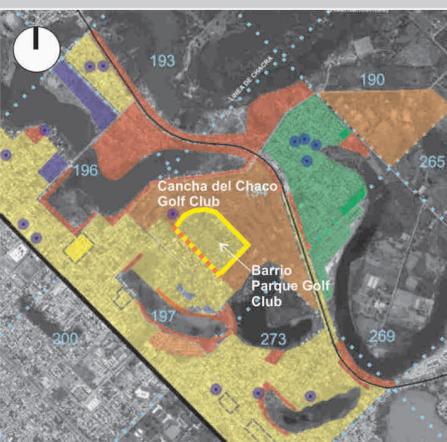
paso de las vías del ferrocarril Santa Fé, hacia el puerto de Barranqueras. La actividad productiva generó una zona residencial con viviendas para los operarios, capataces y gerentes de la fábrica. En el año 1942 se creó el Chaco Golf Club y se construyó un sector residencial contiguo a la cancha de golf. De esta manera, el trazado de las vías férreas, la infraestructura de la fábrica, las viviendas y la actividad recreodeportiva para las clases de mayor poder adquisitivo fueron determinando una estructura física y social plasmada en el suelo urbano (Imagen 1).

La sanción en el año 1951 de la Ley Nacional No. 14.037 de provincialización de los territorios de Chaco y La Pampa da inicio a la segunda etapa, así como al aumento de la población del sector, urbanizado anteriormente. Se caracterizó por las actividades residenciales y deportivas y por la disminución de las actividades productivas, hasta su desaparición. Los distintos momentos de urbanización estuvieron condicionados por factores ambientales, como las grandes inundaciones de 1966, 1982 y 1998 y por cuestiones político institucionales, como la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) a finales de la década de 1970, que propició la construcción de grandes conjuntos habitacionales, uno de los cuales, el

conjunto Mujeres Argentinas (afectado en el año 1982 por las inundaciones), fue habilitado a principios de la década de 1990. La habilitación de este barrio y de su única vía de acceso provocó la ocupación informal inmediata de tierras al borde de la laguna, acompañando dicha vía, que también circunda la cancha del Chaco Golf Club (Imagen 2).

Es importante destacar que, en la tercera etapa, la conformación territorial del área se vio impactada por la inundación de 1998 y la crisis político institucional de 2001. Se caracterizó por el incremento notable de asentamientos informales en terrenos públicos y privados y por la respuesta débil e insuficiente por parte del Estado ante este fenómeno, mediante la sanción de leyes de expropiación para la posterior regularización urbana y dominial de los asentamientos.

La siguiente etapa comienza en 2003 y coincidente con una política neodesarrollista del gobierno nacional. Se caracterizó por el aumento de la construcción privada por encargo, tanto en asentamientos irregulares como en sectores con familias de medio y alto poder adquisitivo, tendencia que se vio también favorecida por la creación del Programa de Crédito Argentino (Pro.Cre.Ar.) para la construcción de viviendas. Por

UBICACIÓN	TIPO DE BARRERA	AÑO
	<p>Barrera física que limita el paso: cerco de alambre.</p>  	1950
		1

**Barrera física 1.** Se trata de un cerco de alambre que separa el barrio Parque Golf Club de la cancha de golf, pero no limita la visual. La mayoría de sus habitantes pertenecen a un nivel socioeconómico medio alto y varios de ellos son jugadores de golf. La barrera, sobre todo, marca una diferenciación de usos (deportivo y residencial) por personas del mismo sector socioeconómico.

**Barrera física 2.** Se trata de un cerco de alambre que separa el barrio Parque Golf Club de los barrios contiguos. Los habitantes de los otros barrios pertenecen a diferentes niveles socioeconómicos. Si bien es posible traspasar el cerco, se percibe como un límite fuerte entre sectores distintos.

**Cuadro 1.** Materialidad tipo 1

Fuente: elaboración propia con fotografías de María Bernabela Pelli, 2015.

otra parte, la dinámica de acceso informal[4] a la tierra generó la ocupación de terrenos diversos, incluso, algunos destinados a espacios públicos de recreación.

Actualmente, el área de estudio es un territorio completamente ocupado y destinado, principalmente, a uso residencial y recreodeportivo. Cuenta con una gran heterogeneidad socioeconómica, pero con sectores de homogeneidades identificables que, en gran medida, conservan la estructura física y social que se plasmó en el suelo urbano en la primera etapa de ocupación del territorio.

## La materialización de las fronteras en el área de estudio

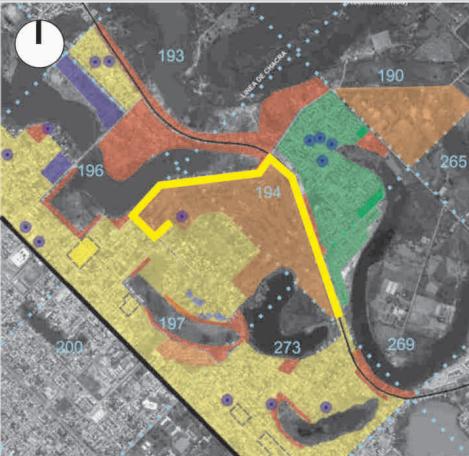
El aumento de la población y de los asentamientos informales en los espacios residuales y bordes de la

guna que se da a partir de la década de 1950 estimuló la materialización de fronteras antes intangibles, como barreras físicas (muros, rejas, puertas, barrancos, detectores de metales, entre otros), dispositivos legales y/o económicos (prohibiciones, permisos, aranceles, concesiones, cotos, patentes, restricciones, derechos, por mencionar algunos) o mecanismos simbólicos (Reygadas, 2004, citado en Di Virgilio y Perelman 2014). Estas barreras obstruyeron el paso fluido de un sector a otro, impidiendo el intercambio o la convivencia entre sectores socioeconómicos diferentes.

A continuación, se presentan las diferentes materialidades detectadas en el área de estudio.

El cerco se levantó en el año 1950, cuando la empresa multinacional Anderson Cleyton donó la cancha de golf a una asociación que conformó el Club, con la finalidad de diferenciar las actividades deportivas de la residencial. Fue una de las primeras barreras que impactaron la vida cotidiana de la población del área, creando una dicotomía entre dos mundos: los

[4] En 2008 se registraron 180 asentamientos informales en el Área Metropolitana del Gran Resistencia y, en 2015, se incrementaron a 280 (Barreto, et al., 2018).

UBICACIÓN	TIPO DE BARRERA	AÑO
	<p>Barrera física que impide el paso y la visual: muro perimetral.</p>    	<p>2001</p> <p>2</p>

El muro que bordea el predio del Chaco Golf Club impide no solo el paso físico de un sector a otro, sino que significa una barrera visual ya que no permite ver de un lado a otro.

Cuadro 2. Materialidad tipo 2

Fuente: elaboración propia con fotografías de María Bernabela Pelli, 2015.

de afuera y los de adentro, un territorio seguro y limpio frente a un territorio inseguro y peligroso. Una gran parte de la población comenzó a experimentar la estigmatización territorial y otro sector menor de la población empezó “se protege” de los “vecinos de mal vivir”.

Una vecina del barrio Parque Golf, por ejemplo, da cuenta del proceso de estigmatización que comenzó a consolidarse: “cuando se puso el alambrado, empezaron los problemas [...] La gente de los otros barrios que venía a cortar el pasto acá y a veces no les pagaban, después venían a robar, una cuestión de cobrarse de otra manera”.

A comienzos del año 2000 la Comisión Directiva del Chaco Golf Club decidió cerrar definitivamente el predio con un muro de 2 metros de alto a lo largo de todo su perímetro, para proteger a los vecinos del entorno inmediato de los posibles golpes ocasionados por las pelotas de golf y para impedir la circulación de los habitantes de los barrios contiguos que, además de atravesar la cancha y arruinar el pasto, eran acusados de robos en el Club.

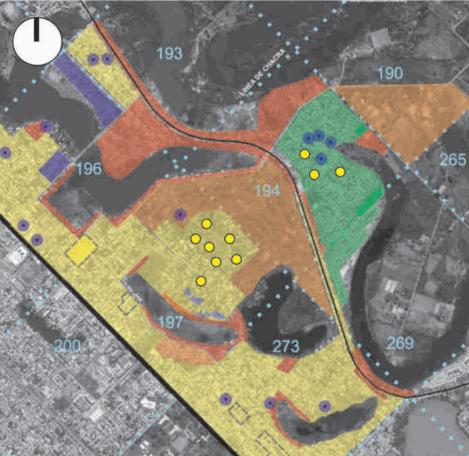
Una vecina del barrio Mujeres Argentinas, contiguo a la cancha de golf, respondió a la pregunta ¿cómo perciben ustedes este muro bastante alto y largo? con-

firmando la percepción de rechazo a esta barrera física construida.

Hace como un corte, digamos, porque uno viene recorriendo y era hermoso todo el green de la cancha hace unos cinco años. [...] Era lindo, pero hubo un problema de ambas partes. Era relindo, pero de a poco se fue llenando la [avenida] Viuda de Ros de casitas. Se veía la laguna, el green, pero se fue llenando de casitas, entonces el Chaco Golf hizo ahí en la medida que se hizo el barrio [...] La gente no lo sintió bien, porque era muy trabajadora. En este sector vive gente trabajadora y los del Golf Club que son, bueno como muy [gesto de desprecio] [...] Y otra cosa, es que entraban a robar, robaban sillas, de todo [...] y esa fue la razón por la que hicieron el muro.

El muro impactó social y simbólicamente al área, profundizó la dicotomía entre el adentro y el afuera y aumentó la desigualdad entre los diferentes sectores sociales. Los habitantes de los asentamientos informales ubicados a lo largo del muro del Club se encuentran en una posición de desventaja en la disputa por el espacio urbano y son sujetos de discriminación.

Estas barreras transforman las viviendas en verdaderos fuertes defendidos, remarcando notoriamente el adentro y el afuera y dan cuenta de que una parte de la sociedad, el sector medio alto, está atormentada

UBICACIÓN	TIPO DE BARRERA	AÑO
	<p>Elementos que limitan la circulación por el espacio privado (viviendas familiares): rejas, portones, muros, alarma domiciliaria, cercos electrificados, dispositivos de advertencia.</p> 	  
<p>● ● ●</p> <p>La mayoría de estos elementos se observan no solo en las viviendas del Barrio Parque Golf Club, sino en aquellas ubicadas en las inmediaciones. En su mayoría son familias de clase media, que habitan en barrios consolidados y también en barrios de vivienda social, como el conjunto habitacional Mujeres Argentinas.</p>		3 Desde el año 2010

Cuadro 3. Materialidad tipo 3

Fuente: elaboración propia con fotografías de María Bernabela Pelli, 2015.

por los miedos. Al respecto, una vecina del Barrio Parque Golf afirmaba:

mi marido tiene el cartelito en la puerta, pero se enojó con ellos, es como para indicar que están vigilados, que es un barrio vigilado. Un poco la idea era eso. Lo que pasa es que contrataron un servicio de seguridad, pagamos nosotros hasta hace dos meses, [pero] para mí, con servicio y todo, me robaron más que antes.

Este testimonio confirma la tensión entre los sectores y hace evidente que, cuanto más se defienden algunos, mayor resentimiento y ataque provoca en los otros.

Los de adentro se sienten amenazados permanentemente por situaciones reales de robos y agresiones varias, por eso, rechazan fuertemente a los de afuera. En consecuencia, el grupo de vecinos se organizó para acceder a las distintas posibilidades de protección barrial, constituyéndose así en verdaderos barrios privados informales (Prévôt-Schapira y Cattaneo Pineda, 2008), una suerte de privatización del espacio público de la ciudad (Prévôt-Schapira, 2000).

## Reflexiones finales

Las materialidades detectadas en el área refuerzan un orden urbano con una estructura física y social establecida desde finales del siglo XIX con las primeras ocupaciones del territorio. La separación de las residencias de los gerentes y operarios de la compañía General Fabril Financiera fue el cimiento principal de un orden urbano determinado que enfatizaba las diferencias entre los distintos sectores sociales. Luego, surgió el Chaco Golf Club, un lugar para la recreación y el deporte exclusivo para los sectores de mayor poder adquisitivo que, en una primera etapa, eran los gerentes de la fábrica. Actualmente, el Club y sus inmediaciones, en lo que hoy se conoce como el barrio Parque Golf Club, conservan el mismo estatus social. Allí reside la población con mayor concentración de recursos y que cuenta con mayores posibilidades de acceso a bienes y servicios. Las demás ocupaciones del área completaron con el paso del tiempo la trama urbana, sin alterar el orden urbano inicial.

UBICACIÓN	TIPO DE BARRERA	AÑO
	<p>Elementos que limitan y controlan la circulación por el espacio público: seguridad privada barrial: guardia, video vigilancia, botón antipánico barrial, guardagáñado en el acceso.</p> 	Desde el año 2013
<p> La mayoría de los elementos que limitan y controlan la circulación por el espacio público se concentran en el barrio Parque Golf Club.</p>		

Cuadro 4. Materialidad tipo 4

Fuente: elaboración propia con fotografías de María Bernabela Pelli, 2015.

Lo anterior resultó en una convivencia por cercanía o contigüidad de diversos sectores socioeconómicos que, para algunos, fue "inquietante". Así, comenzaron a manifestarse las diferencias, se activaron los procesos de estigmatización y se generaron fronteras simbólicas que, finalmente, se materializaron en distintos tipos de barreras, reforzando los dispositivos de separación entre los sectores sociales contiguos, lo que dio paso a una de las características principales de la ciudad actual: la fragmentación urbana.

El análisis nos permitió entender que el territorio está en una disputa constante y las fronteras físicas son la materialización de las diferentes maneras de apropiación del espacio urbano, las cuales se manifiestan como hechos que generan mayor tensión entre los actores involucrados, tensión que se expresa en una dinámica de ataque - defensa - ataque, donde las relaciones de poder prevalecen y remarcan las capacidades desiguales. Los dispositivos que cierran y separan física y simbólicamente los diferentes territorios van en aumento y refuerzan la violencia urbana de la que es víctima la sociedad en su conjunto. Así, cada vez es mayor el encierro, el aislamiento y la protección por parte de algunos sectores, mientras que otros soportan el peso de la estigmatización y las desigualdades.

Reconocer e interpretar el significado de estas materialidades puede dar pautas para pensar en estrategias posibles que disminuyan las tensiones entre los diferentes sectores sociales y mitiguen, en cierta medida, el proceso de fragmentación de la ciudad actual hacia una integración urbana, en pleno cumplimiento del derecho a la ciudad.

## Bibliografía

---

---

- BARRETO, M., et al. (2018).** "Villas y asentamientos del Gran Resistencia". En: M. C. Cravino (org.), *La ciudad (re)negada. Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas*. Buenos Aires: UNGS, pp. 227-270
- BARRETO, M., et al. (2014).** "Áreas urbanas deficitarias críticas como unidades de interpretación y abordaje de los nuevos territorios periurbanos". En: J. L. Karol (comp.), *UPE 11 Conducir las transformaciones urbanas: un debate sobre direcciones, orientaciones, estrategias y políticas que modelan la ciudad futura*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 1211-1223. Consultado en: [http://www.upe.unlp.edu.ar/uploads/docs/libro\\_\\_\\_tomo\\_1.pdf](http://www.upe.unlp.edu.ar/uploads/docs/libro___tomo_1.pdf)
- BENÍTEZ, M. A. (2014).** "Politización de las desigualdades: conflictos entre vecinos en un área urbana deficitaria crítica en el AMGR, Chaco". Chaco, trabajo presentado en I Congreso de la Asociación Argentina de Sociología.
- BOLSI, A., et al. (2009).** "Ámbito regional. Interrogantes y conjeturas. El territorio del Norte Grande Argentino. Un contexto de la pobreza". En: A. Bolsi y P. Paolasso (comps.), *Geografía de la pobreza del Norte Grande argentino*. Tucumán, Universidad Nacional de Tucumán, CONICET, PNUD, pp. 81-130.
- CARTIER, M., et al. (2012).** "Las metamorfosis de un barrio de ascenso social. Una investigación entre la sociología urbana y la sociología de las clases sociales". *Quid*, 16 (2): 20-45. Consultado en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1114>
- DI VIRGILIO, M. M. (2015).** "Habitar (en) la ciudad: interacciones entre inserción urbana e inserción social". *Resistencia*, Universidad Nacional del Nordeste. Apuntes de clases del curso de posgrado.
- DI VIRGILIO, M. M. y PERELMAN, M. D. (2014)** "Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas". En: M. M. Di Virgilio y M. D. Perelman (coords.), *Ciudades latinoamericanas: desigualdad, segregación y tolerancia*. Buenos Aires: CLACSO. pp. 9-23.
- KESSLER, G. (2012).** "Las consecuencias de la estigmatización territorial. Reflexiones a partir de un caso particular". *Espacios en Blanco*, 22: 165-197. Consultado en: <https://www.redalyc.org/pdf/3845/384539804007.pdf>
- MERA, G. (2014).** "De cercanías físicas y distancias sociales: la construcción socio espacial de fronteras y límites urbanos en el barrio de la Boca". *Astrolabio. Nueva época*, 13: 252-282. Consultado en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/7835/10722>
- PELLI, M.B. y FERNÁNDEZ, M.E. (2014).** "Relato sobre el proceso de conformación del territorio. Área Urbana Deficitaria Crítica (AUDC) Golf Club". (Documento de trabajo). IIDVi FAU UNNE.
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.-F. y CATTANEO PINEDA, R. (2008).** "Buenos Aires: la fragmentación en los intersticios de una sociedad polarizada". *Eure*, 34 (103): 73-92. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300004>
- PRÉVÔT-SCHAPIRA, M.-F. (2000).** "Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires". *Economía, Sociedad y Territorio*, 11 (7): 405-431. Consultado en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11100702>

# La representación urbanística de los espacios informales.

Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)<sup>[1]</sup>

## The Representation of Informal Spaces in Urban Planning.

The case of Buenos Aires Shantytowns (1947-1965)

## A representação urbana de espaços informais.

As favelas de Buenos Aires (1947-1965)

## La représentation urbaine des espaces informels.

Les villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)

▲ Mural de la villa 31 realizado por el artista plástico Jorge Fantino en conjunto con los vecinos de la villa. El mural mide 9m x 3,4m, está realizado con materiales reciclados y se ubica en la Casa de la Cultura de la Villa 31

## Autores

### Pablo Elinbaum

Doctor en Urbanismo  
Centro de Estudios Urbanos y Regionales  
(CEUR-CONICET)

pabloelinbaum@conicet.gov.ar  
<https://orcid.org/0000-0001-6037-7502>

Recibido: 03/02/2018  
Aprobado: 14/08/2019

### Cómo citar este artículo:

ELINBAUM, P. y MASSIDDA, A. L. (2019). "La representación urbanística de los espacios informales. Las villas miseria de Buenos Aires (1947-1965)". Bitácora Urbano Territorial, 30 (1): 115-126. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70124>

### Adriana Laura Massidda

Doctora en Arquitectura  
De Montfort University  
adriana.massidda@dmu.ac.uk  
<https://orcid.org/0000-0001-8735-7990>

[1] Investigación financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

## Resumen

---

En este artículo nos proponemos redefinir los espacios informales a partir del análisis de las representaciones cartográficas que producen los urbanistas. Con este fin, nos apoyamos en la revisión de tres episodios clave del planeamiento urbano de la ciudad de Buenos Aires (Argentina) desarrollados en el período de posguerra. Más que indagar en el contenido o en el contexto de los planes, nos centramos en los efectos de transparencia que producen sus documentos gráficos, para mostrar cómo la racionalidad técnica y los objetivos políticos se estructuran mutuamente, estabilizando un tipo de conocimiento específico sobre los espacios informales. Estos espacios, más allá de las definiciones legales y sociológicas, al estar filtrados por la normatividad modernista, se explican a partir de nociones como lo transitorio, lo omitido y lo prospectivo. Además de contribuir a la teoría crítica sobre la práctica urbanística, el artículo es un aporte a los marcos de investigación de los estudios urbanos y de la informalidad urbana.

**Palabras clave:**

cartografía, informalidad urbana, planeamiento urbano, asentamientos informales.

## Autores

---

**Pablo Elinbaum**

Doctor en Urbanismo de la Universidad Politécnica de Cataluña (Barcelona, España). Actualmente es Investigador Adjunto del CONICET con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), codirector de la línea Desarrollo Urbano y profesor de urbanismo en la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires, Argentina). Su investigación, enfocada en la práctica del planeamiento y la producción del espacio estatal, ha sido publicada en revistas internacionales como *The Planning Review*, *European Planning Studies* y *Eure*. Consultor de planes urbanos y ordenación territorial.

**Adriana Laura Massidda**

Doctora en Arquitectura de la Universidad de Cambridge (Inglaterra). Entre 2017 y 2019 fue becaria postdoctoral en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), donde expandió su investigación doctoral sobre las transformaciones espaciales generadas por las villas miseria en el período de 1956 a 1972. En 2019 obtuvo una beca de King's College London/Canning House (Inglaterra) para realizar un proyecto sobre liderazgos femeninos en pueblos jóvenes en Lima (Perú) durante las décadas de 1980 y 1990. Tiene experiencia docente en universidades en Argentina e Inglaterra.

## Abstract

In this article we aim to redefine the notion of informal space through the analysis of their cartographic representations as produced by urban planners. To this end we undertake a historical review of three key planning episodes of Buenos Aires (Argentina) developed during the post-war period. Rather than delving into the content or context of plans and maps, we focus on the effects of transparency they produce, to show how technical knowledge and political objectives are mutually structured, stabilizing and naturalizing, in this process, a specific epistemology of informal spaces. Beyond empiric legal and sociological definitions, informal spaces are a specific type of heterotopia that, filtered by the modernist normativity, can be explained by notions such as the transitory, the omitted and the prospective. The article contributes not only to critical theory discussions about urban planning practice, but also to the analytical frameworks of Urban Studies and urban informality.

**Keywords:** cartography, urban informality, urban planning, shantytowns.

## Résumé

Dans cet article, nous proposons de redéfinir les espaces informels à partir de l'analyse des représentations cartographiques produites par les urbanistes. À cette fin, nous nous appuyons sur l'examen de trois épisodes clefs de la planification urbaine mis à Buenos Aires (Argentine) au cours de la période de l'après-guerre. Plutôt que d'enquêter sur le contenu des plans ou leur contexte de production, nous nous concentrerons sur les effets de transparence produits par ses documents graphiques, afin de montrer comment la rationalité technique et les objectifs politiques s'agencent, structurant ainsi un type de connaissance spécifique sur les espaces informels. Ces espaces, au-delà des définitions juridiques et sociologiques, sont analysés par le filtre des réglementations modernistes et sont expliqués par des notions telles que le transitoire, l'omis ou le futur. En sus de sa contribution à la théorie critique de la pratique urbanistique, l'article est une contribution à l'épistémologie des études urbaines et de l'analyse de l'informalité urbaine.

## Resumo

Neste artigo, tentamos redefinir os espaços informais a partir da análise das representações cartográficas produzidas pelos planejadores urbanos. Para tanto, contamos com a revisão histórica de três episódios-chave do planejamento urbano de Buenos Aires (Argentina) desenvolvidos no período de pós-guerra. Ao invés de nos aprofundarmos no conteúdo ou contexto dos planos e mapas, nos concentrarmos nos efeitos da transparência que eles produzem, para mostrar como o conhecimento técnico e os objetivos políticos são mutuamente estruturados, estabilizando e naturalizando, nesse processo, uma determinada epistemologia dos espaços informais. Espaços que, além das definições empíricas, legalistas e sociológicas, são um tipo específico de heterotopia que, filtrada pela normatividade modernista, é explicada a partir de noções como o transitorio, o omitida e o prospectivo. Além da teoria crítica sobre a prática dos urbanistas, o artigo é uma contribuição para os Estudos Urbanos e da informalidade urbana.

**Palavras-chave:** cartografia, informalidade urbana, planejamento urbano, favelas.



## Mots-clé:

cartographie, informalité urbaine, planification urbaine, quartiers informels.

## Introducción

---



---

*Con este fin, nos centraremos en la revisión crítica de tres episodios clave del planeamiento urbanístico desarrollados en el período de posguerra en Buenos Aires: la urbanización del Bajo Belgrano (1947-1949), el Plan Regulador para Buenos Aires (1958-1966) y el programa del Parque Almirante Brown (1961-1970).*

¿Cuántas veces se han intentado definir los espacios informales? Más allá del consenso sobre las lecturas normativas de lo legal –o lo ilegal–, la noción de informalidad varía en cada campo disciplinar. Uno de los enfoques más singulares quizás sea el de las representaciones cartográficas que crean los planificadores urbanos. Cuando estos describen los espacios informales suelen producir representaciones imprecisas, esquivas e incompletas. Por esta dificultad técnica que los hace inasibles, decidimos asociarlos con la noción más amplia de heterotopía. Acuñada por Michel Foucault en su célebre conferencia de 1967, la idea de la heterotopía hace referencia a las diversas instituciones y lugares que interrumpen la aparente continuidad y normalidad de los espacios ordinarios de la vida cotidiana (Foucault, 1986). Entorpecen los diagnósticos urbanísticos pretendidamente objetivos y, como si escaparan al lenguaje, esos “otros espacios” no calzan en las referencias de la zonificación: no son distritos ni barrios reconocidos por los códigos urbanos. Para salvar este obstáculo, más que una descripción, los planificadores urbanos suelen prometer un cambio que siempre queda diferido a diversos factores inciertos: las inversiones estatales, el trabajo de las ONG, el ascenso social espontáneo, el espíritu emprendedor o, en general, la fe en el progreso.

Los espacios informales, en tanto objeto de investigación, han sido indagados, sobre todo, en sus aspectos socioculturales, desde disciplinas como la antropología, la sociología y la geografía (entre otros, ver Hauser, 1967; Duhau, 1998; Cravino, 2006; Roy y AlSayyad, 2004; Auyero y Swistun, 2009; McFarlane y Waibel, 2012). En pos de estos enfoques, los arquitectos y urbanistas han tendido a soslayar la dimensión espacial de la informalidad (Ziccardi, 1977; Pradilla, 1982; Cuenya, Pastrana y Yujnovsky, 1984). En efecto, aun en los trabajos más históricos, el fenómeno de la informalidad se ha limitado a la cuestión de las políticas públicas de vivienda (Yujnovsky, 1984; Ballent y Liernur, 2014). Este también ha sido el punto de partida de los enfoques más normativos. Desde la jurisprudencia, por ejemplo, los espacios informales se han definido a partir de los obstáculos que suscitan para la regulación del suelo y la propiedad privada (Fernandes, 2011), asumiendo de forma implícita una postura voluntarista con relación a un fragmento de la sociedad, aquella excluida y descarriada de la normalidad tácita del sistema capitalista (Topalov, 1979).

A pesar de todas estas aportaciones científicas, la forma en que los urbanistas conciben los espacios informales, entre otras heterotopías, ha sido poco atendida, más con relación al conocimiento sobre las representaciones cartográficas, nuestro segundo objeto de investigación. La cartografía ha sido estudiada por diferentes disciplinas. Desde el campo de la historia, se intentó mostrar su eficacia en la evolución del pensamiento occidental y su influencia en otras culturas (Farinelli, 2009). Desde la geografía, se analizó el papel de las representaciones en las políticas coloniales y cómo los primeros mapas de las colonias condicionaron el desarrollo y la percepción de los nuevos territorios, por ejemplo, legitimando su soberanía aun antes de haberlos explorado (Driver, 1990). La cartografía se estudió también desde los postulados posmodernos, sobre todo, para criticar el conocimiento de la razón científica y capitalista, en

tanto formas totalitarias de concebir el espacio (Massidda, 2013). En particular, el pensamiento feminista permitió deconstruir la epistemología sobre la cartografía, a partir de la crítica del voyeurismo, que conecta la mirada distante de la modernidad sobre la naturaleza con la mirada masculina sobre las mujeres (Rose, 2013; Deutsche, 1996).

Estos enfoques críticos sobre la cartografía y del quehacer de los cartógrafos nos han permitido reflexionar y problematizar su relevancia para las políticas públicas y, en especial, para el planeamiento urbano. Las representaciones cartográficas urbanísticas juegan un papel clave en la legitimación de las acciones y de los discursos del Estado, ya que ambas están estructuradas de modo solidario con los objetivos políticos (Elinbaum, 2019). En la práctica profesional, sin embargo, esta relación no es clara debido a la separación permanente entre la definición de los problemas y las soluciones técnicas y entre estas y los intereses socioeconómicos. Así, los debates suelen restringirse a los campos especializados y plantearse en términos abstractos y tecnocráticos (Watson, 2016).

Para superar esta limitación, nos apoyamos en la epistemología de la acción reflexiva (Schön, 1983) y en la ciencia en acción (Latour, 1987), teorías que, más allá del resultado sustantivo de los productos científicos y tecnológicos (por ejemplo, planes y proyectos urbanos), se centran en el quehacer de los técnicos para mostrar cómo piensan, interpretan los problemas e influyen en los cambios. Estas teorías no parten del conocimiento técnico, sino de los efectos que produce en la sociedad. Por desactivar la autonomía de los campos profesionales, se las vincula a una perspectiva postdisciplinaria (Deutsche, 1996).

A partir de estos preceptos, sostendremos la hipótesis de que los efectos que producen los planificadores, por ejemplo, cuando regulan el nivel de abstracción en las representaciones cartográficas, son fundamentales para estabilizar y naturalizar una determinada definición de los espacios informales y, al mismo tiempo, para diluir las causalidades conflictivas entre los modos de conocimiento moderno y los procesos de urbanización capitalista. Partiendo de esta argumentación, el objetivo del presente artículo apunta a estudiar las representaciones urbanísticas de los espacios informales, para evidenciar cómo el quehacer de los planificadores media entre los argumentos técnicos y los objetivos políticos.

Con este fin, nos centraremos en la revisión crítica de tres episodios clave del planeamiento urbanístico desarrollados en el período de posguerra en Buenos Aires: la urbanización del Bajo Belgrano (1947-1949), el Plan Regulador para Buenos Aires (1958-1966) y el programa del Parque Almirante Brown (1961-1970). Asimismo, nos apoyaremos en la combinación de técnicas de investigación cualitativa, como la investigación bibliográfica y documental, enfatizando en el enfoque semiológico de la cartografía de cada plan, a través del análisis de la interrelación entre los aspectos denotados y connotados y la manipulación de los elementos significantes en la información gráfica y textual. En este sentido, nuestra investigación parte de una perspectiva crítica, en la medida que tomamos el camino inverso a las investigaciones aplicadas: en lugar de partir de la teoría para perfeccionar las prácticas, lo hacemos desde de las prácticas para construir una teoría (Brenner, 2009; Jessop y Sum, 2016). Es por esto que no pretendemos aportar recomendaciones tecnológicas o llenar el vacío histórico de la casuística, aunque los resultados del análisis puedan contribuir a la práctica y a la historiografía urbana existente (Balling, 2005; Liernur y Pschepiurca, 2008; Novick, 2010; Benmergui, 2009; Massidda, 2019).

El artículo tiene cuatro partes. Después de la introducción desarrollamos el marco de la investigación que articula los conceptos principales asociados a la genealogía de las cartografías urbanísticas. En el tercer apartado indagamos sobre las estrategias de representación de los espacios informales utilizadas en cada uno de los casos seleccionados. El artículo cierra con una reflexión que vincula la conceptualización de las prácticas con las nociones teóricas de partida, abriendo nuevas líneas de indagación para investigaciones futuras.

## La genealogía de las representaciones cartográficas urbanísticas

La cartografía urbanística es algo más que la documentación gráfica de los planes. Es un instrumento de medicación de mayor alcance, sostenido por tres acciones no neutrales: la selección, la esquematización y la síntesis (Söderström, 2011). La cartografía recorta y determina aquello que es visible y debatible dentro del espacio urbano, de aquello que no lo es (Rancière, 2012). En particular, la operatividad de la cartografía urbanística se apoya en su eficacia interna, en el hecho de que los planificadores son dueños de un cono-

cimiento (*know how*) lo suficientemente especializado para legitimar los planes y los proyectos. La eficacia externa de la cartografía, que es la legitimación del otro, también es importante. Es esta la que, en última instancia, les permite a los técnicos controlar la información e influir en la opinión pública, actuando “a distancia”, con asepsia y neutralidad (Latour, 1987).

Este tipo de distancia de los expertos caracteriza todas las innovaciones de la urbanística moderna de los siglos XIX y XX, desde las intervenciones reguladoras de Haussmann a las propuestas totalizadoras de Le Corbusier. Sin embargo, las representaciones espaciales modernas se gestaron mucho antes, a partir del Renacimiento, cuando se pasó del espacio medieval (figurado y estereotipado) a un nuevo régimen de visualización racional y genérico (Choay, 1980). El primer adelanto fue la perspectiva lineal que rápidamente dio lugar a la reconstrucción perspectiva implementada por Filippo Brunelleschi. Pero, el paso decisivo lo dio Leon Battista Alberti cuando introdujo el método del plano geométrico, incluido en su tratado *De re aedificatoria* de 1452 y perfeccionado en un texto menos conocido, la *Descripción Urbana de Roma* (*Descriptio Urbis Romae*), de 1455 (Rykwert, et al., 1994). Se trata básicamente de un plano de coordenadas que, pese a su esquematismo, se convirtió en una herramienta de gran alcance operativo.

El plano geométrico produjo un giro radical en las técnicas de representación, al introducir la distancia que separa al autor del objeto, permitiendo que los dibujos, planos y mapa sean anónimos, autónomos e independientes de toda narrativa (Söderström, 2011). Con el plano geométrico nace un espacio homogéneo que une lo sagrado y lo profano, lo natural y lo cultural. Pero, lo más importante, es que se descubre un nuevo objeto invisible hasta ese momento: el espacio urbano, un nuevo campo de acción que solo puede verse en el plano.

A diferencia de las “vistas a vuelo de pájaro” que, hasta el siglo XVI, eran la forma de representación urbana dominante, el plano geométrico se convirtió en el doble mimético de la ciudad (Söderström, 1996). Se trata de una abstracción sin parcialidades, pues el plano no está “inclinado” hacia ningún lado, cuya simpleza metodológica aceleró el desarrollo de las estadísticas, los censos y la delimitación de la propiedad privada. Gracias a su efecto de neutralidad, el plano geométrico se convirtió en la matriz para la creación de otros instrumentos que más tarde se cristalizaron en leyes y regulaciones urbanísticas, como la clasifica-

ción de los usos del suelo y que tuvieron un papel fundamental en el desarrollo de las ciudades industriales.

Estos instrumentos evolucionaron hasta que Reinhard Baumeister (1876) introdujo la zonificación en el primer manual masivo de planificación urbana (*Stadterweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung*), editado por él mismo en 1876. La zonificación fue pensada, sobre todo, como un instrumento de síntesis que permitió fundir en un solo documento tres factores: el espacio (la morfología de un sector determinado), la ley (que fija los usos y cuantifica la edificación) y el tiempo (que define el horizonte de ejecución de las obras). La zonificación facilitó la ordenación urbana, permitiendo, al mismo tiempo, que los promotores anticiparan el futuro desarrollo de cada zona para garantizar el retorno de sus inversiones. Gracias a su simpleza metodológica, no hizo falta más que clasificar tres zonas: residencial, industrial y comercial, representándolas de forma unívoca con manchas de colores o tramas. La zonificación surge entonces como un razonamiento neutral y transparente que les permite a los urbanistas concebir la ciudad como si fuese un objeto de laboratorio. Sin embargo, esta concepción urbana solo admite aquellos elementos que puedan expresarse en “esos” términos gráficos. Todo lo que se resista al código será desplazado lentamente hacia el fondo.

Surge, en esta jugada, una de las cuestiones más delicadas del planeamiento urbano, cuestiones que debemos situar en el contexto de los debates políticos que planteaban los movimientos reformistas ingleses como la Sociedad Fabiana, cuyas denuncias sociales incorporaron los “nuevos campos de visibilidad” del siglo XIX y promovieron una nueva forma de conocimiento urbano: las estadísticas y los mapas temáticos. Patrick Geddes, biólogo y botánico escocés, creador del análisis urbanístico como método (*survey*), fue uno de los impulsores principales de este enfoque, aunque el mayor aporte vino del sociólogo inglés Charles Booth, quien introdujo dos instrumentos claves: la primera taxonomía de la sociedad por clases y los mapas sociales que permitieron representarlas en la totalidad del espacio urbano.

La eficiencia de esta mirada objetiva de la sociedad permitió traducir el registro de los aspectos sociales a la lógica espacial: cada una de las seis clases sociales delimitadas por Booth (de la A –la más acomodada– a la H –la “clase baja, viciosa y semi-criminal”–) se tradujo en un edificio, una calle o una zona de la ciudad. Permitió también diluir los discursos dramáticos so-

bre la pobreza, descartando cualquier rasgo de empatía. De este modo, los mapas sociales no solo ubican las clases en un plano uniforme, sino que permiten aislar y definir uno de los problemas principales del planeamiento moderno: los tugurios (*slums, favelas, villas, entre otras*), entendidos como enclaves patológicos. Solo si se aísla la enfermedad se le puede dar una solución definitiva, una cura. Así se formuló el paradigma terapéutico, implementado desde el siglo XVIII como un ciclo lógico entre causas y efectos. A partir de ese momento, como señala Söderström (1996), es posible aislar los espacios descarríados de la “normalidad” del orden urbano y social, como si fuesen una reducción química hecha en un laboratorio, es decir, borrando todas las sustancias subjetivas y contradictorias.

En el próximo apartado analizaremos estas estrategias de normalización a través de la representación de los espacios informales en tres episodios clave del planeamiento urbanístico de Buenos Aires: el proyecto residencial del Bajo Belgrano (1949), el Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires (1959) y el programa del Parque Almirante Brown (1965).

## La representación urbanística de las villas miseria de Buenos Aires (1940-1970)

Las primeras representaciones urbanísticas modernas de Buenos Aires se enmarcaron, quizás de modo tardío, en la posguerra, la Guerra Fría, el estado de bienestar propuesto por el primer peronismo, la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y el desarrollismo. En esta etapa cabe mencionar dos instituciones pioneras en materia de planificación urbana. La primera en formarse fue el Estudio del Plan de Buenos Aires (EPBA), compuesto por un grupo de arquitectos convocados por la Municipalidad en 1947, durante la intendencia de Emilio Siri y la presidencia de Juan Domingo Perón (Ballent, 2005; Liernur y Pschepiurca, 2008). La otra institución fue la Organización del Plan Regulador de la Ciudad de Buenos Aires (OPRBA), convocada por la intendencia de Hernán Giralt en 1958, durante la presidencia de Arturo Frondizi. Esta profundizó el trabajo del EPBA, dando origen a grandes áreas de renovación urbana como el programa del Parque Almirante Brown (PAB), bajo la presidencia de Arturo Illia.

En su genealogía e ideas matrices, el trabajo del EPBA y de la OPRBA reelaboraban conceptos del

planeamiento moderno europeo, en particular, aquejados en los CIAM (Congrès Internationaux d'Architecture Moderne o Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna) como, por ejemplo, la preocupación por los espacios libres, las formas puras, las nuevas tecnologías constructivas, la zonificación (heredera de los trabajos de Baumeister) y, junto con todas estas, la idea de îlots insalubres (islotes insalubres) (Liernur, 1986; Liernur y Pschepiurca, 2008; Massidda, 2019). En efecto, en los CIAM se retomaron los debates del planeamiento francés en torno a los îlots urbanos, considerándolos simplemente como objetos de demolición y renovación, en aras de promover tanto la salubridad de las personas, como un entorno urbano morfológicamente más nítido (La Charte d'Athènes, 1943).

Esta preocupación fundamental por la salubridad y la enfermedad se entroncaba en un debate de más larga duración, enfocado en la vivienda y el higienismo, que continuaba las indagaciones iniciadas por Booth a comienzos del siglo XX. La vivienda de las clases trabajadoras que, a menudo, presentaba hacinamiento, falta de iluminación natural y de ventilación era depositaria de imaginarios modernos relacionados con la enfermedad (Armus, 2007). En Buenos Aires, la noción de îlots insalubres ya era citada en el Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1940) y puede verse reflejada en las concepciones de los espacios informales que sostuvieron los planificadores y arquitectos de la ciudad durante la segunda mitad del siglo.

## La urbanización del Bajo Belgrano, Estudio del Plan de Buenos Aires (1947-1949)

En el marco de un programa amplio de reformas sociales y económicas implementadas a finales de la década de 1940, cabe destacar el Plan de Urbanización del Bajo Belgrano. Este fue concebido como un proyecto urbano que debía consolidar uno de los bordes de la ciudad, conformado por un terreno de 170 hectáreas ganadas al río.

Como parte de los estudios de la densidad y crecimiento de los barrios porteños con mayor déficit como La Boca, Flores y Belgrano, la metodología del Plan de Urbanización fue pionera en implementar lineamientos modernistas como el de la Ville Verte, ya citado por Le Corbusier para el Plan Director de Buenos Aires de 1938 y el de las unidades vecinales, como medida y patrón para las reestructuraciones urbanas.

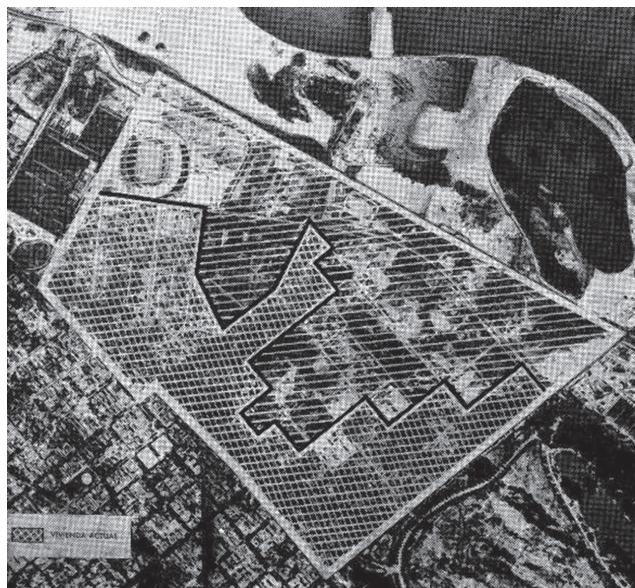


Figura 1. Área de intervención del Plan de Urbanización del Bajo Belgrano

Fuente: Estudio del Plan de Buenos Aires (1953: 26).

Es en este sentido que, al analizar su documentación gráfica, vemos que el primer plano del diagnóstico presenta un gesto singular: se distinguen dos polígonos de intervención, aunque solo uno aparece referenciado en la leyenda, indicando de forma sucinta “Vivienda actual” (Figura 1). Por un lado, puede verse cómo el purismo y esquematismo extremos con los cuales se representa un fenómeno complejo como el hábitat descarta la diversidad inmensa de problemas, demandas y formas residenciales. Diversidad que, por otro lado, sí se evidencia en la foto aérea utilizada como base del plano, revelando cómo el “polígono mudo” se emplea como un cajón de sastre. Además de áreas inundables y el estadio de River Plate, la foto incluye un centenar de casillas dispersas que hacen insoslayable el proceso incipiente de urbanización espontánea que los planificadores “no ven”.

Este tipo de “descuidos” en el diagnóstico nos induce a considerar, en primer lugar, la incapacidad de los técnicos locales para describir la informalidad con las herramientas urbanísticas disponibles en ese momento. Aunque, si consideramos que a finales de la década de 1940 la informalidad urbana en Buenos Aires tenía una escala acotada, podría decirse que, al menos desde el imaginario colectivo, se la consideraba como una situación transitoria (Auyero y Hobert, 2003; Liernur, 2009; Camelli y Snitcofsky, 2012). Si además sumamos la retórica desarrollista, no sorprende que la urbanización informal se asuma como un vacío, de edificios y personas, y como un fenómeno que ni si-

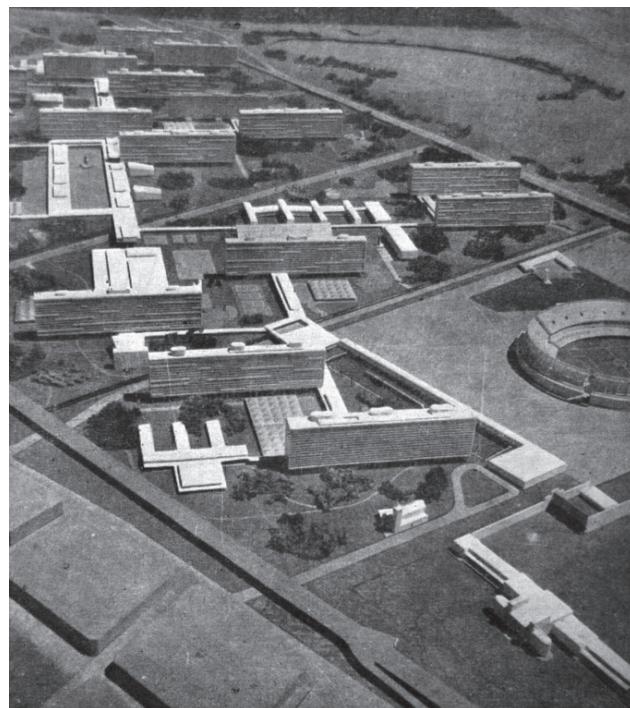


Figura 2. Proyecto del barrio Bajo Belgrano como un nuevo clon de la Ville Radieuse

Fuente: Estudio del Plan de Buenos Aires (1953: 45).

quiera tiene sentido representar, dado el carácter inminente de las reformas urbanas modernizadoras, del tipo tabla rasa, concebidas en este caso como un nuevo clon de la Ville Radieuse de Le Corbusier (Figura 2). De esta manera, el “polígono mudo” del plano del EPBA no es un descuido del dibujo, sino un acto de fe propio del progresismo modernista de los técnicos.

Menos crédulas son las etapas de ejecución del Plan, en las que se prevé la demolición de las casillas y el desalojo sistemático de sus moradores en dos etapas (300 y 9.500 personas). A diferencia del carácter lacónico de los planos, en el texto no se ahorran adjetivos para describir la informalidad, por ejemplo, cuando el redactor hace alusión a

[las] casas –si puede darse el nombre de tales– hechas con trozos de maderas y latas que conservan rastros de sus orígenes [...] sobre el mismo barro lleno de escorias rodeado el todo por trozos y restos de viejos alambrados (Estudio del Plan de Buenos Aires, 1953: 29).

Se trata de una descripción sugerente de la urbanización informal que explicita su carácter transitorio, inconcebible desde el punto de vista moral y técnico, pero exime especificar el destino de los moradores en tránsito.

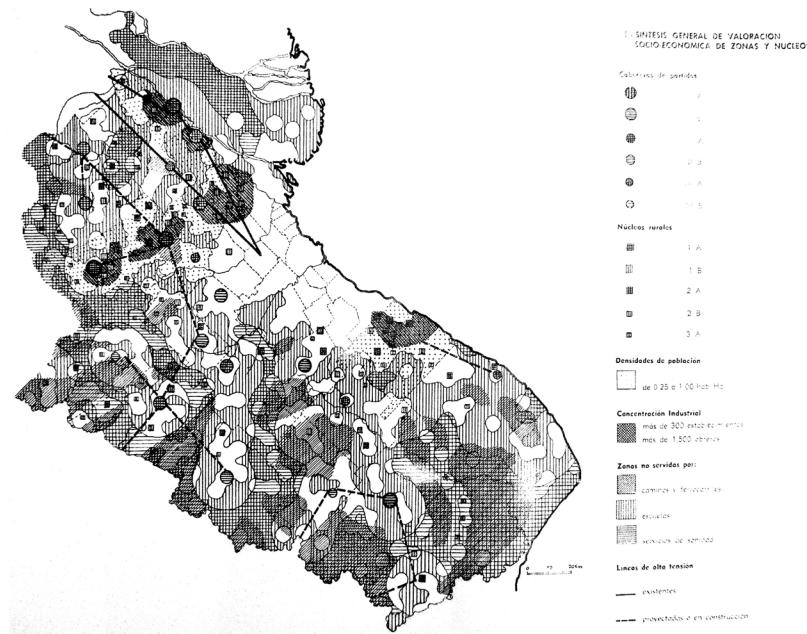


Figura 3. Síntesis general de valoración socioeconómica de zonas y núcleos.”

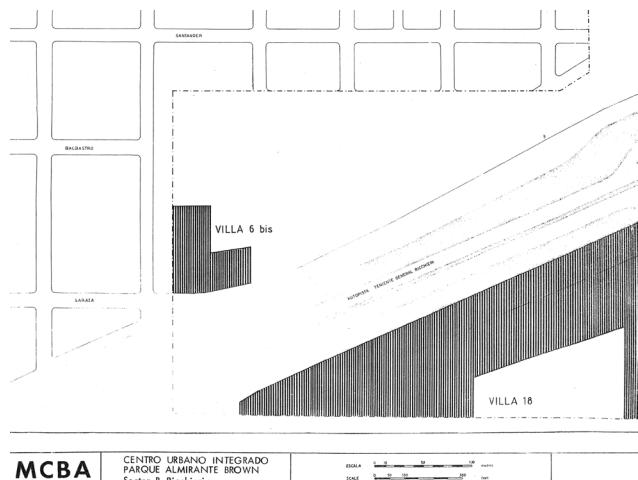
Fuente: Organización del Plan Regulador (1968: Anexo gráfico, Plano 1).

### Plan Regulador para Buenos Aires (1958-1966)

No es hasta la década de 1950 que la noción de informalidad urbana se institucionalizó en el urbanismo porteño, como parte del bagaje instrumental e ideológico importado de los CIAM. Varios de los conceptos del Movimiento Moderno, como la idea de los islotes insalubres, fueron retomados por los técnicos de la Oficina del Plan Regulador de Buenos Aires (OPRBA) aunque, al traducirlos al contexto local, se les dio otro enfoque. En lugar de ahondar en las cualidades de los tugurios, se los consideró como áreas de oportunidad para ordenar y modernizar la ciudad. En este sentido, el discurso central del planeamiento urbano, enfocado en cuestiones técnicas como la zonificación, la salubridad y la ordenación física, incorporó paulatinamente los objetivos de mejora social. Además de intentar responder al crecimiento explosivo de las villas miseria, estos objetivos eran consecuentes con el clima político interamericano, en el cual se buscaba contrarrestar el entusiasmo creciente por el comunismo, mediante programas que prometieran mejorar la situación de los sectores más vulnerables (Taffet, 2007). Así, los espacios informales se veían simultáneamente como un desorden que debía ser normalizado y como una oportunidad abierta a los gobiernos municipales y nacionales, promovida por las organizaciones multilaterales de crédito, para potenciar el bienestar de la población, al menos en términos discursivos.

En los planes elaborados por los técnicos de la OPRBA se retomaron algunos de los desafíos planteados en el Estudio del Plan de Buenos Aires, pero cambiando el enfoque con relación a los espacios informales. Las representaciones urbanísticas del Plan Regulador (1958-1966) fueron dibujadas en una escala mayor, metropolitana, pero con estrategias similares de simplificación gráfica y representación elusiva (Organización del Plan Regulador, 1968). Por ejemplo, en el plano “Síntesis general de valoración socioeconómica de zonas y núcleos” se utiliza un código gráfico representado por diferentes tipos de sombreados cuya forma orgánica, como si fuesen amebas, impide identificar con precisión cualquier elemento urbano (Figura 3). ¿Qué sucede con los espacios informales? Lisa y llanamente, se omiten. Aunque, si bien no figuran en la leyenda del plano, aún podemos inferirlos en los sectores donde se superponen algunas capas temáticas (amebas) asociadas a los déficits urbanos. Estas son: “zonas no servidas”, “zonas de riesgo” (zonas inundables), “zonas en proceso de urbanización incipiente” (zonas sin parcelar), o bien, zonas en donde el “valor de la tierra” todavía no tiene precio.

Además de la estratificación de capas, podemos mencionar otras dos estrategias gráficas para diluir creativamente los espacios informales. La primera apunta a subsumirlos en la clasificación ambigua de algunos tejidos urbanos como, por ejemplo, “concentración industrial”, lugar donde solían apiñarse los barrios obreros y las villas miseria. La segunda radica en no dibu-



**Figuras 4.** Plano de “Localización de villas miserias”

Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1965).

jarlos, directamente, dejando algunas áreas en blanco, sin referencia a las clasificaciones descritas en la leyenda del plano, como si el dibujo estuviese incompleto.

En definitiva, se trata de un modo específico de mapeo que, gracias al esquematismo extremado, les permite a los planificadores disimular el carácter selectivo de los elementos que omiten describir como, en este caso, la informalidad urbana.

## Programa del Parque Almirante Brown (1961-1970)

A diferencia de los dos casos anteriores, en el proyecto del Parque Almirante Brown (PAB, 1961-1970), una de las áreas de intervención parcial definidas en el Plan Regulador, se optó por la estrategia de representación opuesta: en lugar de omitir los espacios informales, se indican de forma explícita. Su evidencia rotunda se manifiesta en planos temáticos dibujados en dos escalas: 1:10.000 para la “Localización de villas miseria” y 1:5.000 para los planos de “Erradicación”. En este caso, las villas se numeran y delimitan con polígonos de geometría rigurosa (Figura 4). Aunque cuando se pasa del diagnóstico a la propuesta, esos polígonos se utilizan como molde para definir las “áreas a promover”, convirtiendo las villas miseria en zonas residenciales formales, oportunamente atadas al trazado viario y a los nuevos *clusters* de equipamientos deportivos y culturales (Figura 5).

Este tratamiento explícito y promocional de los espacios informales es coherente con el discurso oficial imperante en ese momento, a través del cual se responsabilizaba a los habitantes de las villas por

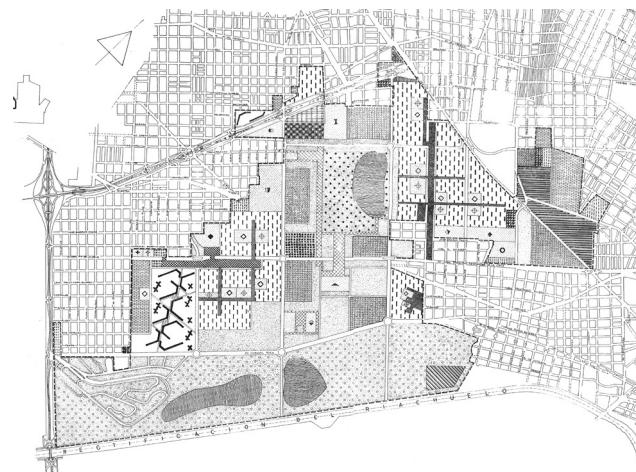


Figura 5. Plano de proyecto.

Fuente: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (1965)

sus propias condiciones de pobreza. Así, se justificó la erradicación completa de los asentamientos informales del PAB y el realojamiento de sus habitantes en conjuntos de vivienda social, dejando indefinido el destino de casi la mitad de los residentes que no pudieron pagar las cuotas de los créditos (Massidda, 2019). Este enfoque sobre los espacios informales se entronca en la tradición porteña de planes de erradicación de villas miseria (Massidda, 2018), en los cuales se perfeccionan las tres modalidades de representación cartográfica que combinan lo transitorio, lo omitido y lo prospectivo no solo como un aspecto técnico innovador, sino como todo un estilo de planeamiento urbano.

## Conclusiones

¿Qué son los espacios informales? Más allá de las definiciones empíristas de los abogados y sociólogos, en este artículo los definimos a partir de las representaciones cartográficas que producen los planificadores urbanos. Desde esta perspectiva hemos considerado a los espacios informales como un tipo específico de heterotopía (espacios excluidos de la normalidad) asociadas a lo transitorio, lo omitido y lo prospectivo. Es a partir de dichos conceptos que los planificadores producen el espacio urbano y, eventualmente, operan sobre él, diluyendo las contradicciones entre las formas de conocimiento moderno y los procesos de urbanización capitalista. A través de la revisión genealógica de estos procesos exploramos tres episodios clave del planeamiento urbanístico de Buenos Aires desarrollados en

el período de posguerra. Más que indagar en el contenido sustantivo o en el contexto institucional de las representaciones, nos centramos en los efectos de transparencia que estas producen. Nuestra intención fue mostrar cómo el conocimiento técnico y los objetivos políticos se articulan gracias al ajuste del nivel de abstracción en las representaciones cartográficas, siendo fundamental para estabilizar y naturalizar una definición determinada de los espacios informales.

En el Plan del Bajo Belgrano pudimos ver cómo estos espacios se consideran como áreas de ocupación transitoria, débil y pasajera, aunque no se establezca con exactitud ni la procedencia ni el destino de los moradores en tránsito. La identidad entre las nociones de lo informal y lo transitorio permite entender hasta qué punto se naturalizan las acciones de desalojo, tal como se evidencia en la sistematización puntillosa de los desahucios relatada en la memoria del plan. Así, el recurso de la descripción moralizante de la informalidad se superpone con las estrategias de abstracción de los tugurios, perfeccionadas desde que Booth las introdujo a finales del siglo XIX.

En cambio, el Plan Regulador de Buenos Aires se apoya plenamente en la eficacia intrínseca de la abstracción cartográfica. La acción “a distancia”, con asepsia y neutralidad científica les permite a los planificadores diluir el discurso dramático sobre la pobreza, evitando cualquier referencia subjetiva o anecdótica, como en el caso anterior. Las referencias morfológicas o iconográficas se reemplazan por un código gráfico mucho más esquemático, basado en la estratificación de capas (sombreados transparentes) que, no obstante, permiten identificar los asentamientos informales omitidos en las clasificaciones urbanísticas estandarizadas. Se trata de una operación de reconstrucción cartográfica que resulta de superponer las áreas deficitarias, con riesgos, sin servicios y sin precio, es decir, fuera del mercado.

Frente a las omisiones del Plan Regulador, en el caso del Parque Almirante Brown, los espacios informales se asumen y se representan con nombre y apellido, ahora sí como villas miseria. Son enclaves excluidos de la normalidad moderna, los cuales se conciben como espacios estancos y de geometría precisa, similares a los polígonos que delimita la policía para la investigación forense. Se explicita en este caso la referencia al paradigma terapéutico de principios del siglo XIX y a las prescripciones del urbanismo higienista del siglo XX. La noción

de enfermedad, otra referencia persistente, es una metáfora que, como demuestra la tradición moderna que va de Haussmann a Le Corbusier, tiene un papel instrumental claro. En este caso, la representación del diagnóstico y la propuesta son inseparables. Es más, son representaciones dialécticas si consideramos que tienen un significado complementario y dinámico. A diferencia de la tabla rasa que se prometía en el Bajo Belgrano, el carácter abstracto de las “áreas a promover” del Parque Almirante Brown, más que un objetivo prospectivo, es un objetivo estratégico. Promoción, en este caso, puede interpretarse en dos sentidos: como la mejora o cura de los tugurios por parte del Estado o como la posibilidad de introducirlos en el mercado inmobiliario, activando el capital cesante.

La dualidad en las representaciones de los espacios informales es una tendencia que continúa hasta hoy. Desde los relevamientos realizados por Geddes a principios del siglo XX a las estadísticas de las Naciones Unidas presentadas en la última Conferencia Hábitat, realizada en Quito en 2016, los avances metodológicos para describir los espacios informales han sido notables. Sin embargo, solemos perder de vista que el Estado se preserva la competencia para definir qué es y qué no es informal. En este sentido, la evolución del planeamiento urbano no solo se apoya en las innovaciones tecnológicas, sino en el carácter discursivo de las políticas públicas. La construcción de relatos legitimadores es una competencia inherente de los urbanistas, aunque, a menudo, ellos mismos no son conscientes del proceso especulativo y estético del lenguaje gráfico de la cartografía urbanística, aun cuando operan en los espacios maleables de los códigos estandarizados, supuestamente transparentes y objetivos.

Otra cuestión significativa, quizás no tan evidente, es que los espacios que antes se consideraban como informales, es decir, como transitorios, prospectivos o simplemente omitidos, ahora son interpretados como espacios formales, donde la erradicación ya no sería la opción principal. Tal es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el gobierno ha elevado recientemente el estatus espacial de los asentamientos informales al de barrio, como si el cambio en la denominación pudiese revertir, de un día para otro, la falta de inversión estatal histórica y sistemática. En cambio, la urbanización y regularización paulatina de las villas miseria va más allá del formalismo. Se trata de una estrategia donde la innovación de la cartografía urbanística vuelve a jugar un papel fundamental, en

la medida que permite traducir el desorden, como es tildado el sinfín de subjetividades espaciales de las villas, en el catálogo de formas e indicadores del código urbano. Form que tienden a homologar los derechos cívicos, introduciendo, al mismo tiempo, los territorios informales en el proceso de urbanización capitalista.

## Bibliografía

- ARMUS, D. (2007).** La ciudad impura. Buenos Aires: Edhasa.
- AYUERO, J. y HOBERT, R. (2003).** «¿Y esto es Buenos Aires?»: los contrastes del proceso de urbanización». En: D. James (ed.), *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*. Buenos Aires: Sudamericana, pp. 213-244.
- AYUERO, J. y SWISTUN, D. A. (2009).** Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- BALLENT, A. (2005).** Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo.
- BALLENT, A. y LIERNUR, J. F. (Eds.). (2014).** La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- BAUMEISTER, R. (1876).** Stadt-Erweiterungen in technischer, baupolizeilicher und wirtschaftlicher Beziehung. Berlín: Ernst & Korn.
- BENMERGUI, L. (2009).** "The Alliance for Progress and housing policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s". *Urban History*, 36 (2): 303-326. <https://doi.org/10.1017/S0963926809006300>
- BRENNER, N. (2009).** "What is critical urban theory?" *City*, 13 (2-3): 198-207. <https://doi.org/10.1080/1360481090299646>
- CAMELLI, E. y SNITCOFSKY, V. (2012).** "La «villa» de Buenos Aires: génesis, construcciones y sentidos de un término". *Café de las ciudades*, 122-123. Consultado en: [http://www.cafedelasciudades.com.ar/cultura\\_122.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/cultura_122.htm)
- CRAVINO, M. C. (2006).** Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- CUENYA, B., PASTRANA, E. y YUJNOVSKY, O. (1984).** De la villa miseria al barrio autoconstruido: cuatro experiencias organizadas de producción del hábitat popular. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- CHOAY, F. (1980).** La règle et le modèle. París: Seuil.
- DEUTSCHE, R. (1996).** Evictions. Art and Spatial Politics. Londres: The Graham Foundation, MIT Press.
- DRIVER, F. (1990).** "Discipline without frontiers? Representations of the Mettray Reformatory Colony in Britain, 1840-1880". *Journal of Historical Sociology*, 3 (3): 272-293. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.1990.tb00151.x>
- DUHAU, E. (1998).** Hábitat popular y política urbana. México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana.
- ELINBAUM, P. (2019).** "La ciudad como proyecto estatal". *PLOT*, 46: 15-19. Consultado en: [https://www.researchgate.net/publication/332031911\\_La\\_ciudad\\_como\\_proyecto\\_estatal](https://www.researchgate.net/publication/332031911_La_ciudad_como_proyecto_estatal)
- ESTUDIO DEL PLAN DE BUENOS AIRES. (1953).** "Urbanización del Bajo de Belgrano. Un barrio para 50.000 habitantes". *Revista de Arquitectura*, I-II (369): 17-75.
- FARINELLI, F. (2009).** I segni del mondo: immagine cartografica e discorso geografico in età moderna. Florencia: Academia Universa Press.
- FERNANDES, E. (2011).** Regularización de asentamientos informales en América Latina. Informe sobre Enfoque en Políticas de Suelo. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- FOUCAULT, M. (1986).** "Of other spaces". *Diacritics*, 16 (1): 22-27. <https://doi.org/10.2307/464648>
- HAUSER, P. (Ed.). (1967).** La urbanización en América Latina: documentos del Seminario sobre Problemas de Urbanización en América Latina. Buenos Aires: Solar, Hachette.
- JESSOP, B. y SUM, N.-L. (2016).** "What is critical?" *Critical Policy Studies*, 10 (1): 105-109. <https://doi.org/10.1080/19460171.2015.1129352>
- LA CHARTRE D'ATHÈNES. (1943).** París: Plon.
- LATOUR, B. (1987).** Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society. Cambridge: Harvard University Press.
- LIERNUR, J. F. (1986).** "El discreto encanto de nuestra arquitectura, 1930/1960". *Summa*, 223: 60-79.
- LIERNUR, J. F. (2009).** "De las «nuevas tolderías» a la ciudad sin hombres: la emergencia de la «villa miseria» en la opinión pública (1955-1962)". *Registros*, 6: 7-24. Consultado en: <https://revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/248>
- LIERNUR, J. F. y PSCHERIURCA, P. (2008).** La red austral: obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina (1924-1965). Bernal, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Prometeo.
- MASSIDDA, A. L. (2013).** "Mapping the suburbs: cartographic representations of Villa Celina, Buenos Aires, 1955-2011". En: M. Dines y T. Vermeulen (eds.), *New Suburban Stories*. Londres: Bloomsbury, Continuum, pp. 17-30.
- MASSIDDA, A. L. (2018).** "Utopian visions for Buenos Aires Shantytowns: collective imaginaries of housing rights, upgrading and eviction (1956-2013)". *Bulletin of Latin American Research*, 37 (2): 144-159. <https://doi.org/10.1111/blar.12559>
- MASSIDDA, A. L. (2019).** "Design exchanges in mid-twentieth century Buenos Aires: the programme Parque Almirante Brown and its process of creative appropriation". *Journal of Design History*, 32 (1): 35-51. <https://doi.org/10.1093/jdh/epx036>
- MCFARLANE, C. y WAIBEL, M. (Eds.). (2012).** *Urban Informalities: Reflections on the Formal and Informal*. Farnham: Ashgate, Routledge.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO. (1940).** Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular: Actas y trabajos. Vols. 1-2. Buenos Aires: Ministerio de Obras Públicas.
- Urbanizadas las villas miseria, queda por indagar en el devenir conceptual y operativo de los espacios informales y en las consecuencias que tiene la reducción de las heterotopías como resistencias espaciales y epistemológicas.
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. (1965).** Centro Urbano Integrado Parque Almirante Brown. Volumen 2. Solicitud de préstamo al Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- NOVICK, A. (2010).** "La ciudad y los grandes proyectos". En: D. Kullock y A. Novick (eds.), *Debates sobre ciudad y territorio: los aportes del CIHaM, Centro de Investigación Hábitat y Municipios*. Buenos Aires: Nobuko, pp. 41-68.
- ORGANIZACIÓN DEL PLAN REGULADOR. (1968).** Informe Preliminar Etapa 1959-1960. Vol. I. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- PRADILLA, E. (Ed.). (1982).** *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*. México D.F.: UAM Xochimilco.
- RANCIÈRE, J. (2012).** *The Politics of Aesthetics: The Distribution of the Sensible*. Londres: Continuum.
- ROSE, G. (2013).** *Feminism and Geography: The Limits of Geographical Knowledge*. Hoboken: Wiley.
- ROY, A. y ALSAYYAD, N. (Eds.). (2004).** *Urban informality: transnational perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*. Oxford: Lexington Books.
- RYKVERT, J., et. al. (1994).** Leon Battista Alberti. Ixrea, Milán: Olivetti.
- SCHÖN, D. (1983).** *The reflective practitioner: how professionals think in action*. Nueva York: Basic Books.
- SÖDERSTRÖM, O. (1996).** "Paper cities: visual thinking in urban planning". *Ecumene*, 3 (3): 249-281. <https://doi.org/10.1177/147447409600300301>
- SÖDERSTRÖM, O. (2011).** "How Images Assemble the Urban World". En: E. H. Jazairy (ed.), *New Geographies 4. Scales of the Earth*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 113-121.
- TAFFET, J. (2007).** *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Londres: Routledge.
- TOPALOV, C. (1979).** La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- WATSON, V. (2016).** "Shifting Approaches to Planning Theory: Global North and South". *Urban Planning*, 1 (4): 32-41. <http://dx.doi.org/10.17645/up.v1i4.727>
- YUJNOVSKY, O. (1984).** Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981). Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- ZICCIARDI, A. (1977).** Políticas de vivienda y movimientos urbanos: el caso de Buenos Aires (1963-1973). Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato di Tella.

# Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales latinoamericanas (2005-2015)

Geopolitical mappings of Latin American housing ideologies (2005-2015)

Mapeamentos geopolíticos das ideologias de habitação latino-americanas (2005-2015)

Cartographies géopolitiques des idéologies du logement en Amérique latine (2005-2015)

▲ Fotografía: Metrovivienda, Bosa, diciembre de 2014. tomada por los autores.

## Autores

### Rodrigo Hidalgo-Dattwyler

Doctor en Geografía Humana  
 Pontificia Universidad Católica de Chile  
 rhidalgd@uc.cl  
<http://orcid.org/0000-0001-6092-1547>

### Daniel Santana-Rivas

Doctor en Geografía  
 Universidad de Antioquia  
 daniel.santana@udea.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0003-4855-5710>

### Paula Quijada-Prado

Doctora en Geografía Humana  
 Universidad de Concepción  
 paulaquijsa@udec.cl  
<https://orcid.org/0000-0001-9769-0930>

Recibido: 25/03/2017  
 Aprobado: 14/08/2019

### Cómo citar este artículo:

HIDALGO-DATTWYLER, R., SANTA-NA-RIVAS, D. y QUIJADA-PRADO, P. (2019). "Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales latinoamericanas (2005-2015)". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 127-139. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.62962>

## Resumen

---

Las geografías de las políticas habitacionales presentan un carácter multiescalar, ya que afectan niveles estatales, regionales y locales de la vida social. No obstante, su dimensión geopolítica no ha sido abordada en la investigación urbana latinoamericana. Por lo tanto, el objetivo del artículo es comparar los contenidos socioespaciales de las políticas habitacionales a partir de una diferenciación geopolítica entre estados neoliberales y neodesarrollistas. A partir de una base de datos cronológico de políticas de vivienda en la región, se realizó un análisis mediante un ejercicio de crítica de la ideología que busca identificar puntos convergentes y divergentes de las políticas habitacionales latinoamericanas entre 2005 y 2015 basados en siete ejes críticos. Se concluye que, a pesar de la diversidad entre ambos bloques geopolíticos y las diferencias internas dentro de ellos, se ha favorecido a los sectores financiero-inmobiliario nacionales o internacionales con una consecuente reducción del habitar al hábitat.

### Palabras clave:

vivienda social,  
neoliberalismo,  
neodesarrollismo, ideología,  
política habitacional,  
Latinoamérica

## Autores

---

### Rodrigo Hidalgo-Dattwyler

Doctor en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona y Geógrafo por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es Profesor Titular y director del Programa de Doctorado en Geografía del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica. Ha sido profesor visitante en universidades de Argentina, Brasil, México y Colombia y autor de decenas de artículos y libros sobre temas de geografía social urbana, políticas habitacionales en Chile y América Latina y pensamiento geográfico.

### Paula Quijada-Prado

Doctora en Geografía Humana de la Universidad de Barcelona, obtuvo su Suficiencia Investigadora en Geografía Humana y la Aptitud Pedagógica de la Universidad de Alicante y es Geógrafa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente es Profesora Asociada y directora del Máster en Análisis Geográfico del Departamento de Geografía de la Universidad de Concepción, Chile. Sus campos de interés son la geografía urbana, económica y política, la vivienda, las políticas habitacionales latinoamericanas y la geografía histórica.

### Daniel Santana-Rivas

Doctor en Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Magíster en Geografía y Geógrafo de la Universidad Nacional de Colombia. Actualmente es docente e investigador en el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia. Sus campos de actuación son la geografía urbana, económica y política, la crítica a la teoría urbana y geográfica. Sus temas de interés giran en torno a los procesos de financiarización y reestructuración urbana, en particular, del mercado inmobiliario y la vivienda.

## Abstract

The geographies of housing policies have a multiscale character, since they affect state, regional and local levels of social life. However, its geopolitical dimension has not been addressed in Latin American urban research. Therefore, the objective of the article is to compare the socio-spatial contents of housing policies based on a geopolitical differentiation between neo-liberal and neo-developmental states. Based on a chronological database of housing policies in the region, an analysis of criticism of the ideology that seeks to identify convergent and divergent points of Latin American housing policies between 2005 and 2015 based on seven critical axes was developed. It is concluded that, despite the diversity between the two geopolitical blocks and the internal differences within them, the national or international financial-real estate sectors have been favored with a consequent reduction of habitat.

### Keywords:

social housing, neoliberalism, neodesarrollism, ideology, housing policies, Latin America.

## Résumé

Les géographies des politiques du logement ont un caractère à plusieurs échelles puisqu'elles affectent les niveaux de la vie sociale étatiques, régionaux et locaux. Cependant, sa dimension géopolitique n'a pas été abordée dans les recherches urbaines en Amérique Latine. Par conséquent, l'objectif de l'article est de comparer le contenu socio-spatial des politiques de logement sur la base d'une différenciation géopolitique entre les États néolibéraux et néodéveloppementaux. Sur la base d'une base de données chronologique des politiques de logement dans la région, une analyse de la critique de l'idéologie visant à identifier les points convergents et divergents des politiques de logement en Amérique latine entre 2005 et 2015 sur la base de sept axes critiques a été développée. Il est conclu que, malgré la diversité des deux blocs géopolitiques et leurs différences internes, les secteurs de l'immobilier financier nationaux ou internationaux ont été favorisés, entraînant une réduction conséquente de l'habitat.

## Resumo

As geografias das políticas habitacionais têm caráter multiescala, pois afetam os níveis estadual, regional e local da vida social. No entanto, sua dimensão geopolítica não foi abordada na pesquisa urbana latino-americana. Portanto, o objetivo do artigo é comparar o conteúdo socioespacial das políticas habitacionais com base em uma diferenciação geopolítica entre estados neoliberais e neodesenvolvimentistas. Com base em um banco de dados cronológico das políticas habitacionais da região, foi desenvolvida uma análise das críticas à ideologia que busca identificar pontos convergentes e divergentes das políticas habitacionais latino-americanas entre 2005 e 2015, com base em sete eixos críticos. Conclui-se que, apesar da diversidade entre os dois blocos geopolíticos e as diferenças internas entre eles, os setores imobiliário-financeiro nacionais ou internacionais foram favorecidos com a consequente redução do habitat.

### Palavras-chave:

habitação social, o neoliberalismo, neodesarrollismo, neodesenvolvimentismo, ideologia, políticas habitacionais, Latino-america.



### Mots-clés:

logement social, néolibéralisme, néodéveloppementalisme, idéologie, politiques du logement, Amérique Latine.

## Introducción

En *What is ideology?*<sup>[1]</sup> un segmento del documental *The pervert's guide to ideology*, Slavoj Žižek (2012) recurre a una metáfora cinematográfica para ejemplificar el despliegue de la ideología y de su crítica. Por su parte, John Nada, protagonista del filme *They live* (Carpenter, 1988), se pone unos lentes de sol que le sirven para detectar discursos ocultos en la ciudad de Los Ángeles: sin ellos puestos, observa una valla publicitaria de una playa en el Caribe, mientras que, al ponérselas, identifica un mensaje oculto: "cásate y reproducéte". Lo mismo le ocurre con un magazine cuyo mensaje oculto es "obedece" o un billete que traduce "seré tu Dios". Esos discursos ocultos, configurados para distorsionar o moldear determinada realidad, constituyen lo que Žižek (2013) denomina ideología, mientras que los lentes analíticos para interpretarlos y desenmascararlos son la crítica de la ideología.

*¿cuáles serían los mensajes ocultos –o no tan ocultos– que revelarían unos lentes de la crítica a la ideología, al observar con detenimiento una vivienda social producto de las políticas estatales recientes en América Latina?*

Si se asume que la vivienda es un elemento ideológico –y más la de carácter social o público– para esconder, distorsionar o legitimar determinadas relaciones sociales de producción, como se ha reconocido en diferentes momentos y variantes de la teoría urbana crítica (Castells, 1978; Harvey, 1985; Pradilla, 1987; Marcuse, 2001; Gilbert, 2002; Crawford y Flint, 2015; Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016), se podría plantear el siguiente interrogante: ¿cuáles serían los mensajes ocultos –o no tan ocultos– que revelarían unos lentes de la crítica a la ideología, al observar con detenimiento una vivienda social producto de las políticas estatales recientes en América Latina?

Para responder a esa pregunta habría que trazar un mapa de las políticas estatales de vivienda social en la región. Una opción sería construirlo a partir de un análisis comprensivo de casos de estudio de escala nacional, como los de Argentina (Baer y Kauw, 2016), Brasil (Shimbo, 2010), Chile (Rodríguez y Sugranyes, 2004; Rodríguez y Rodríguez, 2012; Farías, 2014), Colombia (Gilbert, 2014; Beuf, 2016), Ecuador (Córdova, 2015), México (Coulomb y Schteingart, 2006), Perú (Calderón, 2005) o Venezuela (Pulido, 2014). La otra opción sería llevar a cabo un análisis comparativo de conjuntos definidos, en función de características como el peso de las economías de la región (Murray y Clapham, 2015), por su carácter paradigmático (Mioto, 2015) o a partir de su nexo con un proceso social de escala global, pero con manifestaciones localizadas como el de la financiarización (Fix, 2010).

En el presente artículo se optó por la segunda alternativa. No obstante, el ejercicio de geografía comparada propuesto aquí se orientó a discernir diferencias internas –dentro del mismo bloque ideológico– y externas –entre ideologías contrapuestas desde lo retórico– entre modelos nacionales de provisión de vivienda social que son producto de dos grandes régimenes,<sup>[2]</sup> los cuales han delineado la geografía política de América Latina durante los últimos 15 años. Por un lado, el régimen neoliberal

[1] El segmento mencionado se encuentra disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5Ch5ZCGi0PQ>

[2] Se entiende este concepto como la articulación de ciertas políticas económicas con discursos ideológicos encaminados a legitimarlas (Peet, 2012).

adoptado, bajo diversas trayectorias espacio temporales, por un conjunto de países que ahora conforman un bloque geopolítico denominado como Alianza del Pacífico y, por otro, el régimen neodesarrollista que siguieron, con especificidades locales, un conjunto de Estados de orientación progresista y con una retórica antineoliberal, agrupados principalmente en el Mercosur. En consecuencia, el propósito de este artículo es comparar, mediante un ejercicio de crítica de la ideología, las políticas de provisión de vivienda social promulgadas durante los últimos diez años bajo los régimen neoliberales en Chile, Colombia y México y bajo los regímenes neodesarrollistas en Argentina, Brasil y Venezuela.

El ejercicio comparativo partió de la premisa de que la ideología es un mecanismo esencial de la producción y la reproducción del espacio, ya que legitima, niega o facilita determinadas prácticas sociales y espaciales (Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016). Se basó en el análisis de políticas y programas de vivienda social a partir de una serie de ejes críticos, entre los cuales se encuentra tanto la espacialidad de las mismas, como los argumentos políticos, sociales y económicos que buscan legitimarlas. Para lo anterior, se recurrió a la base de datos elaborada por Quijada (2011), clasificando la información a partir de los siguientes ejes críticos:

- Focalización social: grupos objetivo por ingreso u otra condición social.
- Implantación espacial: localización en determinadas áreas del país, de las regiones metropolitanas o ciudades.
- Concepción del habitar: discursos sobre la integración de las viviendas a su entorno territorial.
- Concepción del hábitat:<sup>[3]</sup> características de la vivienda.
- Mecanismos de financiamiento.
- Agentes claves.
- Argumentos sociales, políticos y económicos que sustentan cada política o programa.

En la primera parte del artículo se reflexiona sobre la pertinencia teórica de la categoría de ideología en su rol de trama de significados que guían determinadas pautas de producción y reproducción espacial del habitar y hábitat de provisión estatal. Posteriormen-

te, se lleva a cabo la crítica de las ideologías de la vivienda social en los países neoliberales, describiendo las geografías de las políticas públicas en esa materia. Luego, se abordan los modelos de provisión de vivienda social en los Estados neodesarrollistas que, aunque buscan legitimación a partir de la integración masiva de poblaciones excluidas, suelen presentar coincidencias con el régimen neoliberal en las formas de financiamiento y el robustecimiento de agentes inmobiliarios privados. Se finaliza con la presentación de las conclusiones del periodo analizado y apuntes sobre sus trayectorias más recientes.

## Trazar el mapa de las ideologías habitacionales en América Latina

---

Con el giro cultural y las críticas al estructuralismo marxista, el interés por la ideología como una categoría fundamental de la teoría social y espacial crítica ha disminuido e, incluso, se ha optado por el análisis de tramas de sentidos y significados agrupadas bajo el concepto grueso y apolítico de imaginarios. No obstante, dicha categoría teórica es fundamental para comprender cómo se legitiman ciertas prácticas de producción y reproducción del espacio desde los discursos oficiales (Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016), ya que, como lo señalaba Lefebvre (1976: 46), “el espacio es político e ideológico. Es una representación literalmente plagada de ideología. Existe una ideología del espacio”. Podría plantearse que la producción del espacio produce ideologías (Goonewardena, 2005), siendo la sostenibilidad el ejemplo más contemporáneo y global.

Se asume aquí que las ideologías son discursos tendientes a legitimar, justificar o refutar las instituciones existentes (Lefebvre, 1980), por lo que actúan como una matriz retórica que permite o niega ciertas prácticas socioespaciales, dándoles un sentido imaginable o no imaginable, deseable o indeseable (Žižek, 1999; Hidalgo, Santana y Alvarado, 2016). Aunque la ideología puede ser un conjunto de discursos fantasiosos, su rol para estructurar la realidad es evidente, incluso, en sociedades que son conceptualizadas como postideológicas o postpolíticas (Žižek, 2013). Al ser la vivienda un elemento central de la práctica socioespacial del habitar, esta puede ser dotada de un conjunto de significados y sentidos ideológicos, como se ha reconocido en ciertas variantes de la teoría urbana crítica anglosajona (Harvey, 1985; Marcuse, 2001; Allen, 2008; Gilbert, 2002; Crawford y Flint, 2015) y

[3] Lefebvre (1980) diferencia entre habitar y hábitat: la primera categoría hace referencia a la práctica socioespacial de residir no solo en el lugar de morada sino en el conjunto de valores de uso y bienes comunes que definen a la ciudad, mientras que la segunda hace explícita el carácter de espacio vivido que tiene la vivienda.

latinoamericana (Castells, 1978; Bolaffi, 1975; Pradilla, 1987; Coulomb, 2013).

A pesar de que la literatura mencionada ha aportado elementos analíticos para identificar los contenidos ideológicos de las políticas de vivienda, no resulta así con relación a cómo la provisión pública habitacional media entre las matrices ideológicas más abstractas –con sus respectivas utopías sociales– y las prácticas sociales concretas de producción y uso de la vivienda. Tampoco es evidente en esas variantes de la teoría urbana crítica de qué manera las políticas de vivienda social al internalizar matrices discursivas con contenidos ideológicos precisos posibilitan o imposibilitan distintas formas de organización socioespacial. Sobre esos dos elementos analíticos se profundizará a partir de casos particulares en América Latina.

### La producción neoliberal de las políticas habitacionales: los casos de Chile, Colombia y México

Los casos seleccionados con regímenes neoliberales y analizados en el presente artículo son Chile, el país arquetípico del neoliberalismo habitacional; Colombia, una réplica del modelo subsidiario chileno desde la década de 1990; y México, otro Estado paradigmático por la presencia de gobiernos nacionales de derecha y por la escala masiva de sus políticas de vivienda.

La revisión de las principales políticas habitacionales de escala nacional en Chile,<sup>[4]</sup> Colombia<sup>[5]</sup> y México<sup>[6]</sup> entre 2005 y 2015, a partir de los ejes críticos mencionados con anterioridad, revela una gran homogeneidad de principios, mecanismos de financiamiento y focalización, así como de concepción de habitar y hábitat. En los tres casos el Estado asume un rol subsidiario donde su intervención se justifica solamente para facilitar la acción de agentes financieros e inmobiliarios privados que, de otra forma, no estarían interesados en invertir en la construcción y financiamiento de vivienda social. Lo anterior ha implicado un alejamiento parcial (Colombia) o total (Chile y México) del Estado en las fases de diseño urbano de los conjuntos de vivienda, de la producción directa de la misma e, incluso, de su asignación a los grupos sociales a los cuales van dirigidos.

[4] Se estudiaron los programas que estructuran la Política Urbano-Habitacional de 2007 (MINVU, 2007), los cuales incluyen el Decreto Supremo 40 (D.S 40) de subsidios para clase media, los programas del Fondo Solidario de Vivienda (FSV), los subsidios al arriendo (D.S 52) y el sistema de subsidio unificado.

[5] Se abordaron los programas de *Vivienda Gratuita, Mi Casa Ya* y el Decreto 1310 de 2012, que reglamenta los macroproyectos de Vivienda de Interés Social.

[6] La Ley de Vivienda de 2006 y el Programa Nacional de Vivienda (2014-2018).

La focalización de esas políticas tiende a ser cada vez menor, sobre todo, en los casos de Chile y Colombia, ya que en México el tamaño demográfico de los grupos vulnerables facilitaría economías de escala para los promotores inmobiliarios. En los dos primeros países, factores como la demanda efectiva limitada por la alta informalidad del empleo, que restringe el acceso a créditos (Colombia) y a los procesos de crecimiento de los grupos de ingreso medio (Chile), han hecho que el Estado amplíe los criterios subsidiarios a las clases medias. Ejemplos de ello han sido los subsidios a la clase media en Chile, como el D.S 40, que se asocian con subsidios de localización adicionales si la vivienda se encuentra en el centro o pericentro de las ciudades o los incentivos creados por el gobierno de Juan Manuel Santos en Colombia (2010-2018), que subsidian, además del pago de la vivienda, la tasa de interés de créditos hipotecarios y se suman a una ampliación de los topes mínimos de precios para considerar una vivienda en la categoría social.

Las lógicas de habitar demuestran también coincidencias: la gran mayoría son políticas de vivienda urbana, mientras que la de carácter rural queda subrepresentada en programas muy pequeños (Chile) o inexistentes (Colombia). La localización de la vivienda urbana tiende a favorecer entornos periurbanos dado que estos no requieren del pago de rentas altas del suelo ni procesos de participación ciudadana con las comunidades aledañas, ofreciendo a los constructores, bajo normativas desreguladoras, unas economías de escala que garantizan la producción rápida y masiva de macroproyectos. No obstante, la perifización<sup>[7]</sup> de la vivienda social ya no se circunscribe a los límites de la ciudad, sino a los de las grandes regiones urbanas latinoamericanas. Aunque lo anterior es una característica común a los tres casos analizados, en Chile ha habido un interés particular por el desarrollo de vivienda social en entornos centrales y pericentrales, que se ha convertido en una medida para facilitar la renovación urbana agenciada por las clases medias, más que un acicate verdadero para la mixtura social y la equidad (Hidalgo, Alvarado y Santana, 2016).

Finalmente, las políticas en torno al hábitat se han centrado en el acceso a la propiedad privada de la vivienda, aunque, en años recientes, se han multiplicado y probado programas de alquiler que distan mucho de las iniciativas socialdemócratas, ya que son promovidos mediante formas financiarizadas como

[7] Se entiende por perifización la implantación de conjuntos habitacionales a distancias cada vez más amplias de las ciudades y aglomeraciones metropolitanas.

el *leasing* y la acción directa de bancos e instituciones financieras privadas. Pese a que en Chile la política urbano-habitacional permitió una mejora del tamaño promedio de las viviendas, no ha sido así en Colombia y México en donde la calidad de las casas y departamentos es bastante baja.

### ¿Distintos caminos neodesarrallistas llevan a lo mismo? Los casos de Argentina, Brasil y Venezuela

Los experimentos políticos contraneoliberales puestos en práctica primero en Venezuela (1998) y luego en Argentina –postcrisis de 2001–, Brasil, Bolivia, Ecuador y Uruguay divergen en distintos aspectos económicos, políticos y sociales, sin embargo, tienen como eje común, además de su tinte progresista, un intento por redistribuir socialmente los excedentes económicos. Así, el término neodesarrollismo ha sido propuesto para agrupar a estos países y sus estrategias de redistribución social, basadas en la captación de ingresos provenientes de los impuestos a los capitalistas y de las rentas producto de la extracción de recursos naturales o de la agroindustria (Katz, 2015).

Los casos seleccionados con regímenes neodesarrollistas analizados en el presente artículo son Argentina, en donde el Programa Federal de Construcción de Viviendas fue uno de los ejes centrales de la política federal de vivienda tras la crisis del 2001, dando origen al programa focalizador *Techo Digno* (2009);<sup>[8]</sup> Brasil, un ejemplo paradigmático de las políticas habitacionales progresistas con *Minha Casa, Minha Vida* (2009); y Venezuela, país en el cual la *Misión Vivienda Venezuela* (2008) jugó un rol fundamental para perpetuar el chavismo en el poder, en particular durante las elecciones presidenciales de 2012 y 2013.

La provisión de vivienda social fue una de las estrategias emprendidas por los Estados neodesarrollistas para distribuir los excedentes. Los principios que rigieron estas políticas de vivienda apuntaron a satisfacer las necesidades habitacionales mediante una intervención estatal más fuerte y decidida, aunque los mecanismos operativos fueron muy distintos: por ejemplo, tanto en Venezuela como en Brasil se produjo una mayor articulación público-privada, ya

que empresas privadas de la construcción fueron las encargadas de la producción de las viviendas, siendo agentes foráneos (empresas chinas, iraníes o bielorrusas) en el primer caso y nacionales en el segundo. En Argentina no se dio paso a esa articulación marcada entre agentes públicos y privados, puesto que el gobierno nacional asumía el coste de la construcción de viviendas e infraestructuras (en las provincias y la Ciudad de Buenos Aires) con recursos del superávit fiscal y sin mediar reintegros. Con respecto al financiamiento, en el caso brasileño fue más intensa la ampliación del mercado hipotecario, mientras que en el argentino el financiamiento público representó hasta un 100%,<sup>[9]</sup> al menos para los grupos más vulnerables.

Los criterios de focalización convergen, exceptuando el caso argentino, con los que fueron descritos para los Estados neoliberales. La *Misión Vivienda Venezuela* buscaba ser una solución habitacional no solo para grupos de ingreso bajo, sino para clases medias, al igual que la política *Minha Casa, Minha Vida*. Por el contrario, el programa *Techo Digno* en Argentina se focalizó en las clases populares y apuntaba, esencialmente, a cubrir las necesidades habitacionales de los sectores pobres y medios urbanos. A pesar de su carácter progresista, las políticas de los tres casos analizados se orientaron al acceso a la propiedad privada –por sorteo o postulación directa– o al mejoramiento de las viviendas existentes, más que al fomento de distintas formas de propiedad habitacional colectiva.

Las lógicas de habitar que encarnan esas políticas no son coincidentes. Por un lado, en el caso venezolano se destacan distintas tipologías de proyectos ubicados en sectores rurales y periurbanos bajo la figura de macroproyectos –el más emblemático es *Ciudad Caribbean*–, que fueron construidos para reforzar la organización política de los consejos comunales como forma de democracia directa, al igual que la construcción, ocupación y remodelación de zonas pericentrales y centrales en las áreas metropolitanas y municipios urbanos controlados por el chavismo. Por otro lado, en Argentina y Brasil las tendencias a la producción periférica de la vivienda social fueron más la regla que la excepción, aunque existiesen programas que planteaban lógicas de construcción descentralizadas en niveles medios e inferiores de la red urbana nacional. Las lógicas del hábitat tampoco son cuantitativamente diferentes de las propuestas por los Estados neoliberales, sin embargo, en el discurso se reconoce que

[8] El Programa Federal de Construcción de Viviendas Argentinas, puesto en marcha en 2003, se orientó, por un lado, a la mejora del hábitat y, por otro, a la reactivación productiva (SSDUyV, 2007, citado en Barreto, 2012). En concreto, el programa *Techo Digno* buscó atender a los hogares de más bajos ingresos con necesidades de vivienda a través de la financiación con recursos presupuestarios nacionales.

[9] Para más información, revisar el Convenio Marco del Programa Federal Plurianual de Construcción de Vivienda entre la Nación y las Provincias, Artículos 17 al 20.

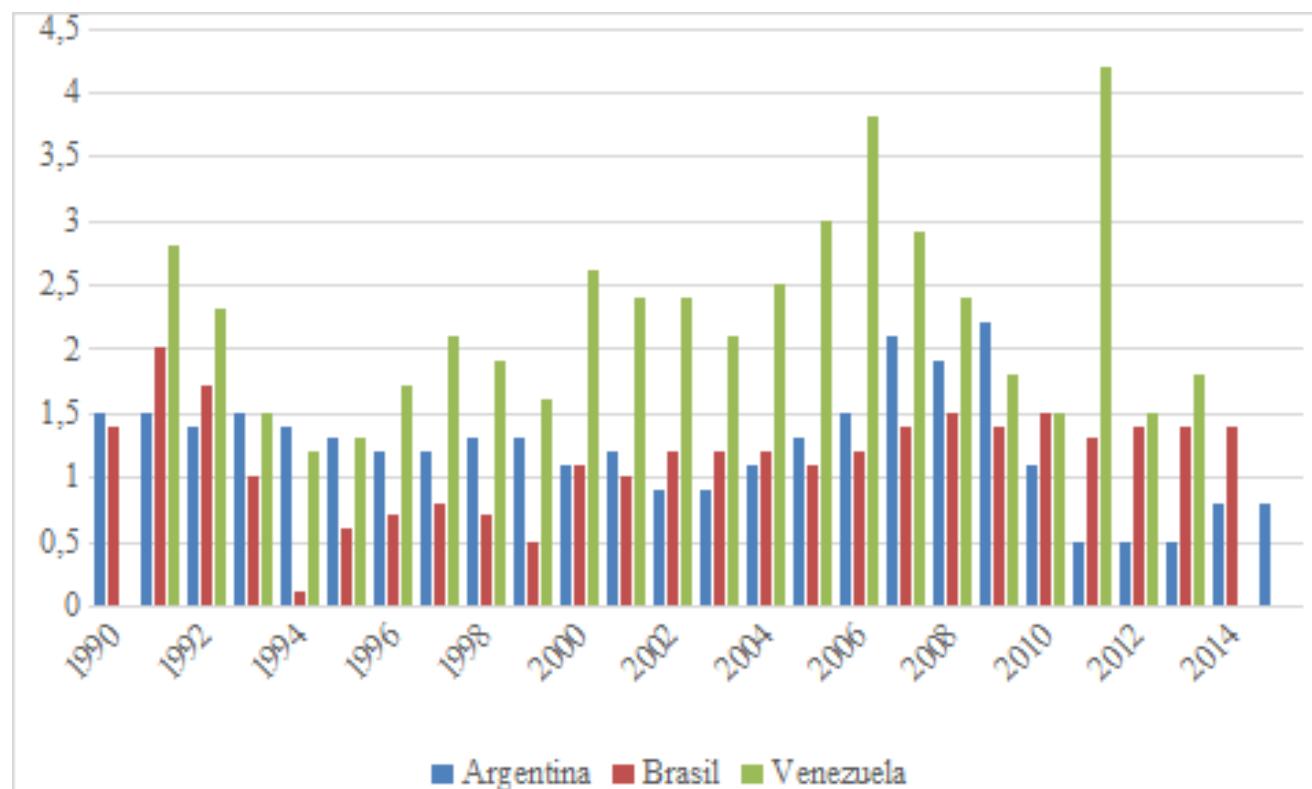


Figura 1. Porcentaje del PIB dedicado a la inversión habitacional en los Estados neodesarrollistas

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (s.f. a).

la producción habitacional tiene aspectos cualitativos –se resaltan aspectos como el tamaño, los acabados y las obras de urbanismo de los conjuntos–.

## ¿Qué oculta el mapa ideológico de la vivienda social?

Al analizar las cifras de la inversión en vivienda social por parte de los Estados neodesarrollistas (Figura 1) y neoliberales (Figura 2) se evidencian ciertas diferencias ideológicas entre ambos grupos. Por un lado, Argentina, Brasil y Venezuela impulsaron incrementos del gasto social en materia habitacional con temporalidades distintas –2005-2009, 2000-2014 y 2004-2011, respectivamente–, que coincidieron con los años de auge del precio internacional de ciertas materias primas y productos agropecuarios producidos en cada país.

Por otro lado, Chile, Colombia y México se destacan por las magras proporciones del PIB invertidos en vivienda social. En Chile, aunque hubo una ligera

tendencia ascendente desde 1999, no se ha traspasado la barrera del punto porcentual. En Colombia, a pesar de las políticas neoliberales de provisión de vivienda gestionadas por el gobierno de Juan Manuel Santos, los niveles no llegan al de la década de 1990. México es, quizás, el único ejemplo dentro de esta categoría que tuvo un crecimiento acelerado de la inversión habitacional pública desde 1997.

En la Tabla 1 se presentan las diferencias y similitudes entre los distintos ejes críticos que componen las ideologías habitacionales en los Estados neoliberales y neodesarrollistas.

A pesar de esas diferencias ideológicas, el análisis geopolítico de las políticas habitacionales hecha a partir de las prácticas sociales de provisión de vivienda genera al menos dos preguntas: ¿por qué hay tantas similitudes entre dos ideologías habitacionales tan diferentes? Y ¿cuáles son las condiciones que se ocultan detrás del mapa ideológico contemporáneo de la provisión de vivienda social en América Latina? Se plantea esencialmente una sola respuesta, la cual se desarrolla a continuación.

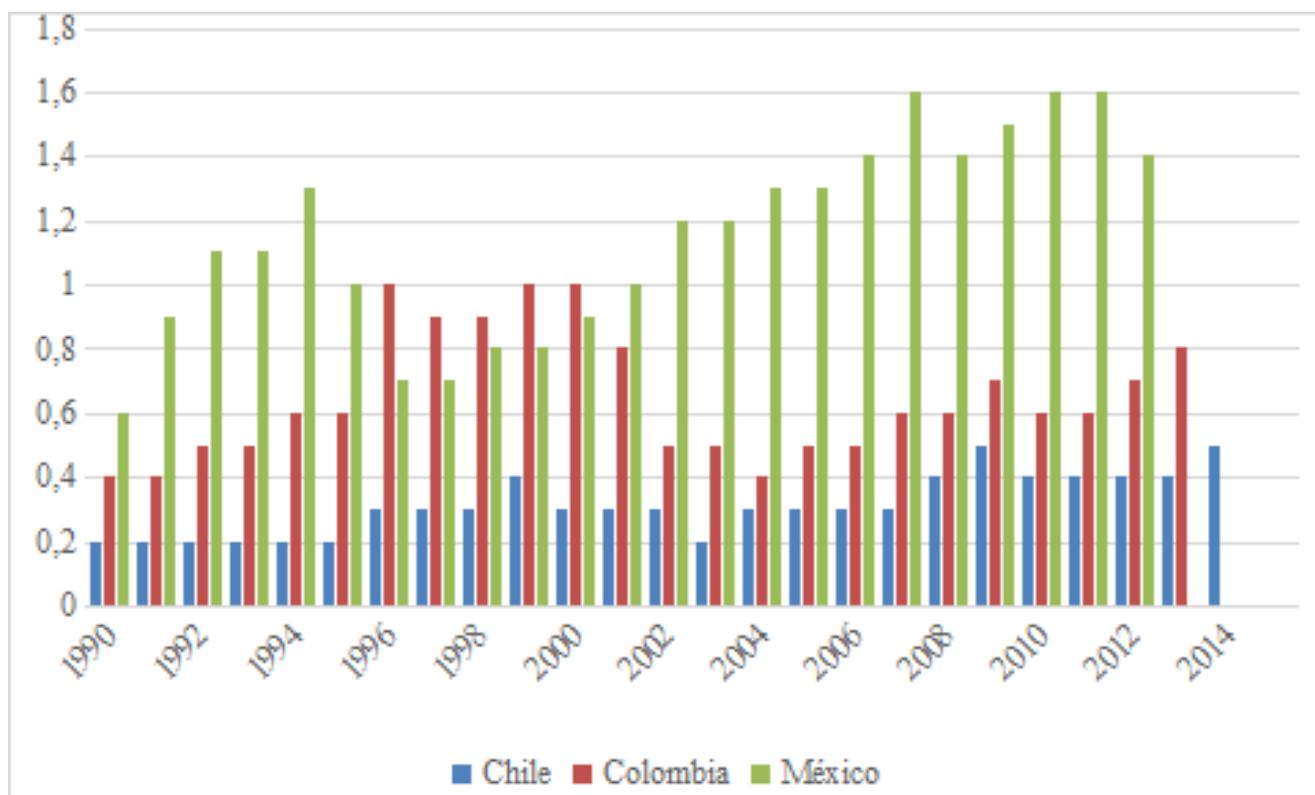


Figura 2. Porcentaje del PIB dedicado a inversión habitacional en los Estados neoliberales  
Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (s.f. a).

Las actividades de producción, circulación y consumo de ambiente construido –lo que incluye infraestructuras, edificaciones y viviendas– han tomado un mayor peso en las estrategias de reproducción del capitalismo, tal como lo previó Lefebvre (1976; 1980; 2013). Para el contexto anglosajón, Merrifield (2014) describe un modo parasítico de urbanización basado en el descentramiento de las actividades de la economía productiva y en la multiplicación *in situ* de prácticas urbanas de especulación con rentas inmobiliarias, articuladas cada vez más a los mercados globales de capitales financieros.

En el contexto latinoamericano, a pesar de la fragmentación de la información específica sobre el tema, se podría sugerir que los excedentes provenientes del ciclo expansivo de los precios de las materias primas y de los productos agropecuarios, así como de las ganancias de la industria –en los casos de México y Brasil, principalmente–, en conjunto con una ampliación y articulación mayor de los mercados financieros nacionales –que son una manifestación emergente del proceso de financiarización (de Mattos, 2016)– han facilitado que la producción de ambiente construido

sea una alternativa muy rentable para realizar capitales –provenientes de distintas fuentes, como se ha mencionado–, tanto en los Estados neoliberales como en los neodesarrollistas, potenciando la reproducción del capitalismo a partir de las actividades de producción inmobiliaria (Santana, 2018).

Aunque ese proceso tiende a generalizarse en la región, con particularidades para cada contexto nacional, la relación entre el crecimiento del PIB financiero y la construcción es mucho más estrecha en países como Brasil, México, Perú, Ecuador o Chile, mientras que la dependencia del PIB total con respecto al financiero es mayor en los Estados cuya macroeconomía tiene un acento neoliberal –Colombia, México, Chile–. En el primer caso se podría considerar que la producción de ambiente construido es un ámbito dinamizado, en tanto en el segundo, la hipertrofia del sector financiero podría desembocar en crisis financieras catalizadas a partir de burbujas inmobiliarias particulares (Figura 3).

Dimensión	Políticas habitacionales en Estados neoliberales	Políticas habitacionales en Estados neodesarrollistas
<b>Focalización social</b>	Desfocalización hacia arriba (grupos de ingreso medio) o hacia abajo (grupos de bajos ingresos).	Desfocalización hacia arriba (grupos de ingreso medio) o hacia abajo (grupos de bajos ingresos).
<b>Implantación espacial</b>	<p>Predominan lógicas de perifización que implican la edificación de conjuntos habitacionales ya no solo en los perirurbanos metropolitanos cercanos, sino en las periferias de las regiones urbanas.</p> <p>Las lógicas de recentralización de la vivienda social han aparecido solo de manera puntual y poco frecuente en Chile y en menor medida en Colombia o México.</p>	Combina lógicas de perifización y recentralización en la implantación de conjuntos habitacionales, predominando de manera muy marcada las primeras, sobre todo con relación a la vivienda nueva.
<b>Concepción del habitar</b>	Proyectos habitacionales masivos con deficiencias de accesibilidad y disponibilidad de comunes urbanos: equipamientos y espacios públicos.	<p>Proyectos habitacionales masivos con deficiencias de accesibilidad y disponibilidad de comunes urbanos.</p> <p>En contadas excepciones existen estrategias para articular los proyectos con formas de organización política y social local, por ejemplo, los consejos comunales en Venezuela.</p>
<b>Concepción del hábitat</b>	Acceso a la propiedad privada habitacional, aunqu e sean viviendas con estándares funcionales y estéticos bajos.	Predomina la tenencia en propiedad (aunque no se haga énfasis en ello). El estándar técnico es muy variable, pero predominan la serialidad de los diseños, aunque las superficies mínimas tienden a ser algo mayores.
<b>Mecanismos de financiamiento</b>	Combina financiamiento propio (ahorro) y estatal (subsidios directos e indirectos).	Combina financiamiento propio y estatal, con énfasis en el último.
<b>Agentes claves</b>	El Estado solamente facilita la acción de agentes privados: constructores, promotoras inmobiliarias, bancos e instituciones financieras.	El Estado, mediante su política habitacional, asume un rol más decisivo en materia de financiación, pero encarga la construcción directa a empresas privadas locales o extranjeras.
<b>Argumentos sociales, políticos y económicos con los cuales se sustentan y legitiman</b>	Facilita la constitución de una sociedad de propietarios residenciales, aunque el interdiscurso deja entrever el interés por convertir la provisión de vivienda social en un negocio privado.	Promueve la inclusión social de los hogares de ingresos medios y bajos, facilitando el acceso a la vivienda, aunque manteniéndolos e insertándolos, respectivamente, en la sociedad de consumo, con lo que ello implica: acceso a crédito, nuevos patrones de consumo, entre otros.

Tabla 1. Diferencias y similitudes entre distintas dimensiones que componen las ideologías habitacionales en los Estados neoliberales y neodesarrollistas

Fuente: elaboración propia.

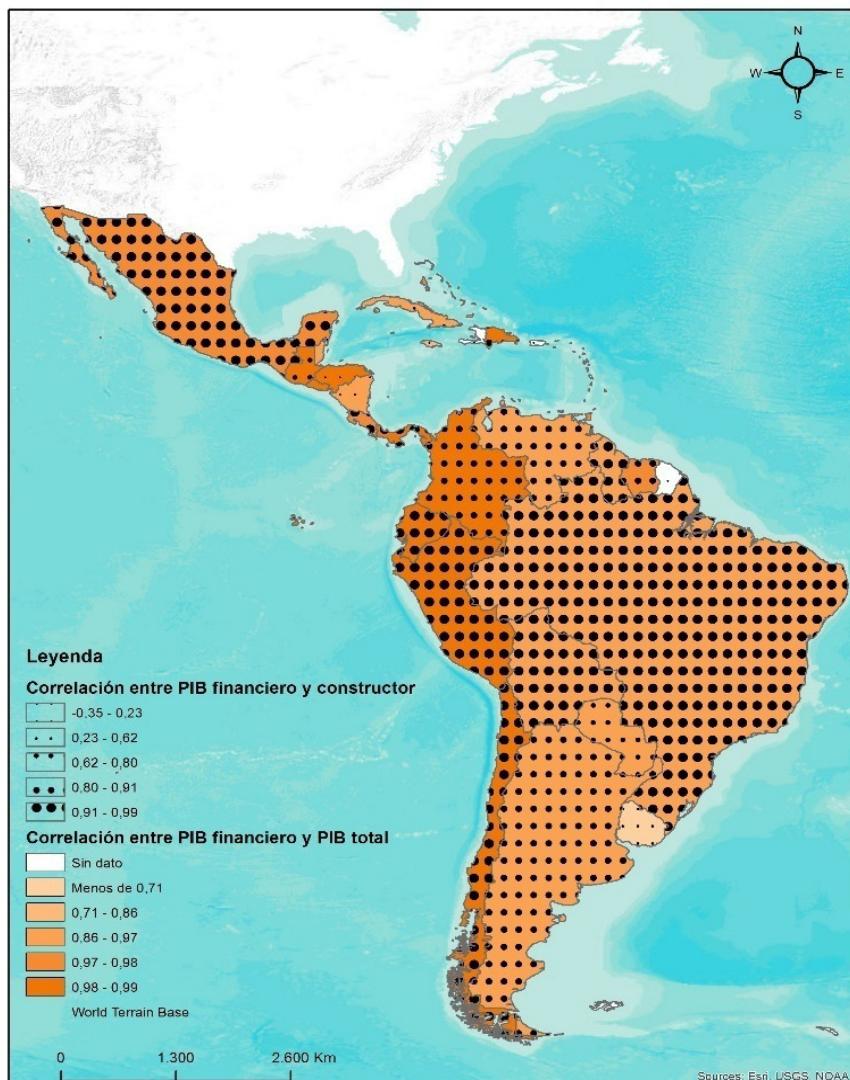


Figura 3. Correlaciones entre el PIB financiero y entre el PIB financiero y el PIB total

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (s.f. b.) y de la construcción (1990-2015)

## Conclusiones

Los contenidos ideológicos implícitos en una vivienda construida mediante el programa brasileño *Minha Casa, Minha Vida*, a partir de la política chilena del Fondo Solidario de Vivienda o del plan colombiano *Mi Casa Ya* no son muy diferentes. La perspectiva neoliberal busca ampliar el tamaño de la sociedad de consumo haciendo énfasis en el acceso a la vivienda en propiedad y, aunque el neodesarrollista pretende incluir a una gran proporción de la población que siempre ha estado excluida del acceso a la vivienda, también lo hace mediante el acceso a la propiedad privada.

En el último caso, las políticas de vivienda desempeñan un rol reformista que, aunque es útil para solventar un problema social estructural, agudiza la contradicción enunciada por Lefebvre (1980) entre el acceso a un hábitat precario –una vivienda pequeña, estandarizada y no siempre diseñada de manera funcional– y la negación del habitar en la ciudad, ya que la perifificación sigue siendo una práctica común. Esta contradicción también se presenta en el caso de los Estados neoliberales, pero agudizada por la construcción masiva de guetos de vivienda social en ciudades mexicanas, colombianas o chilenas.

Se podría concluir que, tanto en el ámbito de los Estados desarrollistas como en el de los neoliberales, las ideologías habitacionales, a pesar de las diferencias

en sus contenidos –objetivos, principios sociales, normatividad–, han sido fantasías que estructuran una realidad nueva: la intención por parte del Estado de facilitar la expansión de los negocios inmobiliarios vinculados a la producción capitalista de ambiente construido. Esa estrategia de reproducción capitalista que se basa en la articulación estrecha y muchas veces corrupta entre el Estado y los capitalistas financieros, constructores e inmobiliarios –el escándalo transnacional y multilatino de Odebrecht es solo un ejemplo– es la que está haciendo y rehaciendo el mapa de los procesos de urbanización en América Latina y de la producción habitacional para las clases trabajadoras.

Por esa razón, se podría afirmar que las políticas habitacionales emprendidas por los Estados neodesarrollistas no implicaron, necesariamente, nuevas relaciones sociales de producción de espacio urbano –reivindicaciones realmente concretadas del derecho a la ciudad o a la justicia espacial–, sino que abrieron la puerta a nuevas formas de endeudamiento y consumo que serán fácilmente capitalizables y redituables para los gobiernos neoliberales que han ido reemplazándolos.

En los Estados neoliberales, la vivienda social se ha usado como una herramienta política que busca promover la fantasía de que el neoliberalismo tiene un rostro humano y atenuar las contradicciones sociales que engendra la mercantilización creciente de los comunes urbanos y territoriales, ofreciendo como contraprestación el acceso en propiedad privada a una vivienda usualmente precaria y escindida de las centralidades que articulan la vida urbana.

Finalmente, se podría sostener que la vivienda social está jugando un rol central en la estrategia de reproducción capitalista mediante la producción de ambiente construido urbano, ya sea a partir de la redistribución estatal de excedentes económicos o a través de la financiarización y construcción de un mercado de capitales inmobiliarios. No obstante, los hallazgos derivados de este análisis son solo preliminares y deben ser ampliados a partir de ejercicios de comparación por diferencias, así como con datos de largo plazo sobre los ciclos de acumulación en la construcción, de provisión de vivienda social y de urbanización.

## Bibliografía

- ALLEN, C. (2008). *Housing market renewal and social class*. Nueva York: Routledge.
- BAER, L. y KAUW, M. (2016). “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013”. *Eure*, 42 (126): 5-25. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000200001>
- BARRETO, M. (2012). “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 5 (9): 12-30. Consultado en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cvyy/article/view/5387>
- BEUFE, A. (2016). “La producción de vivienda social en Colombia: un modelo en tensión”. En: P. Abramo, M. Rodríguez y J. Erazo (eds.), *Procesos urbanos en acción. ¿Desarrollo de ciudades para todos? Quito: Abya Yala, UFRJ, CLACSO*, pp. 393-420.
- BOLAFFI, G. (1975). “Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema”. En: E. Maricato (org.), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. San Pablo: Alfa-Omega, pp. 37-70.
- CALDERÓN, J. (2015). “Programas de vivienda social nueva y mercados de suelo urbano en el Perú”. *Eure*, 41 (122): 17-47. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000100002>
- CARPENTER, J. (Dir.). (1988). *They live*. Estados Unidos: L. F. P. Alive Films (productor), Universal Pictures, Carolco Pictures.
- CASTELLS, M. (1978). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- CEPAL. (s.f. a). Portal de inversión social en América Latina y el Caribe. Consultado en: <http://dds.cepal.org/gasto/indicadores/ficha/2016>
- CEPAL. (s.f. b). CEPALSTAT. Bases de Datos y Publicaciones. Consultado en: [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/Portada.asp](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp)
- CÓRDOVA, M. (2015). “Transformación de las políticas de vivienda social. El Sistema de Incentivos para la Vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador”. *Íconos*, 53: 127-141. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.53.2015.1530>
- COULOMB, R. (2013). “La política de vivienda de los Estados latinoamericanos”. En: B. Ramírez y E. Pradilla (eds.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina*, vol. 2. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 563-616.
- COULOMB, R. y SCHTEINGART, M. (2006). “Conclusiones”. En: R. Coulomb y M. Schteingart (eds.), *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Porrúa, pp. 495-544.
- CRAWFORD, J. y FLINT, J. (2015). “Rational fictions and imaginary systems: cynical ideology and the problem figuration and practise of public housing”. *Housing Studies*, 30 (5): 792-807. <https://doi.org/10.1080/02673037.2015.1013092>
- DE MATTOS, C. (2016). “Lógica financiera, geografía de la financiarización y crecimiento urbano mercantilizado”. En: A. Orellana, F. Link y J. Noyola (eds.), *Urbanización planetaria y la reconstrucción de la ciudad*. Santiago de Chile: RIL, pp. 29-55.
- FARÍAS, I. (2014). “Improvising a market, making a model: social housing policy in Chile”. *Economy and Society*, 43 (3): 346-369. <https://doi.org/10.1080/03085147.2014.881596>
- FIX, M. (2011). *Financiarização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, tesis para optar al título de Doctor en Desarrollo Económico.
- GILBERT, A. (2002). “Power, ideology and the Washington Consensus: the development and spread of Chilean housing policy”. *Housing Studies*, 17 (2): 305-324. <https://doi.org/10.1080/02673030220123243>

- GILBERT, A. (2014).** "Housing policy in Colombia". En: J. Bredenoord, P. van Lindert y P. Smeets (eds.), *Affordable housing in the urban global south: seeking sustainable solutions*. Londres: Routledge, pp. 256-270.
- GOONEWARDENA, K. (2005).** "The urban sensorium: space, ideology and the aestheticization of politics". *Antipode*, 37 (1): 46-71. <https://doi.org/10.1111/j.0066-4812.2005.00473.x>
- HARVEY, D. (1985).** Consciousness and the urban experience. *Studies in the history and theory of capitalist urbanization*. Oxford: Blackwell.
- HIDALGO, R., ALVARADO, V. y SANTANA, D. (2016).** "Los expulsados de la metrópoli: expolio y esquilmo en la locación de la vivienda social en la ciudad neoliberal. Una perspectiva de Santiago y Valparaíso". *Estudios Socioterritoriales*, 20: 41-55. Consultado en: <https://text-br.123dok.com/document/y96g0dvy-los-expulsados-de-la-metropoli-expolio-y-esquilmo-en-la-locacion-de-la-vivienda-social-en-la-ciudad-neoliberal-una-perspectiva-de-santiago-y-valparaiso.html>
- HIDALGO, R., SANTANA, D. y ALVARADO, V. (2016).** "Mitos, ideologías y utopías neoliberales de la producción del espacio: hacia una agenda de investigación alternativa". En: R. Hidalgo, et al. (orgs.), *En las costas del neoliberalismo. Naturaleza, urbanización y producción inmobiliaria: experiencias en Chile y Argentina*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, Geolibros, pp. 24-66.
- KATZ, C. (2015).** "¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil". *Servicio Social & Sociedade*, 122: 224-249. <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.021>
- LEFEBVRE, H. (1976).** *Espacio y política*. Barcelona: Península.
- LEFEBVRE, H. (1980).** *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- LEFEBVRE, H. (2013).** *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- MARCUSE, P. (2001).** "The liberal/conservative divide in the history of housing policy in the United States". *Housing Studies*, 16 (6): 717-736. <https://doi.org/10.1080/02673030120090502>
- MERRIFIELD, A. (2014).** *The new urban question*. Londres: Pluto Press.
- MINVU. (2007).** *Política Urbano-Habitacional*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- MIOTO, B. (2015).** As políticas habitacionais no subdesenvolvimento: os casos do Brasil, Colômbia, México e Venezuela (1980-2013). Campinas: Universidade Estadual de Campinas, tesis para optar al título de Doctor en Economía.
- MURRAY, C. y CLAPHAM, D. (2015).** "Housing policies in Latin America: overview of the four largest economies". *International Journal of Housing Policy*, 15 (3): 2-18. <https://doi.org/10.1080/14616718.2015.1055090>
- PEET, R. (2012).** "Locura y civilización: capitalismo financiero global y el discurso anti-pobreza". En: N. Benach (ed.), *Richard Peet. Geografía contra el neoliberalismo*. Barcelona: Icaria, pp. 229-255.
- PRADILLA, E. (1987).** *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México: Fontamara.
- PULIDO, N. (2014).** "Bordes urbanos metropolitanos en Venezuela ante nuevas leyes y proyectos inmobiliarios". *Cuadernos de Geografía*, 23 (1): 15-38. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v23n1.41086>
- QUIJADA, P. (2011).** "Recursos en internet para el estudio del problema de la vivienda social en América Latina (III): legislación sobre vivienda y vivienda social entre 1973 y 2010". *Ar@cne*, 154. Consultado en: <http://www.ub.es/geocrit/aracne/aracne-154.htm>
- RODRÍGUEZ, A. y RODRÍGUEZ, P. (2012).** "Políticas neoliberales en Santiago de Chile: políticas contra la ciudad". En: M. Belil, J. Borja y M. Corti (eds.), *Ciudades, una ecuación imposible*. Barcelona: Icaria, pp. 131-153.
- RODRÍGUEZ, A. y SUGRANYES, A. (2004).** "El problema de los con techo". *Eure*, 91 (30): 53-65. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612004009100004>
- SANTANA, D. (2018).** *Geografías de la acumulación por urbanización en Chile (1975-2015): ¿utopías de la vivienda, distopías urbanas?* Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, tesis para optar al título de Doctor en Geografía
- SHIMBO, L. (2010).** *Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. São Paulo: Universidade de São Paulo, tesis para optar al título de Doctor en Urbanismo.
- ŽIŽEK, S. (1999).** "Introdução: o espectro da ideologia". En: S. Žižek (ed.), *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, pp. 7-38.
- ŽIŽEK, S. (2013).** *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- ŽIŽEK, S. (Escritor). (2012).** *The pervert's guide to ideology*. Reino Unido: S. Fiennes, K. Holly, M. Rosenbaum y J. Wilson (productores), P. Guide Productions.



# Asentamientos informales y regularización urbana.

La producción de territorialidades en tensión <sup>[1]</sup>

Informal settlements  
and urban  
regularization.  
Production of territorialities in  
tension

Assentamentos  
informais e  
regularização urbana.  
Produção de territorialidades  
em tensão

Établissements  
informels et  
régularisation urbaine.  
Production de territorialités en  
tension

▲ Fotografía: Carolina Laztra, Lic. en Comunicación Social.

Recibido: 19/01/2018  
 Aprobado: 14/08/2019

## Cómo citar este artículo:

CHANAMPA, M. E. y LORDA, M. A. (2019). "Asentamientos informales y regularización urbana. La producción de territorialidades en tensión". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 141-150. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.69896>

[1] El siguiente trabajo se enmarca en la investigación en curso para la tesis doctoral en Geografía de la Universidad Nacional del Sur (Argentina), financiado con una Beca Doctoral otorgada por el CONICET (2013-2018).

## Autoras

### Magali Elizabeth Chanampa

Doctoranda en Geografía  
 Universidad Nacional de la Patagonia  
 San Juan Bosco

[magalichanampa@unpata.edu.ar](mailto:magalichanampa@unpata.edu.ar)  
<https://orcid.org/0000-0001-5209-617X>

### María Amalia Lorda

Doctora en Geografía  
 Universidad Nacional del Sur  
[malorda@criba.edu.ar](mailto:malorda@criba.edu.ar)  
<https://orcid.org/0000-0002-4979-2593>

## Resumen

---

El presente artículo, basado en la tesis de Doctorado en Geografía de una de las autoras, realizar un breve recorrido conceptual por el campo geográfico, en especial, desde la perspectiva crítica de la geografía social, para reflexionar sobre las dificultades de acceso al hábitat en la ciudad; la producción de asentamientos informales; la dimensión política y de poder del concepto de territorio para pensar sobre los procesos de regularización y urbanización de dichos asentamientos; las lógicas espaciales de intervención estatal destinadas a la regularización de la informalidad urbana; y la experiencia de los sujetos que habitan estos territorios. Aunque el énfasis del artículo es conceptual, se toma como caso de estudio a la ciudad de Comodoro Rivadavia (Chubut, Argentina) para contextualizar y espacializar la discusión.

### Palabras clave:

asentamientos, regularización urbana, territorialización, Comodoro Rivadavia.

## Autoras

---

### Magali Elizabeth Chanampa

Licenciada en Gestión Ambiental y Doctoranda en Geografía en la Universidad Nacional del Sur. Docente universitaria en la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Patagonia SJB. Investigadora del Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia. Integrante del Consejo Asesor del Grupo de Investigación Geografía, Acción y Territorio y de la Unidad Ejecutora de proyectos y grupos de investigación asociados a temáticas de la geografía social y el hábitat urbano en Comodoro Rivadavia.

### María Amalia Lorda

Doctora en Geografía. Profesora Titular del Departamento de Geografía y Turismo de la Universidad Nacional del Sur. Categoría I de Investigación. Directora de la Maestría PLIDER. Coordinadora Argentina de la Red Internacional AgriteRRis (Actividad Agropecuaria, Territorio y Sistemas Agroalimentarios Localizados. Francia-Argentina-Brasil). Investigadora Asociada a LISST-Dynamiques Rurales. Structure(s) de Rattachement: Laboratoire Interdisciplinaire Solidarités, Sociétés, Territoires (LISST, Universidad de Toulouse - Jean Jaurès, Francia). Directora del PGI "La investigación y formación desde prácticas situadas. Desarrollo de capacidades locales de acción para la intervención en territorios complejos" (Secretaría General de Ciencia y Tecnología, UNS).

## Abstract

This article, based on the PhD thesis in Geography of one of the authors, makes a brief conceptual tour around the geographical field, especially from the critical perspective of social geography, to reflect on the difficulties of access to habitat in the city; the production of informal settlements; the political and power dimension of the concept of territory to think about the processes of regularization and urbanization of these settlements; the spatial logics of state intervention aimed at the regularization of urban informality; and the experience of the subjects that inhabit these territories. Although the emphasis of the article is conceptual, the city of Comodoro Rivadavia (Chubut, Argentina) is taken as a case study to contextualize and spatialize the discussion

### Keywords:

settlements, urban regularization, territorialization, Comodoro Rivadavia.

## Resumo

Este artigo, baseado na tese de doutorado em Geografia de um dos autores, faz um breve tour conceitual do campo geográfico, especialmente da perspectiva crítica da geografia social, para refletir sobre as dificuldades de acesso ao habitat na região. a cidade; a produção de assentamentos informais; a dimensão política e de poder do conceito de território para refletir sobre os processos de regularização e urbanização desses assentamentos; a lógica espacial da intervenção estatal voltada à regularização da informalidade urbana; e a experiência dos sujeitos que habitam esses territórios. Embora a ênfase do artigo seja conceitual, a cidade de Comodoro Rivadavia (Chubut, Argentina) é tomada como um estudo de caso para contextualizar e espacializar a discussão.

### Palavras-chave:

assentamentos, regularização urbana, territorialização, Comodoro Rivadavia.

## Résumé

Cet article, basé sur la thèse de doctorat en géographie d'une des auteurs, propose une brève présentation conceptuelle du champ géographique, en particulier du point de vue critique de la géographie sociale, pour réfléchir aux difficultés d'accès à l'habitat dans la ville; la production de quartiers informels; la dimension politique et de pouvoir du concept de territoire pour réfléchir aux processus de régularisation et d'urbanisation de ces implantations; les logiques spatiales de l'intervention de l'État visant à régulariser l'informalité urbaine; et l'expérience des sujets qui habitent ces territoires. Bien que l'accent de l'article soit mis sur une réflexion conceptuelle, la ville de Comodoro Rivadavia (Chubut, Argentine) est considérée comme un cas d'étude pour contextualiser et spatialiser la discussion.

### Mots-clés:

établissements, régulariser urbaine, territorialisation, Comodoro Rivadavia.



Asentamientos informales y  
regularización urbana.

La producción de territorialidades en tensión

## Introducción

---

---

*Entre los conceptos de la geografía social interesa indagar en el de hábitat, en especial, desde la mirada de Leff (1998), quien plantea que este, a través del acto de habitar, es el lugar en el cual se construye y se define la territorialidad. El hábitat es la espacialidad de una sociedad y donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose-lo y habitándolo con sus significaciones, prácticas, sentidos, sensibilidades, gestos y goces.*

A partir de la institucionalización de la geografía como disciplina en el siglo XIX han surgido corrientes teóricas y metodológicas correlativas a contextos históricos y a procesos socioespaciales diversos. Una de ellas, la geografía social, consolidada en la década de 1970 y alejada de las perspectivas cuantitativas y deterministas, se ha centrado en la sociedad y sus prácticas, pensando el espacio desde una perspectiva social y no geométrica. Dicha perspectiva analiza los valores, la cultura y la política que conforman la organización y la construcción social del espacio (Santarelli y Campos, 2002), el cual “se perfila como una entidad social intrínsecamente relacional, coexistiendo en su examen nociones subjetivistas y racionalistas” (Ortega Valcárcel, 2000: 356).

Entre los conceptos de la geografía social interesa indagar en el de hábitat, en especial, desde la mirada de Leff (1998), quien plantea que este, a través del acto de habitar, es el lugar en el cual se construye y se define la territorialidad. El hábitat es la espacialidad de una sociedad y donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose-lo y habitándolo con sus significaciones, prácticas, sentidos, sensibilidades, gestos y goces.

Además de lo anterior, interesan aquellos aportes críticos de la geografía que, a partir del espacio y el territorio, permiten reflexionar sobre la acción de habitar el espacio como un proceso de territorialización y producción de territorialidades. Su devenir material y de representaciones devela diferencias, dificultades e injusticias socioespaciales, las cuales se conciben como el producto de las relaciones de poder que se territorializan de forma simétrica y/o asimétrica, generando tensiones y disputas.

En la ciudad, como escenario que ofrece un acceso desigual a bienes, servicios y oportunidades, el habitar se centra en estrategias y prácticas socioespaciales que buscan, principalmente, disminuir las distancias materiales y simbólicas (Segura, 2016). Esto es más evidente en los asentamientos informales, donde los efectos de segregación se recrudecen, profundizando procesos de aislamiento y exclusión.

La segregación en las ciudades no se reduce a un fenómeno económico, está asociada a distintas dimensiones de la vida social que pueden relacionarse con la estigmatización y racialización, lo que, a su vez, puede ir más allá del lugar de residencia, incluyendo situaciones diversas de interacción cotidiana (Segura, 2016). Con el fin de ampliar esta noción, también consideramos los efectos de segregación que han tenido los modos de ordenar y planificar los espacios de la ciudad por parte del Estado, el mercado y otros actores, como es el caso de los planes de viviendas sociales, que condenan a sus habitantes a vivir en desigualdad de condiciones en el acceso a servicios básicos como transporte, salud, educación, entre otros, con respecto al resto de la ciudad, a pesar de haber surgido como un barrio “planificado”.

En el presente artículo buscamos dar cuenta de algunos avances del marco teórico de la tesis de Doctorado en Geografía de una de las autoras, la cual se encuentra en proceso de realización y tiene como fin analizar y reflexionar sobre los procesos de transformación espacial en los asentamientos informales de Comodoro Rivadavia (Chubut, Argentina), originados como parte de la intervención del Estado para su regularización urbana. En dicho marco surgen preguntas sobre las lógicas de acción espacial de los procesos estatales y su relación con las prácticas y representaciones espaciales de quienes habitan los lugares objeto de intervención. Consideramos que, en este devenir de control y compartimentación del espacio urbano bajo normativas técnicas, se producen oposiciones y confrontaciones con respecto a lo que sus habitantes entienden como mejoramientos, límites, entre otras cuestiones que forman parte de su habitar cotidiano.

Cabe mencionar que la tesis tiene un enfoque constructivista de la geografía o del constructivismo geográfico (Lindón, 2008). Este propone comprender al espacio a partir de la articulación profunda entre lo material y lo no material desde la perspectiva de la experiencia espacial del sujeto, es decir, desde la perspectiva del sujeto que habita el lugar, la cual es reconstruida a través de la interpretación de sus prácticas en la espacialidad.

El artículo consta de tres partes, además de esta introducción. En la primera, con el fin de pensar el hábitat informal en clave analítica desde conceptos geográficos, realizamos un breve recorrido por las nociones de toma de tierras y asentamientos informales, entendidas a partir de las dificultades de acceso al hábitat como una problemática compleja y multiescalar. Con el propósito de contextualizar y espacializar los conceptos, tomamos algunos datos sobre Comodoro Rivadavia, en el marco de los avances de la tesis. En la segunda parte, analizamos la dimensión política y de poder del concepto de territorio para pensar sobre los procesos de regularización y urbanización en asentamientos informales. La parte finalmente, más que conclusiva, nos servirá para dejar planteadas algunas líneas a modo de reflexión, con la intención de seguir profundizando sobre las lógicas que sustentan a las intervenciones estatales en su territorialización.

## Habitar la informalidad: el territorio y las territorialidades para pensar los asentamientos

El concepto de territorio revela relaciones sociales y de producción en el espacio geográfico en determinadas coordenadas de tiempo y lugar (Tomadoni, 2007). A partir de esto, resulta interesante la definición propuesta por Raffestin (1980), quien plantea que el territorio es la expresión espacial del poder, fundamentada en relaciones sociales.

Por su parte, Blanco (2007) asegura que el territorio lleva implícitas las nociones de apropiación, dominio y control de una porción de la superficie terrestre, incluyendo las ideas de pertenencia y de proyectos que una sociedad desarrolla en un espacio dado. Brunet, Ferras y Théry (1994) coinciden en que el territorio no es solo el terruño, el arraigo o el apego de los ciudadanos a un barrio. Se trata, según Blanco (2007) de la

proyección, en un espacio dado, de las estructuras específicas de un grupo humano, que incluyen el modo de delimitación y de gestión del espacio, el ordenamiento de ese espacio [...] transformándolo así, de un espacio de vivencia y producción en un territorio. La apropiación y transformación de un espacio por parte de una sociedad implica entonces la construcción de un territorio, su uso, su conversión en un territorio usado (Blanco, 2007: 41).

Con base en lo anterior, entendemos a los asentamientos informales como expresiones que adopta el poder, mediante el acto de habitar bajo lógicas espaciales específicas, que interpelan los modos de hacer ciudad, impuestas por el capitalismo y dominantes en la conformación de criterios para el acceso y regulación del suelo urbano.

Al respecto, coincidimos con diferentes autores en que las tomas de tierras en Latinoamérica son parte de un proceso de apropiación y asignación del espacio urbano, alternativo al mercado de tierras y a la provisión pública. Estas formas de acceso al hábitat han derivado en la conformación de asentamientos informales en la periferia, márgenes de la ciudad e intersticios de la zona más consolidadas, caracterizados por la precariedad de las viviendas, la carencia de servicios básicos e infraestructuras urbanas, así como por la degradación ambiental que, entre otros factores, alimentan los procesos de segregación es-

pacial (Abramo, 2012; Cravino, 2004; 2009; 2012; Carman, 2011; Clichevsky, 2007; 2012; Fernandes, 2011; Smolka, 2003).

Coincidimos en que las dificultades de acceso al suelo urbano y su materialización en procesos de segregación socioespacial encuentran un correlato en los modos de producción y reproducción social. Esto resulta clave a la hora de dar explicación sobre las modalidades de acceso al hábitat, especialmente en Comodoro Rivadavia,<sup>[1]</sup> una ciudad petrolera donde la actividad hidrocarburífera y con sus ciclos económicos tiene fuertes implicancias espaciales. Según Bachiller, et al. (2018) existe una correlación directa entre los períodos de bonanza productiva y expansión urbana: los momentos de mayor crecimiento poblacional en la ciudad coinciden con los períodos de incremento del precio internacional del barril de petróleo y la consiguiente intensificación de la producción. De igual manera coinciden con la consolidación y recrudecimientos de las desigualdades, tal como sucedió en el último boom petrolero (2004-2014).<sup>[2]</sup>

Esto significa que cualquier decisión o sistema de acciones relacionadas con la explotación de recursos determina transformaciones en el espacio geográfico. Según Santos (2000), los procesos de transformación espacial recrean las condiciones ambientales y sociales que modifican y redefinen cada lugar, por eso los entiende como un conjunto de flujos y fijos, donde “los flujos son un resultado directo o indirecto de las acciones y atraviesan o se instalan en los fijos, modificando su significación y su valor, al mismo tiempo que también ellos se modifican” (Santos, 2000: 53). Un ejemplo de esto es la distribución y localización de los barrios en el espacio urbano de Comodoro Rivadavia, caracterizada por procesos de segregación espacial en la producción del hábitat, lo cual se ha visto profundizado tanto en períodos de boom petroleros, como durante las crisis económicas.<sup>[3]</sup>

Bajo un nuevo orden mundial o a través de la mundialización de la economía (Santos 1996) cualquier transformación en este sistema global tiene efectos directos a nivel local mediante múltiples flujos que organizan el espacio. En este sentido, Santos (2000) establece que, en cada crisis o auge económico, se añaden nuevos objetos y acciones que modifican de manera formal y sustancial todo aquello que comprende al territorio. Es el caso, por ejemplo, de la llegada de población y nuevas empresas comerciales a la ciudad o, al contrario, el cierre de actividades productivas que determina el despido de trabajadores (Diez Tetamanti y Chanampa, 2012; Bachiller, 2015).

[Durante el boom petrolero] la ciudad atrae a miles de migrantes y los precios del suelo se disparan, motivo por el cual la mayoría de los “recién llegados”, así como familias comodorenses de bajos ingresos, no logran acceder al suelo y a la vivienda por las vías legalmente reconocidas. Ante tales escenarios, la toma de tierras y la autopromoción en la construcción de la vivienda se constituyen en los mecanismos predilectos para satisfacer mínimamente las necesidades habitacionales (Bachiller, et al., 2018: 9).

De acuerdo con el último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (INDEC, 2010), la localidad de Comodoro Rivadavia incrementó su población en un 29.17% entre 2001 y 2010, casi triplicando el crecimiento poblacional estimado a nivel nacional. De igual manera, se registra un crecimiento en el número de viviendas particulares, siendo este mucho mayor para el caso de viviendas tipo “rancho” (2.95%) y “casilla” (1.55%), en comparación a las tipo “casa” (0.49%) y “departamento” (0.72%) (Municipalidad de Comodoro Rivadavia, 2012). Lo anterior da cuenta de un crecimiento urbano segregado y que privilegia la autoconstrucción de viviendas, incluyendo la ocupación de tierras como principal forma de acceso al suelo urbano en la ciudad.

Por otra parte, las áreas de mayor crecimiento poblacional en la ciudad se producen en aquellos radios donde el censo de 2010 revela los mayores índices de NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas), el mayor número de personas por vivienda y un elevado porcentaje de población nacida en el extranjero (Usach y Freddo, 2016). En este sentido, sostenemos la idea que, para el caso de Comodoro Rivadavia, la toma de tierras ha sido una de las respuestas principales por parte de los sectores populares para acceder al suelo urbano, ante las limitaciones que disponen para encontrar un espacio en donde habitar y formar parte de la ciudad (Bachiller, 2015).

[1] Desde el descubrimiento del petróleo en el año 1907, Comodoro Rivadavia se configuró alrededor de la actividad petrolera, es decir, su infraestructura, servicios públicos y mano de obra funcionaron y funcionan como el sostén de los procesos de producción, circulación y consumo de dicha actividad.

[2] Los indicadores económicos señalan que el último boom petrolero terminó en el año 2008, sin embargo, en términos de los efectos en la percepción de la desigualdad (previo a la crisis de 2015 con la caída del barril de petróleo), se extendería hasta 2014 (Barrioueuvo, 2019).

[3] Por ejemplo, algunos barrios del norte de Comodoro Rivadavia que se originaron como campamentos petroleros bajo la planificación y sostenimiento de YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), luego de su municipalización tardía, sufren de aislamiento material y simbólico de algunos bienes y servicios con relación al resto de la ciudad.

Como se observa, los procesos de desarrollo desigual y la diferenciación espacial en el habitar son producto de la intervención de múltiples agentes que operan en el espacio geográfico en distintos niveles o instancias (escalas), con sus prácticas materiales y sus representaciones mentales (imágenes y discursos) que, en otras palabras, son el producto de las diferencias en el control y el poder sobre los territorios, lo que resulta, indudablemente, en injusticias y conflictos socioespaciales (Montañez Gómez y Delgado Mahecha, 1998; Valenzuela, 2004).

Estas territorialidades surgen y se constituyen según una premisa clave: la necesidad por parte de individuos o de los grupos de tener un lugar para habitar la ciudad. En este devenir, se conforman movilidades o estrategias espaciales que incluyen el mantenimiento de sus identidades, organizaciones y tradiciones, sí como de redes parentales, económicas, políticas y sociales (Uribe Castro, 2004).

La configuración territorial de los asentamientos informales, basada, principalmente, en estrategias de movilidad para el acceso a servicios, personas y relaciones, acontece dentro un juego deliberado e intencionado que involucra una lógica propia de la sociedad que construye esa territorialidad (Tomadoni, 2007). Estas estrategias o prácticas de movilidad incluyen "salir del barrio", acceder a las instituciones, a otros grupos y territorios, conformando recorridos y marcas que hacen parte de la lucha cotidiana por reducir la exclusión institucional y la segregación espacial con respecto al resto del cuerpo social (Segura, 2006).

Habitar un asentamiento produce territorialidades, dado que las vidas de sus habitantes "no se desarrollan dentro de lugares sino a través, alrededor, hacia y desde ellos, desde y hacia otros lugares" (Ingold, 2011, citado en Segura, 2017: 127). En este sentido, el habitar incluye una multiplicidad de prácticas como vivir, caminar, escribir, dibujar, entre otras, "que se separan, se juntan, etc., a lo largo de caminos que llevan de un lugar a otro" (Ingold, 2011 citado en Segura, 2017: 127). En esa acción participan múltiples actores sociales que impregnan sus representaciones y prácticas en el territorio, transformándolo y dejando trayectorias particulares en forma de huellas, marcas o territorialidades, tal como se elige llamarlas en el presente artículo.

En este marco, entendemos la producción de territorialidades como el resultado de procesos que forman parte de contextos históricos específicos, atrae-

sadas por lo social, lo económico, político y cultural. Las territorialidades brindan claves analíticas sobre el espacio, sus transformaciones y los modos de apropiación, en otras palabras, de territorialización. Esta práctica, manifestada especialmente en el habitar, interesa en sus diferenciaciones y heterogeneidades espaciales, sobre todo, en sus desigualdades producidas como resultado de los criterios sobre el "hacer ciudad" desde modelos hegemónicos.

## La territorialización del poder en la política pública del habitar

De acuerdo con Haesbaert (2007), la cuestión política a nivel territorial hace referencia a las relaciones espacio-poder en general o jurídico políticas en particular (relativas a todas las relaciones espacio-poder institucionalizadas), así como a la relación del poder político del Estado, donde el territorio es visto como un espacio delimitado y controlado, a través del cual se ejerce un poder determinado.

Interesa reflexionar sobre la visión política del territorio, en particular, la territorialización del poder a partir de la confluencia de diferentes lógicas de apropiación espacial en la intervención del Estado para la regularización y urbanización de asentamientos informales, teniendo en cuenta como parte de este entramado a las prácticas espaciales cotidianas de quienes habitan estos barrios, las cuales son objeto de ordenación y adecuación.

A partir de las diferentes formas de poder que se ejercen en el espacio urbano, principalmente a través del control y acceso a bienes simbólicos y materiales desde las políticas públicas habitacionales, se constituyen múltiples territorialidades yuxtapuestas, dependiendo, entre otras cosas, de los actores sociales que intervienen en estos procesos de transformación territorial.

La política social en asentamientos informales controla el acceso al hábitat mediante criterios focalizados que implican separar a los segmentos de la población que sufre privaciones de los que, en principio, no las presenta (Arqueros Mejica y Canestraro, 2017). En función de los criterios que definen hasta dónde y a quiénes beneficiar y/o afectar, indudablemente, se producen y consolidan procesos de segregación socioespacial a diferentes escalas. En este mismo sentido, Haesbaert (2007: 32) plantea que, "toda relación de poder espacialmente mediada es también produc-

tora de identidad, pues controla, distingue, separa y, al separar de alguna forma nomina y clasifica a los individuos y a los grupos sociales".

A partir de lo anterior, se hace imperante reflexionar sobre los procesos de segregación y compartimentación que genera el accionar estatal sobre el territorio al controlar la presencia y ausencia, la inclusión y la exclusión (Montañez Gómez y Delgado Mahecha, 1998) de personas, bienes y servicios, en otras palabras, de todos aquellos principios que hacen parte del derecho a la ciudad (Harvey, 2008).

La territorialización que se configura desde los diferentes poderes que urbanizan y regularizan no solo es visible en los límites y diferencias efectuados sobre el acceso a elementos materiales como la instalación de redes de agua, cloacas y electricidad, sino en diferencias y marcas simbólicas y de apropiación espacial, relacionadas con el empoderamiento y la organización de los habitantes.

La regularización de la propiedad no es una condición necesaria ni de la consolidación de los asentamientos ni del mejoramiento de las viviendas. La introducción de servicios públicos y la realización de obras de infraestructura y mejoramiento tienen la misma eficacia que la regularización, ya que implican la aceptación del asentamiento por parte del gobierno como un hecho consumado (Di Virgilio et. al., 2015; Gilbert, 2002; Duhau; 2002). En este debate, Azuela (1993) también se ha cuestionado si la regularización de la tenencia implica o no el mejoramiento de los barrios, en función de la diversidad de situaciones jurídicas existentes; sosteniendo que no pueden realizarse generalizaciones (Arqueros Mejica y Canestraro, 2017: 77).

Con el fin de seguir pensando la noción política del territorio, es clave asociar lo multiterritorial con lo multiescalar (Haesbaert, 2013). Según el autor, en el núcleo de la multiterritorialidad se conjugan diferentes escalas *in situ* como parte de la lógica estatal de intervención territorial, lo que incluye, al mismo tiempo, un territorio municipal, uno provincial y otro nacional individual.

Por ejemplo, en la implementación de instrumentos de intervención territorial, en el marco de políticas de mejoramiento y regularización urbana en asentamientos informales, tal como pasa en el Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA),<sup>[4]</sup> la cuestión

multiescalar atraviesa diferentes aspectos contrapuestos. Así, en su ejecución, la escala local adquiere un sesgo particular a partir de la responsabilidad administrativa en la selección de los beneficiarios, los grados de participación comunitaria permitida, la articulación con políticas de desarrollo social y económico, la gestión articulada de los diferentes programas habitacionales, al igual que en la creación de los espacios de gestión con anclaje territorial (Fernández Wagner y Varela, 2012).

## Reflexiones preliminares

Las diferentes concepciones teóricas del campo geográfico permiten, en primer lugar, reflexionar y aportar a la construcción analítica sobre las desigualdades socioespaciales y las dificultades de acceso a la tierra para habitar. En función de las aproximaciones teóricas abordadas sobre el espacio, nos interesa indagar sobre la producción del hábitat informal como territorialidades en resistencia a las reglas impuestas por el mercado y la ciudad capitalista en sus criterios sobre la formalidad y legalidad en el habitar.

El concepto de territorio amplía la comprensión del fenómeno y de la naturaleza de los asentamientos informales al darle relevancia a las dimensiones políticas y de poder para pensar su surgimiento y dinámicas de transformación. Desde esta perspectiva analítica, consideramos posible visibilizar diferencias, asimetrías e injusticias espaciales en el habitar que apunten, a su vez, a una noción del espacio con relación a la historia, lo experiencial, lo vivido, lo modelado y lo dominado por la política y la cultura.

A pesar de los resultados positivos de las políticas de urbanización y regularización urbana, especialmente sobre los problemas ambientales y condiciones habitacionales, las intervenciones no han operado sobre los condicionantes no residenciales de las situaciones de exclusión social, salvo en pocas excepciones (Kaminker y Velásquez, 2015). Al contrario, estas políticas han incentivado la informalidad, porque a la creación del asentamiento informal siempre le siguió algún proyecto de urbanización y mejoramiento, como es el caso de PROMEBA en Puerto Madryn (Chubut, Argentina) (Kaminker y Velásquez, 2015).

De acuerdo con Ingold (2012, citado en Segura, 2017), el habitar un asentamiento comprende una

[4] El Programa de Mejoramiento Barrial (PROMEBA) forma parte de una estrategia pública del Estado argentino que busca disminuir los niveles de pobreza, reducir el nivel de hacinamiento y de riesgo ambiental y mejorar

las condiciones sanitarias generales de la población. Para mayor información ver: <https://www.promeba.gob.ar/>

multiplicidad de líneas, que involucran muchos actores, saberes y representaciones en constante disputa y consenso. En este devenir, concebimos a los asentamientos en el sentido de territorialidades y, su producción, a partir de marcas que se corresponden, o no, pero que forman parte de prácticas, acciones y estrategias de movilidad en busca de visibilización y conquista de derechos.

Con lo expuesto hasta aquí, buscamos abrir interrogantes con respecto a la manera en la que algunos conceptos como espacio y territorio, desde una perspectiva social y crítica de la geografía, permiten reflexionar en torno al hábitat y al habitar, no solo en su dimensión material y simbólica, sino incluyendo la idea de la diferencia y la desigualdad y su articulación en múltiples escalas. Se plantea esto con la intención de pensar a la geografía como un proyecto académico con compromiso político, mediante la interpretación crítica del espacio en la sociedad (Clua y Zusman, 2002).

## Bibliografía

- ABRAMO, P. (2012).** "Producción de las ciudades latinoamericanas: informalidad y mercado del suelo". En: M. C. Cravino (comp.), *Repensando la ciudad informal en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 199-232.
- ARQUEROS MEJICA, M. S. y CANESTRARO, M. L. (2017).** "Procesos sociales y dinámicas urbanas: debates sobre el abordaje de la informalidad". *Cardinalis*, 5 (9): 67-85. Consultado en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/card/article/view/18939/18842>
- BACHILLER, S. (Ed.). (2015).** *Toma de tierras y dificultades de acceso al suelo urbano en la Patagonia central*. Río Gallegos: Universidad Nacional de la Patagonia Austral.
- BACHILLER, S., et al. (2018).** "Mercado del suelo y de la vivienda en una ciudad petrolera: funcionamiento y acceso excluyente". La Plata, ponencia presentada en las Jornadas Platenenses de Geografía, XX Jornadas de Investigación y de Enseñanza en Geografía, octubre 17-19.
- BARRIONUEVO, N. S. (2019).** (Re)producción y legitimación de fronteras sociales "establecidas" a partir del segundo boom petrolero (2004-2014) en Comodoro Rivadavia. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, tesis para optar al título de Doctor en Sociología.
- BLANCO, J. (2007).** "Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico". En: M. V. Fernández Caso y R. Gurevich (coords.), *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza*. Buenos Aires: Biblos, pp. 37-64.
- BRUNET, R., FERRAS, R. y THÉRY, H. (1994).** *Les mots de la géographie. Dictionnaire critique*. París: La Documentation Française.
- CARMAN, M. (2011).** *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación* en Buenos Aires. Buenos Aires: CLACSO.
- CICHEVSKY, N. (2007).** *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CICHEVSKY, N. (2012).** "Informalidad urbana: abordajes teóricos-metodológicos de políticas estatales. Algunas reflexiones sobre sus interrelaciones". En: M. C. Cravino (comp.), *Repensando la ciudad informal en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 117-148.
- CLUA, A. y ZUSMAN, P. (2002).** "Más que palabras: otros mundos. Por una geografía cultural crítica". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 34: 105-117.
- CRAVINO, M. C. (2004).** "El barrio concebido como comunidad. Reflexiones acerca de algunos supuestos presentes en la focalización territorial de políticas asistenciales". *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 4: 75-98. Consultado en: <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/1759>
- CRAVINO, M. C. (Comp.). (2012).** *Repensando la ciudad informal en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Finalmente, nos preguntamos de qué manera las políticas de regularización y urbanización de los asentamientos informales, entendiendo lo espacial desde lo experiencial, que siempre está atravesado por relaciones sociales y políticas, serían capaces de materializar en sus intervenciones lógicas territoriales que valoren los significados del habitar y de lo vivido, evitando "removerlos". Se trata, más bien, de construir nuevos consensos con el fin de obtener territorios más vivibles y no modelos de barrios y ciudades que se alejan de las trayectorias y prácticas cotidianas de quienes los habitan.
- CRAVINO, M. C. (Org.). (2009).** *Los mil barrios (in) formales. Aportes para la construcción de un observatorio del hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- DIEZ TETAMANTI, J. M. y CHANAMPA, M. (2012).** "Espacio derivado y espacio delegado. El descarrilamiento de lo local en Comodoro Rivadavia". *Margen*, 65. Consultado en: <https://www.margen.org/suscri/margen65/chanampa.pdf>
- FERNANDES, E. (2011).** *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy. Consultado en: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full\\_0.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf)
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. y VARELA, O. (2012).** "El retorno del Estado. Los programas federales de vivienda en el AMBA". En: M. C. Cravino (coord.), *Construyendo barrios: transformaciones territoriales a partir de los programas de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires: 2004-2009*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento, Fundación CICCUS, pp. 15-48.
- HAESBAERT, R. (2007).** *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" á multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Bertrand Brasil.
- HAESBAERT, R. (2013).** "Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad". *Cultura y Representaciones Sociales*, 8 (15): 9-42. Consultado en: <http://www.revistas.unam.mx/>

- index.php/crs/article/view/41590/37807
- HARVEY, D. (2008).** "El derecho a la ciudad". New Left Review, 53: 23-40.
- INDEC (2010).** Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censo de la República Argentina.
- KAMINKER, S.A. y VELÁSQUEZ, R. Y. (2015).** "Programa de Mejoramiento de Barrios en la Patagonia Central: regularización de la informalidad urbana en Puerto Madryn, Chubut". Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad, 18 (18): 089-109. Consultado en: <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/263>
- LEFF, E. (1998).** Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. México, D.F.: Siglo XXI.
- LINDÓN, A (2008).** "De las geografías constructivistas a las narrativas de vida espaciales como metodologías geográficas cualitativas". Revista da ANPEGE, 4: 7-26. <https://doi.org/10.5418/RA2008.0404.0001>
- MONTAÑEZ GÓMEZ, G. y DELGADO MAHECHA, O. (1998).** "Espacio, territorio y región: conceptos básicos para el proyecto nacional". Cuadernos de Geografía, 7 (1-2): 120-134. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/70838/pdf>
- MUNICIPALIDAD DE COMODORO RIVADAVIA. (2012).** Informe Estadístico de Comodoro Rivadavia. Comodoro Rivadavia: Dirección de Estadísticas e Investigación Territorial.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (2000).** Los horizontes de la geografía. Teoría de la geografía. Barcelona: Ariel.
- RAFFESTIN, C. (1980).** Por uma geografia do poder. São Paulo: Ática
- SANTARELLI, S. y CAMPOS, M. (2002).** Corrientes epistemológicas, metodología y práctica en geografía. Propuestas de estudio en el espacio local. Bahía Blanca: Universidad Nacional del Sur.
- SANTOS, M (1996).** Metamorfosis del espacio habitado. Barcelona: Oikos Tau.
- SANTOS, M. (2000).** La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción. Barcelona: Ariel.
- SEGURA, R. (2006).** "Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico". Cuadernos del IDES, 9: 3-24.
- SEGURA, R. (2016).** Vivir afuera: antropología de la experiencia urbana. Buenos Aires. UNSAM.
- SEGURA, R. (2017).** "Trazos del habitar. Experiencias, líneas y puntos de vista en el análisis de cartografías urbanas". Revista Ensamblés, 3 (6): 121-138. Consultado en: <http://www.revistaensamblés.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensamblés/article/view/106/64>
- SMOLKA, M. (2003).** "Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra". Land Lines, 15 (1). Consultado en: <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/informalidad-pobreza-urbana-precios-la-tierra>
- TOMADONI, C. (2007).** "A propósito de las nociones de espacio y territorio". Gestión y Ambiente, 10 (1): 53-65. Consultado en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/gestion/article/view/1377/1977>
- URIBE CASTRO, H. (2004).** "Breves comentarios a Rogério Haesbaert. Territorio, múltiples territorios y multiterritorialidad". Cali: Universidad del Valle, documento inédito.
- USACH, N. y FREDDO, B. (2016).** "Crecimiento de una ciudad dispersa: análisis y reflexiones del caso de la ciudad de Comodoro Rivadavia". Santa Cruz, ponencia presentada en las IX Jornadas Patagónicas de Geografía, marzo 12 al 15.
- VALENZUELA, C. O. (2004).** "Reflexiones sobre la dialéctica de escalas en el examen de los procesos de desarrollo geográfico desigual". Biblio 3W, 9 (552). Consultado en: <http://www.ub.es/geocrit/b3w-552.htm>

# El acceso al agua en asentamientos informales.

El caso de Valparaíso, Chile <sup>[1]</sup>

The access to water in informal settlements.

The case of Valparaíso, Chile

O acesso à água em assentamentos informais.

O caso de Valparaíso, Chile

L'accès à l'eau dans les quartiers informels.

Le cas de Valparaíso, Chili.

▲ fotografía: autoría propia.

## Autores

Lautaro Ojeda

Doctor en Ordenamiento Territorial y Urbanismo  
Universidad de Valparaíso, CINVIT / MOVYT

Lautaro.ojeda@uv.cl  
<https://orcid.org/0000-0002-2477-1905>

Juan Carlos Rodríguez

Doctor en Ciencias Antropológicas  
Universidad de Valparaíso, CINVIT

juan.rodriguezt@uv.cl  
<https://orcid.org/0000-0002-8451-2200>

Pablo Mansilla Quiñones

Doctor en Geografía Humana  
Pontificia Universidad Católica de  
Valparaíso, CINVIT / MOVYT

pablo.mansilla@pucv.cl  
<https://orcid.org/0000-0001-8479-7560>

Andrea Pino Vásquez

Doctora en Ordenamiento Territorial y  
Urbanismo  
Investigadora independiente, CINVIT

andreas.pino.v@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-2359-8423>

Recibido: 15/05/2018

Aprobado: 14/08/2019

## Cómo citar este artículo:

OJEDA, L., RODRÍGUEZ, J. C., MANSILLA-QUIÑONES, P. y PINO-VÁSQUEZ, A. (2019). "El acceso al agua en asentamientos informales. El caso de Valparaíso, Chile". Bitácora Urbano Territorial, 30 (1): 151-165. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.72205>

[1] Proyecto Fondecyt No. 11140546, financiado por CONICYT, del Centro de Investigación en Vulnerabilidades e Informalidades Territoriales (CINVIT), de la Universidad de Valparaíso y el núcleo Milenio Movilidades y Territorios (MOVYT).

## Resumen

En el Sur Global, el hábitat informal se ha vuelto un modo de desarrollo urbano que se enfrenta en diversas dimensiones a los modelos de desarrollo de los gobiernos locales. El presente artículo analiza los problemas asociados a la inexistencia de cobertura de agua potable, alcantarillado, red seca y colectores de aguas lluvias en los asentamientos informales de la ciudad de Valparaíso, Chile, carencia infraestructural generada, en parte, por la privatización del agua dentro del modelo neoliberal chileno a partir de la década de 1980. Para ello, se realizó un análisis espacial que contrastó información obtenida de diversos relevamientos ortofotogramétricos mediante un dispositivo R.P.A.S (dron), con datos censal de propiedad de suelo y cifras de la cobertura de agua de las empresas privadas. Los resultados revelaron que la ausencia de infraestructura hídrica de la Zona de Interfaz Urbano Forestal (ZIUF) en la que se localizan la mayoría de los asentamientos informales de Valparaíso genera un acceso desigual al agua que mantiene y refuerza las condiciones de exclusión y segregación socioespacial de los mismos.

### Palabras clave:

vivienda social,  
neoliberalismo,  
neodesarrollismo, ideología,  
política habitacional,  
Latinoamérica

## Autores

### Lautaro Ojeda

Arquitecto y Doctor en Ordenamiento Territorial y Urbanismo de la Université de Bretagne Occidentale (Francia). Profesor y director del Centro de Investigaciones en Vulnerabilidades e Informalidades Territoriales (CINVIT) de la Universidad de Valparaíso (Chile). Ha sido investigador principal del proyecto FONDECYT No. 11140546. Su trabajo de investigación está vinculado al campo de la informalidad urbana y al riesgo de desastres. Entre 2017 y 2019 fue asesor del MINVU V Región en el proceso de reconstrucción del sector de Puertas Negras. Es investigador adjunto del núcleo MILENIO MOVYT.

### Pablo Mansilla Quiñones

Geógrafo con especialidad en Geografía Humana, Geografía Social y Ordenamiento Territorial y Doctor en Geografía Humana de la Universidad Federal Fluminense (Brasil). Profesor asociado del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (Chile), donde dirige el Laboratorio de Geografía Social y Territorialidades Alternativas. Actualmente dirige el proyecto FONDECYT No. 11181086, Deshabitar los extremos: transformaciones en las formas de habitar lo rural en Magallanes. Es investigador adjunto del núcleo MILENIO MOVYT, investigador asociado de ANILLOS-CONICYT SOC 180040 e investigador asociado del CINVIT.

### Juan Carlos Rodríguez

Licenciado en Filosofía y antropólogo de la Universidad de Chile, posgraduado en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Doctor en Ciencias Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Se desempeña como profesor titular e investigador en el Centro de Investigaciones en Vulnerabilidades e Informalidades Territoriales (CINVIT) de la Universidad de Valparaíso (Chile). Ha sido investigador responsable de proyectos del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONDECYT). Actualmente desarrolla líneas de investigación asociadas a la construcción de los territorios y fronteras, tanto en zonas rurales como urbanas.

### Andrea Pino Vásquez

Arquitecta y Doctora en Ordenamiento Territorial y Urbanismo de la Université de Bretagne Occidentale (Francia). Desarrolló un postdoctorado en el Centro de Investigación para la Gestión Integrada de Riesgos de desastres (CIGIDEN). Fue investigadora principal de un proyecto PAI de CONICYT y actualmente es investigadora independiente e investigadora asociada del CINVIT. Sus trabajos se centran en la vulnerabilidad socioespacial de asentamientos de origen informal y en el uso de metodologías participativas en la percepción del riesgo de desastres de unidades territoriales susceptibles a amenazas naturales y/o antrópicas.

## Abstract

The present article aims at analyzing the implications of the nonexistent drinking water coverage, sewage, fire hydrants and rainwater collectors in informal settlements in the city of Valparaíso; shortage of facilities that is partially caused due to water privatization as part of Chilean neoliberal model. The informal habitat has become an approach to urban development that defies, in varied dimensions, the developmental models of local governments in the Global South. Chile is a good example of this, since the country confronts a neoliberal paradigm that during the decade of the eighties tended to privatize all basic services among which the privatization of sanitization companies can be highlighted as it led to the elimination of the state management of water access. Through a spatial analysis, the data obtained from the different orthophotogrammatic studies with the use of an R.P.A.S dispositivo (drone) have been contrasted with census registers about ground property and the extent to which water is provided by private companies. The results revealed that the absence of water infrastructure in the Urban Forest Interface Zone (UFIZ) in which most of the informal settlements of Valparaíso are located generates unequal access to water that maintains and reinforces the conditions of exclusion and socio-spatial segregation of these.

### Keywords:

water access, sanitary, informal settlement, water landscapes, Valparaíso.

## Résumé

Dans les pays du Sud, l'habitat informel est devenu un mode de développement urbain confronté aux modèles de développement des gouvernements locaux à divers niveaux. Dans le cas du Chili, il est confronté à un néolibéralisme qui, dans les années 80, avait tendance à privatiser tous les services publics, en mettant l'accent sur infrastructures de l'eau et en éliminant la gestion de l'État de l'accès à l'eau. Cet article analyse les problèmes liés au manque de couverture d'eau potable, d'assainissement, de collecteurs d'eau de pluie et de réseau d'hydrant dans les quartiers informels de la ville de Valparaíso, le manque d'infrastructures généré en partie par la privatisation de l'eau du modèle néolibéral chilien. Pour cela, une analyse spatiale a été réalisée en combinant les informations obtenues à partir de relevé orthophotogrammétiques à l'aide d'un appareil R.P.A.S (drone), avec des informations de recensement sur la propriété des terres et des données sur la couverture d'eau données par les entreprises privées. Les résultats ont révélé que l'absence d'infrastructures hydrauliques dans la zone d'interface de foresterie urbaine (ZIFU) dans laquelle la plupart des quartiers informels de Valparaíso sont situés, génère un accès inégal à l'eau qui maintient et renforce les conditions d'exclusion et de ségrégation socio-spatiale de ceux-ci.

## Resumo

Este artigo analisa as implicações da falta de cobertura de água potável, esgoto, rede seca e coletores de águas chuvas nos assentamentos informais da cidade de Valparaíso, falta de infra-estrutura gerada em parte pela privatização da água dentro do modelo neoliberal chileno. No Sul Global, o habitat informal tornou-se um modo de desenvolvimento urbano que enfrenta em diferentes dimensões os modelos de desenvolvimento dos governos locais e, no caso do Chile, um neoliberalismo que na década dos anos ochenta tendeu a privatizar todos os serviços básicos, destacando a privatização das empresas de águas sanitárias, e eliminando a gestão estatal do acesso à água. Nesta pesquisa foi realizada uma análise espacial que contrastou informações obtidas de vários levantamentos ortofotogramétricos por meio de um dispositivo R.P.A.S (drone), com informações obtidas do Censo de População e Vivenda, de propriedade da terra e dados de cobertura de água de empresas privadas. Os resultados revelarão que a falta de infraestrutura hídrica na zona de interface urbano florestal, onde estão localizados a maioria dos assentamentos informais em Valparaíso, cria acesso desigual à água que mantém e reforça as condições de exclusão e segregação socioespacial destes.

### Palavras-chave:

acesso a água, saneamento, assentamentos informais, paisagens da água, Valparaíso.



El acceso al agua en asentamientos informales.

El caso de Valparaíso, Chile

### Mots-clés:

accès à l'eau, infrastructures de l'eau, quartier informel, paysages de l'eau, Valparaíso.

## Introducción

---

---

*Con base en lo anterior, sostenemos la tesis de que la privatización del agua potable en el marco del régimen neoliberal ha provocado problemas severos en el acceso universal al agua, generando vulnerabilidades multiescalares en el sistema urbano.*

En el año 2002, The Millennium Development Goals Report de las Naciones Unidas (United Nations, 2002) estableció que para 2015 se debería reducir en un 50% la proporción de personas sin acceso a agua potable. Luego, en 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas estableció “que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos” (Naciones Unidas, 2010: 3), dado que no todos los habitantes de las ciudades del Sur Global poseen acceso al agua. Esta carencia, al cruzarse con la realidad de los asentamientos informales, genera tres conflictos. El primero se refiere a una vulnerabilidad urbano territorial y sanitaria asociada a la precariedad infraestructural expresada en la no existencia de una red de agua potable, colectores y alcantarillados (Schmitt, Morgenroth y Larsen, 2017). El segundo se liga a la precariedad de los mecanismos, estrategias y/o constructos que los habitantes han de realizar para obtener el recurso vital (Wutich, Beresford y Carvajal, 2016; Nganyanya, et al., 2014). El tercero manifiesta la confrontación del derecho de propiedad (tenencia del terreno) frente a derechos universales básicos (acceso al agua) (Guimarães, Malheiros y Marques, 2016).

En Chile, los asentamientos informales son denominados oficialmente como campamentos y/o asentamientos precarios. La región de Valparaíso, a menos de cien km de Santiago, la capital del país, cuenta con el mayor número de asentamientos informales de la nación, con 188 de los 822 catastrados por la ONG TECHO para el año 2018. Por su parte, la ciudad de Valparaíso tiene 57 campamentos (en los que residen 2.716 familias), equivalentes al 30,3% de la tasa regional (Techo, 2018).

La ciudad de Valparaíso tiene una estructura geográfica subdividida en 69 quebradas, las cuales atraviesan y drenan la ciudad, acumulando sedimentos en las zonas planas y en su planicie litoral (conocida como Plan). Estas quebradas han sido históricamente determinantes en el proceso de poblamiento, ya que posibilitaron la disponibilidad de agua potable a los navegantes y, hasta mediados de 1880, constituyan las fuentes principales de agua dulce que poseía la ciudad (Pino, 2015; Araya, 2009; Vela Ruiz, 2004).

La relación entre agua y poblamiento se hace más evidente a partir de finales del siglo XIX, cuando las quebradas fueron intervenidas mediante la construcción de bóvedas de hormigón que se extendieron hasta una altura aproximada de 100 msnm. Estas tuvieron como objetivo la separación de las vías de circulación peatonal y vehicular de los cursos de agua natural, propias del discurso higienista de las topografías médicas que se instaló en las ciudades puerto durante el siglo XIX.

En el marco de esas intervenciones urbanas se dio una solución definitiva al abastecimiento de agua potable con la construcción del embalse Peñuelas en 1901, que se localizará en la zona más alta del Valparaíso de aquella época. Con esta acción, sumada al aumento de la población, las quebradas serán subutilizadas y estigmatizadas por el discurso higienista dominante, cuestión trascendente cuando los asentamientos informa-

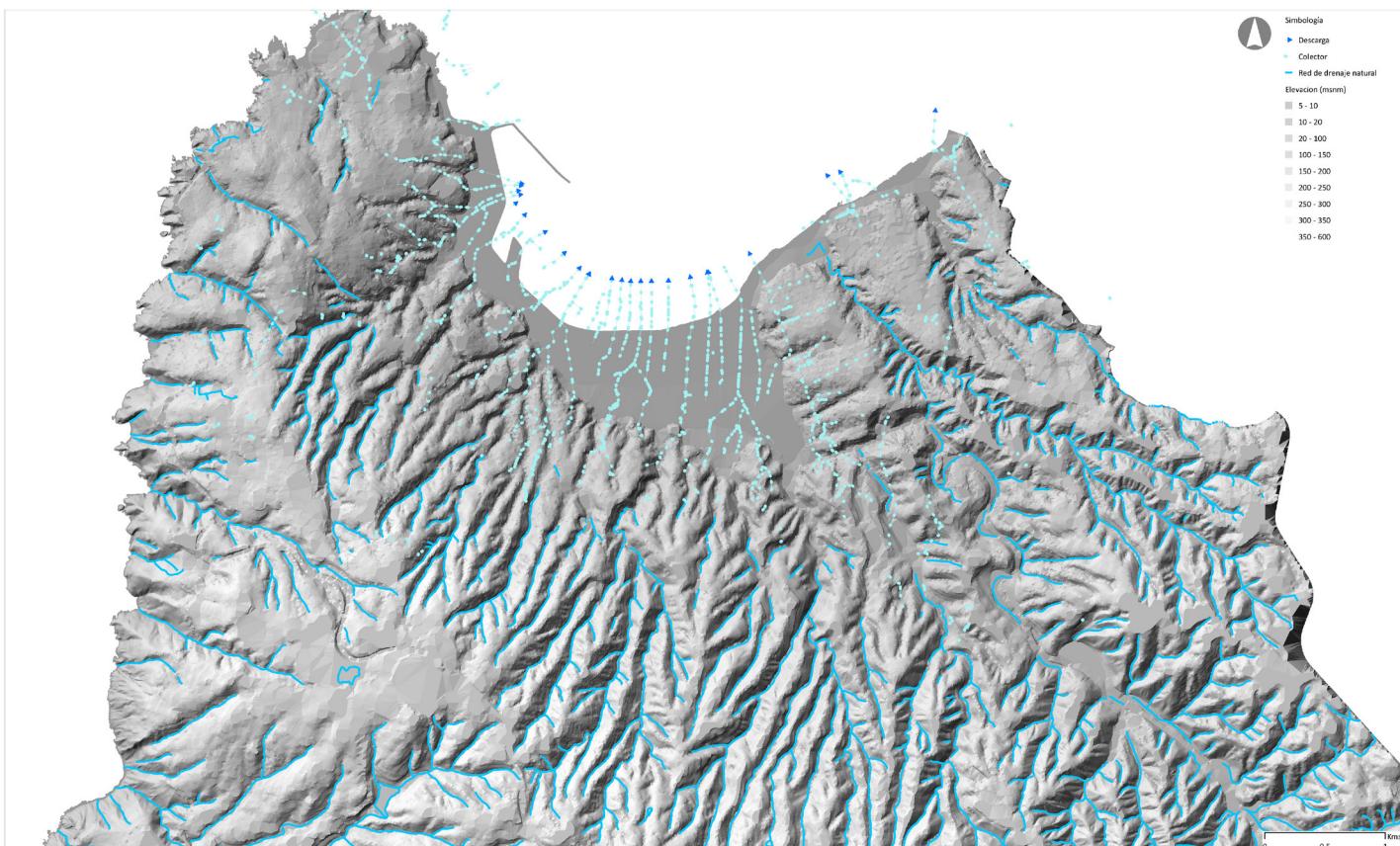


Figura 1. Cartografía de sistema hídrico de la ciudad de Valparaíso: sistemas de vertientes naturales frente a sistemas de colectores artificiales

Elaboración: Lautaro Ojeda, Andrea Pino y Manuela Penas (CINVIT).

les comienzan a localizarse en las adyacencias de las quebradas para proveerse del recurso.

Más tarde, en 1958, se construyó el sistema Las Vegas, un acueducto de conducción gravitacional de 76 km, que capta las aguas del río Aconcagua, proveniente de la cordillera de Los Andes; y, en 1972, se creó un nuevo embalse: Los Aromos. Las tres obras hidráulicas mencionadas conforman el sistema actual de abastecimiento de agua potable de la ciudad.<sup>[2]</sup>

En Chile, la creación del Código de Aguas de 1981 (Decreto con Fuerza de Ley 1.122 del 13 de agosto de 1981), estableció que las aguas terrestres (no marítimas) son bienes nacionales de uso público que pueden ser objeto de aprovechamiento de particulares mediante concesiones estatales. Esto implicó, en gran medida, que el Estado dejara de administrar el

recurso hídrico y sus redes, transformándolo en un recurso privado que se consume, vende, explota y provee como tal. Con ello, los más afectados han sido los grupos étnicos, las poblaciones tradicionales dedicadas a la agricultura familiar y los habitantes de los asentamientos precarios y/o informales, dadas sus limitaciones para negociar con la autoridad su derecho al acceso (Pánez-Pinto, Mansilla-Quiñones y Moreira-Muñoz, 2018).

Los rasgos principales del Código de Aguas de 1981 pueden expresarse en los siguientes términos:

- El agua está definida como un bien nacional de uso público y, simultáneamente, como un bien económico. Esto significa que se facilita la propiedad privada de las aguas, las cuales se encuentran, en cerca de un 90%, en manos de grupos extranjeros.<sup>[3]</sup>

[2] El abastecimiento hídrico de la ciudad de Valparaíso está asociado a tres afluentes principales y otros menores: sistema Las Vegas: 60%; embalse Los Aromos: 20%; Lago Peñuelas: 13%; otros embalses pequeños de una magnitud del orden del 7%.

[3] Entre las empresas transnacionales propietarias se encuentran: Suez de Francia, ESVAL y ESBIO de Canadá, ENEL de Italia y AES GENER de Estados Unidos.

- Los derechos de aprovechamiento (consumo, venta, explotación) son entregados en concesión por el Estado a un privado de manera gratuita y, en la mayoría de los casos, a perpetuidad. Con ello, la cesión se incorpora como el patrimonio de un particular, pudiéndose consumir (utilizar), comprar, vender y/o arrendar.<sup>[4]</sup>
- Se establece una diferencia entre aguas consuntivas y no consuntivas, es decir, entre las que deben ser devueltas o no al caudal del curso. Esto significa que algunas pueden ser derivadas para otros fines y no en beneficio de las poblaciones, por ejemplo, traspasando derechos, vendiendo o arrendando a compañías eléctricas, entre otros.<sup>[5]</sup>

En este contexto, la cobertura de agua potable, alcantarillado, red seca y colectores de aguas lluvias de los asentamientos informales ubicados en zonas de interfaz urbano-forestal de Valparaíso queda atrapada en un problema de reconocimiento de la calidad legal del sitio ocupado.<sup>[6]</sup> Por lo tanto, sus habitantes acceden al agua a partir de una serie de estrategias espaciales de carácter precario o mediante la acumulación de agua en pequeños estanques de 1000 litros que son abastecidos semanal o mensualmente por el Municipio a través de camiones aljibes.

En lo que respecta a los asentamientos informales, el Estado chileno los identifica bajo dos componentes macro: la irregularidad de la tenencia (ilegalidad) y la habitabilidad precaria, que implica condiciones nulas o insuficientes de acceso a agua potable, alcantarillado y electricidad<sup>[7]</sup> (MINVU, 2013). En este contexto precarizado, de exclusión y de denegación de condiciones de habitabilidad, cabe preguntarse si todos los habitantes son sujetos de derechos por igual, especialmente, cuando en Chile la cobertura de agua potable es del 97,3%. Interrogación necesaria, ya que, como sujetos de derecho, en Valparaíso quedan cuestiones pendientes en temas de integración y definiciones:

[4] Entre 2005 y 2008 se realizaron en Chile 20.000 transacciones de derechos de aguas por un monto equivalente a 4,8 billones de dólares (Banco Mundial, 2011).

[5] Las aguas consuntivas se distribuyen así: 73% para el sector agrícola (principalmente agroindustrias), 12% para el sector industrial, 9% para el sector minero y el 6% restante concentrado en las empresas sanitarias (SIS, 2015).

[6] En Chile, las empresas sanitarias son las que deben proveer servicios de agua potable, alcantarillado y red seca a la población. Mientras que, los colectores de aguas lluvias son responsabilidad de la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas.

[7] La “ilegalidad” de la tenencia implica la ocupación de suelos públicos y privados, seguida de autoconstrucción, arriendo irregular de lotes en un terreno privado subdividido para autoconstrucción, ocupación generalizada de orillas fluviales y desarrollo inmobiliario informal.

¿qué ocurre con las 2.716 familias de los asentamientos informales sin acceso a agua potable y alcantarillado? ¿Cuál es el límite de participación del Estado y de la empresa privada frente a la demanda esencial de estos sujetos? Independiente de la disyuntiva legal implícita en los asentamientos informales, ¿puede dejarse sin cobertura de agua a los territorios expuestos a riesgo de incendio forestal?

Con base en lo anterior, sostenemos la tesis de que la privatización del agua potable en el marco del régimen neoliberal ha provocado problemas severos en el acceso universal al agua, generando vulnerabilidades multiescalares en el sistema urbano. Para ello, analizamos once sistemas urbanos de asentamientos informales localizados en la Zona de Interfaz Urbano Forestal de la ciudad de Valparaíso con el objeto de determinar si el acceso universal al agua genera o no una vulnerabilidad territorial para sus habitantes.

## Marco teórico: los asentamientos informales y el acceso al agua

Los asentamientos informales se destacan en la producción socioespacial de la ciudad en el Sur Global (Roy, 2005; UN-HABITAT, 2003) y dan cuenta de la forma como los habitantes más vulnerables de las sociedades deben realizar prácticas de autogestión del hábitat residencial, para hacer frente a un déficit de vivienda que se ha estancado (Hardoy y Satterwhite, 1987). Al respecto, Abramo (2012: 41) señala que la informalidad urbana puede ser entendida como “un conjunto de irregularidades –o (a) regularidades”, condición general que transita y se despliega entre las formas urbanas, la economía y las interacciones sociales.

Las investigaciones sobre informalidad urbana en Latinoamérica coinciden en que la consolidación de políticas urbanas neoliberales ha provocado una desregulación del uso del suelo y ha consolidado la proliferación de los asentamientos informales en sus periferias. Esto se puede apreciar cuando se analizan los indicadores internacionales, los cuales señalan que, entre 1990 y 2014, el porcentaje proporcional de habitantes viviendo en asentamientos informales bajó un 12,6% (de 33,7% en 1990 a 21,1% en 2014) (Sandoval y Sarmiento, 2018) y, a pesar de ello, el número total de personas viviendo en asentamientos informales en 2015 se estancó en 104.000.000 (UN-HABITAT, s.f.). Es en ese marco de naturalización de la informalidad

urbana (Roy, 2005; 2011), que la tasa promedio de la población latinoamericana que vive en asentamientos informales ha alcanzado el 25%<sup>[8]</sup> (UN-HABITAT, s.f.).

En Chile se presentan diferencias enormes en los catastros e indicadores de asentamientos informales. Mientras en el año 2016 ONU-Habitat señalaba que el 9% de la población vivía en asentamientos informales, el gobierno de Chile declaraba que era solo el 0.49%. Este delta responde a que el enfoque utilizado por el gobierno se centra en la tenencia legal del suelo y la vivienda<sup>[9]</sup> (Pino y Ojeda, 2013; Calderón Cockburn, 2011), invisibilizando el déficit infraestructural y urbano asociado a dichos asentamientos (Ojeda, Bacigalupe y Pino, 2018; Inostroza, 2017), así como aquellos de origen informal<sup>[10]</sup> (Pino, 2015; Paz Castro, et al., 2015). Es decir, los asentamientos informales (sin tenencia) suelen estar contiguos a asentamientos de origen formal (con tenencia), lo que genera sistemas socioespaciales de alta precariedad infraestructural y urbana<sup>[11]</sup> (Pino, 2015; Paz Castro, et al., 2015).

Fernandes (2008: 27), señala que la informalidad urbana latinoamericana tiene un denominador común: “la ausencia de infraestructura urbanística y ambiental adecuada de equipamientos colectivos y de servicios públicos”. Esto se debería a cuatro causas: la incapacidad estructural sistémica del Estado para enfrentar adecuadamente los déficits de viviendas; los criterios elitistas de la planificación urbana que no toman en cuenta la realidad socioeconómica de los territorios sobre los cuales actúan; la autonomía limitada de los municipios para generar actuaciones de impacto sistémico sobre sus territorios; y una legislación urbana conservadora que promueve el derecho a la propiedad individual sobre la colectiva.

Si bien, en el año 2015 la tasa promedio de los asentamientos informales en Latinoamérica se había re-

ducido a un 25% (UN-HABITAT, s.f.), se estima que un 70% de los asentamientos actuales son de origen informal (Mertins, 2009), lo que deja entrever que los esfuerzos por regularizar la tenencia de suelo no han sido suficiente para resolver la proliferación de los asentamientos informales y, mucho menos, para resolver las carencias infraestructurales de los mismos (Gouverneur, 2015; Paz Castro, et al., 2015). Esto se debe a que los asentamientos informales (sin regularización en la tenencia) y los de origen informal (con regularización en la tenencia) se han localizado, principalmente, en las periferias, en zonas de baja plusvalía y/o en zonas de riesgos de desastre, así como en áreas que presentan conflictos normativos con los planes locales de ordenamiento territorial. En su conjunto, la carencia urbano infraestructural es la manifestación de la convergencia de impedimentos normativos, económicos y políticos del Estado para generar acceso a servicios básicos, como el acceso al agua.

En este sentido, en Latinoamérica la privatización de los modelos de gestión urbana del agua ha implicado que el sector privado sea el encargado de definir la oferta de servicios, mientras el Estado la regula (Mansilla, 2013), lo que no se traduce en una sincronía entre rentabilidad y política o interés público en el marco de un contrato social. Sin embargo, no todo corresponde a la contraposición público-privada, tal como señalan Budds y McGranahan (2003: 88), ya que “el debate privado versus público sesga la variedad de roles que las empresas privadas podrían desempeñar en los servicios de agua y saneamiento, y desvía la atención de los problemas que no tienen nada que ver con la privatización”.

Un ejemplo de los problemas invisibilizados por este debate es el hecho de que las empresas privadas, los gobiernos locales, los organismos internacionales y la comunidad científica tiene cada uno su propia definición sobre la distribución universal del agua. Sin embargo, las investigaciones científicas apuntan a ampliarla al considerar el uso cotidiano que la comunidad podría darle a este recurso (cocinar, beber, riego, estanques, entre muchos otros) (Nganyanyuka, et al., 2014).

De acuerdo con Guimarães, Malheiros y Marques (2016), el acceso universal al agua se divide en seis estados que pueden ser o no complementarios: provisión, conexión, calidad del agua, regularidad, calidad del servicio e infraestructura de calidad. A esto se agrega el planteamiento de Nganyanyuka, et al. (2014) sobre el uso del agua, puesto que tener provi-

[8] De modo desagregado tenemos en Bolivia: 59,3%; Colombia: 16,1%; Brasil: 28%; Paraguay: 17,6%; Ecuador: 21,5%; Perú: 36,1%; Argentina: 23,5%; y Chile: 9%. Venezuela y Uruguay no presentan datos (UN-HABITAT, s.f.).

[9] El Ministerio de Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Chile define los asentamientos informales como “preferentemente urbanos, compuestos por más de ocho familias que habitan en posesión irregular de un terreno y cuyas viviendas se encuentran agrupadas y contiguas” (MINVU, 2013: 23).

[10] Los asentamientos de origen informal corresponden a ocupaciones que, originalmente, fueron tomas de terreno. Con el tiempo, la tenencia de la propiedad ha sido regularizada por sus habitantes mediante convenios y leyes de excepción a través del Ministerio de Bienes Nacionales. Sin embargo, las viviendas son autoconstruidas y no siguen las normas de habitabilidad del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

[11] Constitucionalmente, el Estado solo puede intervenir donde los privados no pueden o no quieren invertir, siendo el agua y sus derechos de propiedad y provisión de servicios uno de los ejemplos más notables.

sión y conexión a ella no garantiza su control y gestión y podría provocar, entre otros, almacenamientos inadecuados y contaminaciones asociadas a canalizaciones urbanas precarias y/o informales.

Los estudios sobre asentamientos informales suelen demostrar que el acceso al agua solo ha resuelto la etapa de provisión y que esta no necesariamente es realizada por el sector privado y/o público, sino por estrategias de autogestión de los habitantes y gracias al apoyo de instituciones externas que median la negociación (*negotiated institutions*) con el sector público-privado. En el caso de las primeras, Nganyanyuka, et al. (2014) han identificado siete tipos de estrategias de obtención de agua: robo de pozos profundos privados; instalación de bombas de agua y tanques de reserva; compra de agua a vendedores informales; compra de agua a vecinos; compra de agua a mezquitas o iglesias; compra de agua envasada; y conexiones ilegales y/o robo.

El caso del acceso al agua mediante el apoyo de instituciones negociadoras se enmarca en la política de UN-HABITAT, expresada en *The challenge of slums. Global report on human settlements* (UN-HABITAT, 2003). Dicho reporte que sostiene que las posibilidades de permanecer en un asentamiento informal, sin ser propietario, aumenta con la dotación de servicios básicos, ya que esta regularización (facilitación) implica un reconocimiento a su condición de poseedores irregulares de un sitio, lo que evitaría tácitamente la erradicación de los habitantes que viven en condición de tenencia informal del sitio en el que habitan (Hylton y Charles, 2018).

Sobre este punto, por ejemplo, existen antecedentes que demuestran que en Brasil y Colombia se presentan casos donde algunas ONG y los gobiernos locales han regularizado las conexiones informales (ilegales) a los servicios básicos, lo que ha conducido al reconocimiento de la tenencia irregular y/o informal. Esto avala que el acceso a servicios expresa formas de negociación de diversos intereses entre el Estado, la empresa privada y la ciudadanía, las que no necesariamente tienen que ver con formas y canales institucionales. Más aún, se trataría de un ejercicio de ciudadanía desde la precariedad.

Asimismo, los estudios sobre el acceso a los servicios básicos de los asentamientos informales son recientes, dando cuenta de la importancia que tiene pensar en alternativas de acceso a servicios básicos, sin que ello implique necesariamente procesos futu-

ros de regularización de la tenencia de estos asentamientos (Ahlers, et al., 2014). Dos de los casos más emblemáticos de dicha forma alternativa de acceso a los servicios básicos en el Sur Global son el de Ahmedabad (India), donde unos asentamientos informales lograron tener acceso a la electricidad gracias a la mediación de dos ONG (Hylton y Charles, 2018) y el de Dar Es Salaam (Tanzania), el cual se destaca por la autogestión de sus habitantes para obtener agua por medio de estrategias diversas (Nganyanyuka, et al., 2014). En contraposición a estos ejemplos está Bujumbura (Burundi), donde los problemas de abastecimiento de agua potable por efecto del cambio climático, la pobreza, el acceso a la red de servicios básicos y los conflictos de poder han impedido pensar alternativas para su gestión (de Keijser, 2017). Otro caso destacable es Manila (Filipinas), ciudad en que la privatización del agua ha impedido la cobertura en lugares considerados de baja rentabilidad (Cheng, 2014).

En Latinoamérica se destaca el caso de Río de Janeiro (Brasil), donde los habitantes de sus favelas, mediante un proceso de coproducción con el sector privado, lograron acceso a la electricidad (Pilo', 2017), así como el de las favelas de San Pablo que, con la instalación de medidores de agua a través del programa *Agua legal*, se han reconocido tácitamente las conexiones ilegales, sin que ello haya significado una mejora en el servicio (Hylton y Charles, 2018). De otra parte, en el año 2007 se implementaron en los asentamientos informales de la Región Metropolitana de Buenos Aires (Argentina) los programas *Agua + Trabajo y Cloacas + Trabajo*, los que, al igual que en el caso de Río de Janeiro, posibilitaron el acceso al agua mediante procesos de coproducción entre habitantes y empresa privada (Besana, 2014). Si bien los casos mencionados han producido procesos de coproducción, implicando a la comunidad para acceder a los servicios básicos, uno de los efectos colaterales es que los ciudadanos coproductores se convierten en clientes colaboradores (Pilo', 2017).

Contrario a lo anterior, el caso de Cochabamba (Bolivia) se destaca por los conflictos generados tras la incorporación de modelos de privatización de las sanitarias en las zonas periurbanas, donde existían anteriormente formas comunitarias de autogestión, dando paso a la denominada guerra del agua (Masterton, 2014) e impidiendo posibles procesos de mediación. De esta manera, lejos de reemplazar los sistemas informales de gestión del agua, el sistema formal ha incidido sobre aquellos alternativos que abastecen los espacios intersticiales sin cobertura de las empresas

formales. Eso evidencia que los sistemas formales e informales de acceso a los servicios básicos como el agua no operan en esferas diferentes, sino que interactúan entre ellos (McGranahan, 2015; McGranahan y Mitlin, 2016).

En este marco aparece el concepto de paisajes del agua (*waterscapes*), el cual cuestiona las formas de comprender la relación entre la sociedad y el agua como una expresión dicotómica y considera las relaciones complejas de interdependencia generadas por las transformaciones que experimenta el agua (Ahlers, et al., 2014) en el acceso, el uso y la distribución desigual. De igual manera, tiene en cuenta la ecología y la economía política y pone al frente las relaciones de poder, al considerar la red de agua como un artefacto político, que manifiesta las asimetrías entre los grupos sociales que habitan la ciudad (Karpouzoglou y Vij, 2017). En ese sentido, el concepto de paisajes del agua es clave para comprender y tratar el acceso al agua como un indicador de exclusión socioespacial.

En el caso chileno y, en particular, en la ciudad de Valparaíso, lo que está en juego es la ausencia de cobertura de agua potable, alcantarillado, red seca y colectores de aguas lluvias dentro del límite urbano<sup>[12]</sup>. Condición que, además de ser una exigencia de la Ley 20.038,<sup>[13]</sup> demuestra que el acceso al agua es una de las tantas expresiones de inequidad socio urbana en Chile y de los países del Sur Global.

## Metodología

El artículo presenta los resultados de una investigación mixta que consistió en la recopilación de datos cualitativos y cuantitativos de once sistemas urbanos de asentamientos informales de la ciudad de Valparaíso, así como el relevamiento de datos secundarios a partir de la revisión de fuentes oficiales del Estado chileno.

[12] “Se entenderá por límite urbano, para los efectos de la presente ley y de la Ley Orgánica de Municipalidades, la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal” (Ley General de Urbanismo y Construcción de Chile. Artículo 52).

[13] El reglamento de instalaciones domiciliarias de agua potable y de alcantarillado, título I, define en el punto 17 que el certificado de factibilidad es el documento formal emitido por las concesionarias de servicios públicos sanitarios, mediante el cual asumen la obligación de otorgar los servicios a un futuro usuario, expresando los términos y condiciones para tal efecto.

### Datos primarios:

- Relevamiento ortofotogramétrico mediante dron. Entre enero y junio de 2018, mediante el uso de un dron profesional, se realizaron relevamientos ortofotogramétricos de los 57 asentamientos informales de la ciudad de Valparaíso, con el objetivo de identificar y clasificar los asentamientos en grandes sistemas urbanos. Se seleccionaron once de ellos, los cuales están localizados en la Zona de Interfaz Urbano Forestal expuesta a riesgo de incendio.
- Entrevistas semidirectivas. Entre enero y septiembre de 2018 se realizaron entrevistas semidirectivas a veinte habitantes de cuatro sistemas urbanos de asentamientos informales (Torres de Mesana, Cuesta Colorada, Violeta Parra y Los Lancheros), acotando la muestra de estudio con el objetivo de identificar las estrategias y formas de provisión de agua de cada asentamiento.
- Catastro planimétrico de sistemas de almacenamiento de agua. Se realizó un catastro *in situ* para realizar cartografías detalladas de los cuatro sistemas urbanos seleccionados, permitiendo, entre otras cuestiones, identificar los artefactos de almacenamiento de agua, la presencia o no de red seca, alcantarillado y colectores

### Datos secundarios:

- Informes de gestión del sector sanitario. Se revisaron los informes de gestión del sector sanitario emanado por la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS) del Gobierno de Chile.
- Cartografías oficiales de redes de agua. Se especializaron en la plataforma GIS los datos cartográficos obtenidos en la Dirección de Obras Hidráulicas del Ministerio de Obras Públicas y en la Empresa Privada ESVAL.
- Catastros de asentamientos precarios (informales). Se especializaron en plataforma GIS los datos cartográficos de los asentamientos informales catastrados por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y de la ONG TECHO.
- Catastro de tenencia (propiedad de suelo). Se especializó en la plataforma GIS el registro communal de tenencia obtenido en el Ministerio de Bienes Nacionales (MBBN), con el objetivo de detectar los asentamientos informales que no han sido catastrados.
- Tras la sistematización de la totalidad de la in-

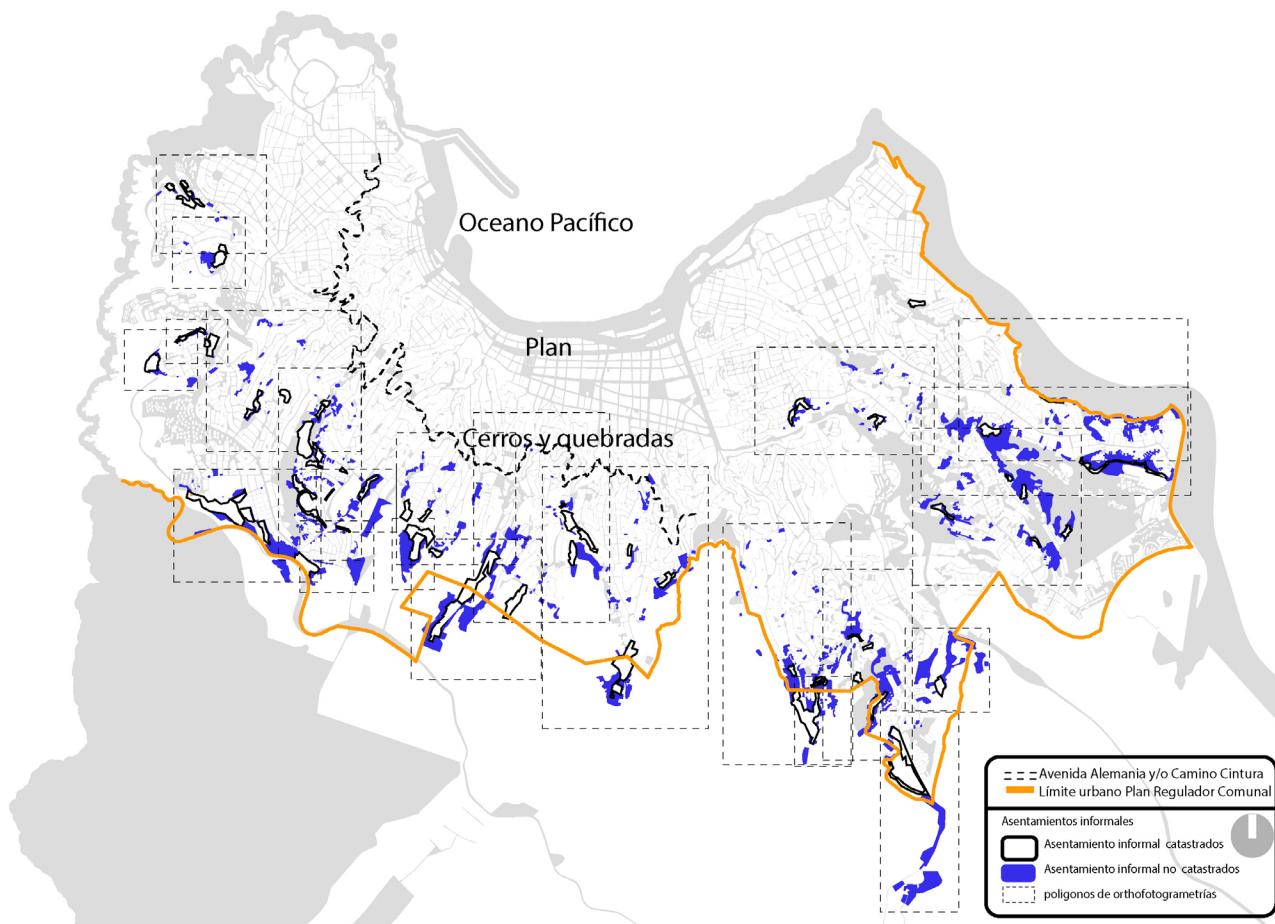


Figura 2. Cartografía de los asentamientos informales.

Elaboración: Lautaro Ojeda y Andrea Pino (CINVIT).

formación cartográficos en la plataforma GIS, se pudo apreciar la magnitud de la inexistencia de cobertura de agua potable, alcantarillado, red seca y colectores de aguas lluvias en la zona alta de la ciudad, donde se emplazan los asentamientos informales.

## Resultados

Valparaíso es una ciudad puerto, geográficamente dividida entre una planicie litoral estrecha que alberga el 7,2% de sus habitantes y sus cerros y quebradas, donde vive el 92,8% de la población. Según la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS, 2015), la región de Valparaíso posee una cobertura de agua potable del 99,4% y del 93,4% de alcantarillado.<sup>[14]</sup> A nivel de la comuna de Valparaíso, el censo de pobla-

ción y vivienda del año 2017 arrojó que, de un total de 117.196 viviendas, la cobertura de agua y alcantarillado es del 97,3%, lo que implica que existen 3.122 viviendas dentro del límite urbano que no poseen acceso a agua potable ni alcantarillado. A esto se deben sumar las viviendas de los asentamientos informales que están por fuera del límite urbano (INE, 2018).

Al superponer los datos cartográficos de fuentes oficiales con los levantamientos ortofotogramétricos, se constata que la mayoría de los asentamientos informales de Valparaíso se localizan en la Zona de Interfaz Urbano Forestal (Ojeda, Bacigalupe y Pino, 2018) y se encuentran entre la cota 100 y 400 msnm, teniendo como frontera el llamado “camino de cintura” o avenida Alemania que une distintos cerros de la ciudad y que opera simbólicamente como un límite entre lo formal y lo informal, entre lo consolidado y lo no consolidado (Pino, 2015).

## Sistemas urbanos de asentamien-

[14] En la región de Valparaíso operan dos empresas privadas: ESVAL S.A. y Cooperativa de Agua Potable Santo Domingo Ltda.

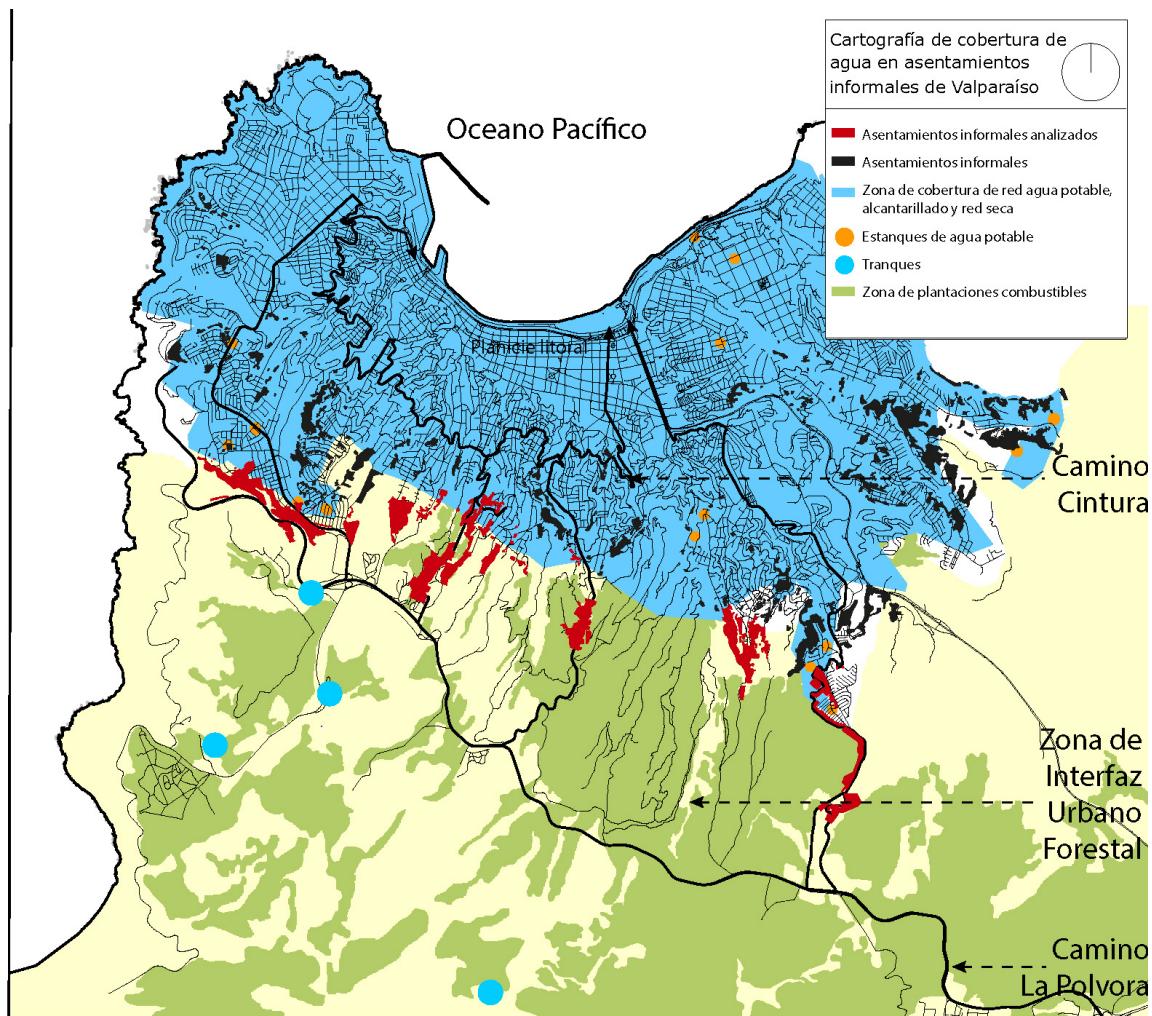


Figura 3. Cartografía de cobertura de agua en asentamientos informales en Valparaíso  
Elaboración: Lautaro Ojeda y Andrea Pino (CINVIT).

## tos informales y el acceso al agua en la Zona de Interfaz Urbano Forestal

Al analizar el relevamiento ortofotogramétrico con los datos secundarios se constata que el catastro oficial de asentamientos precarios (informales) no considera los asentamientos que agrupen a menos de ocho familias en posesión irregular de un terreno. Con ello se invisibiliza el 67% del universo del territorio ocupado por viviendas informales, el cual representa un total de 124,15 hectáreas, frente a las 72,72 hectáreas catastradas por la ONG TECHO y el Ministerio de vivienda y Urbanismo (MINVU) (ver Figura 2). Tanto estas viviendas informales no catastradas como los asentamientos de origen informal, se encuentran contiguos a los asentamientos informales catastrados, constituyendo grandes sistemas urbanos con alta pre-

cariedad infraestructural.

Para efectos del análisis hemos categorizado los asentamientos informales en sistemas urbanos según su realidad geográfica (mesetas y/o quebradas). Esta subdivisión reveló que existen once sistemas localizados en quebradas, once en mesetas y dos que combinan ambas características geográficas. Otro resultado fue que solo tres de los 24 sistemas urbanos geográfico de asentamientos informales se encuentran fuera del límite urbano definido por el Plan Regulador Comunal, lo que implica que los demás sistemas deberían presentar infraestructuras urbanas formales, como la cobertura de agua potable, alcantarillado, red seca y colectores de aguas lluvias (Figura 3 y Figura 4).

Finalmente, 11 de los 24 sistemas se encuentran localizados en lo que la Corporación Nacional Forestal (CONAF) ha denominado la Zona de Interfaz Urbano

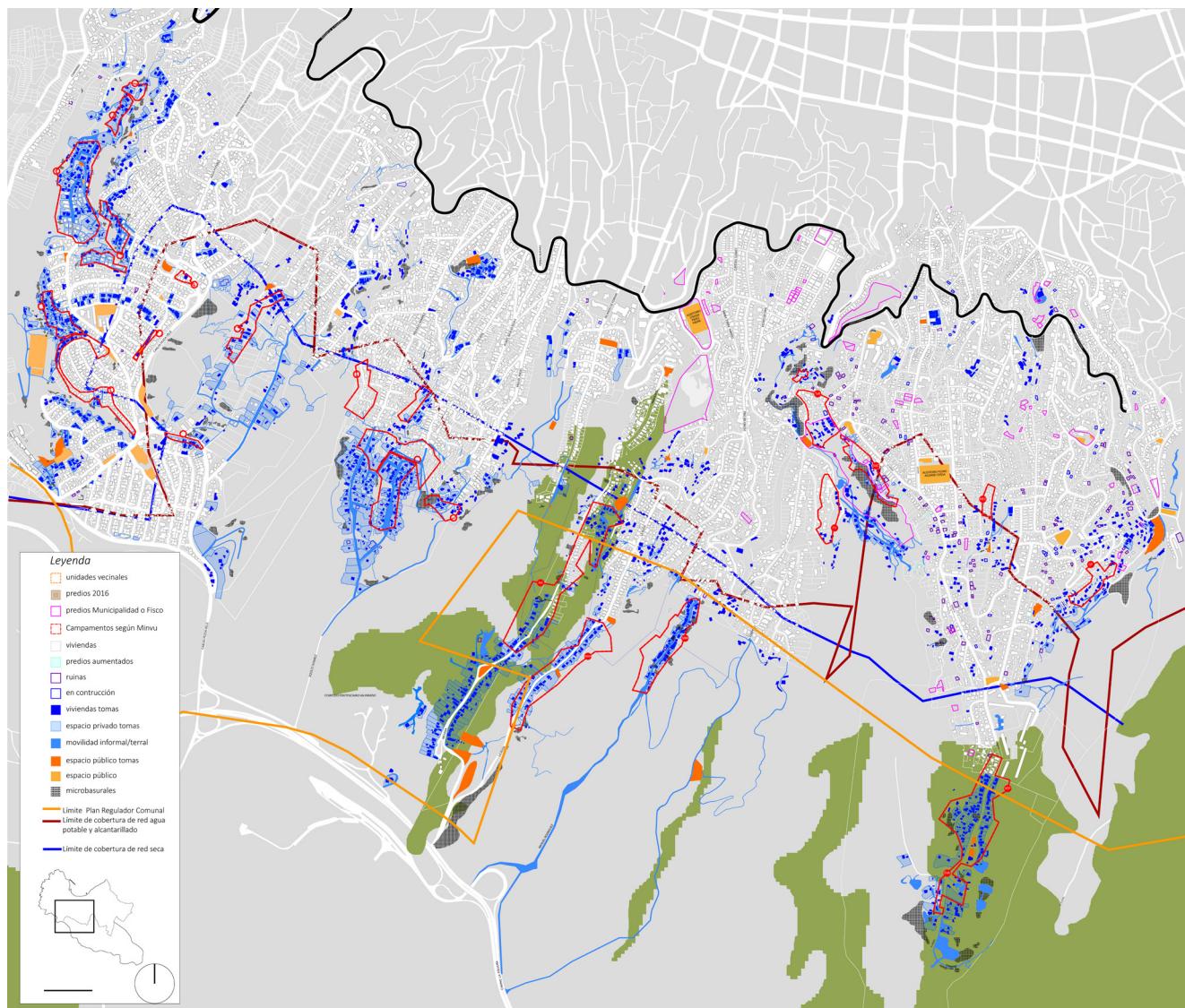


Figura 4. Cartografía de la ausencia de cobertura de agua en la ZIUF de Valparaíso

Elaboración: Lautaro Ojeda y Andrea Pino (CINVIT).

Forestal (ZIUF), la cual está expuesta a riesgo de incendio por la sustitución del bosque esclerófilo por especies introducidas extremadamente combustibles (*pinus radiata* y *eucaliptus globulus*), alterando el sistema ambiental de la ciudad (Magrini y López Varela, 2016).

El análisis de la cobertura de agua potable, alcantarillado, red seca y colectores de aguas lluvias revela que en la zona suroeste de la ciudad la red de agua potable y alcantarillado llega hasta los 260 msnm. Sin embargo, entre los 260 y los 410 msnm de dicha zona se localizan once sistemas urbanos de asentamientos informales: Los Lancheros, Pueblo Hundido, Pezoa

Veliz, Pasaje Lorena, Violeta Parra, Mesana, La Ruda, Manuel Rodríguez, El Vergel Alto, Cuesta Colorada y La Isla Alto. Esta ZIUF, expuesta a riesgo de incendio, no cuenta con ninguno de los 1.131 hidrantes de la red seca que tiene la ciudad, los 22 estanques de agua que identifica la autoridad, ni con un colector de aguas lluvias.

Al analizar los once sistemas urbanos presentes en la ZIUF (Figura 3) se evidencia que, en nueve de ellos, el acceso al agua se realiza por medio de pozos, vertientes, conexiones informales y compra de agua



Figura 5. Fotos de sistemas informales de almacenamiento de agua  
Elaboración: Lautaro Ojeda y Andrea Pino 2018.

potable distribuida por el camión aljibe municipal,<sup>[15]</sup> lo cual obliga a que los habitantes tengan que autoconstruir sistemas informales de distribución y almacenamiento de agua, no necesariamente herméticos y/o bien sellados (Figura 5).

## Discusión final

Los antecedentes presentados permiten dar cuenta de las diferentes escalas y dimensiones en las que se manifiesta el problema del agua. Sin embargo, su comprensión se vuelve más aguda en los marcos de la precarización urbana, informalidad y exposición a riesgo de desastre. Frente a un problema esencial y

sensible como el acceso al agua, el caso de Valparaíso resulta paradigmático, debido al modo en que el código de aguas chileno y el mercado del agua excluyen a los grupos sociales vulnerables.

En efecto, la privatización de los servicios y el acceso desigual al agua tiene un ejemplo claro en la ZIUF, donde se emplazan los asentamientos informales de Valparaíso. Estas zonas se caracterizan por la ausencia de infraestructura destinada a canalizar, almacenar y distribuir las aguas potables, tratadas, grises y lluvias. Al mismo tiempo, la indisponibilidad de agua contrasta con la presencia de monocultivos altamente combustibles (*pinus radiata* y *eucaliptus globulus*) próximos a los asentamientos informales, que las convierten en zonas de alta vulnerabilidad ante el riesgo de incendio forestal urbano. En un país como Chile, expuesto a diversos riesgos de desastre (sismo, tsunami, incendios, aluviones, erupciones volcánicas), no deberían existir zonas sin infraestructuras urbanas.

[15] De acuerdo con los habitantes de los asentamientos informales, existen dos tipos de provisión municipal de agua mediante camión aljibe: agua potable que se adquiere semanalmente por un valor de 10 dólares por 6.000 litros y agua tratada para usos de riego que se distribuye gratuitamente una vez al mes.

ritoriales destinadas a mitigar la vulnerabilidad de sus asentamientos y, en una ciudad como Valparaíso, en la que la Zona de Interfaz Urbano Forestal se encuentra expuesta permanentemente a riesgo de incendio, la ausencia de cobertura de agua constituye un problema de ordenamiento territorial y medio ambiental.

El agua, pensada únicamente en su condición de recurso hídrico en la perspectiva del mercado, se presenta contraria a su reconocimiento como derecho humano. Al no ser un bien público, fortalece la posición de rentabilidad de la empresa propietaria de los derechos de agua regionales y se vuelve un negocio más significativo de cara a los asentamientos informales. Los resultados revelaron que las familias que habitan este tipo de asentamientos son proveídas mediante camiones aljibes, en un promedio mensual de 24.000 litros, cifra que supera el promedio nacional de consumo familiar de agua, que es de 19.000 litros mensuales. Esto se debe a que, ante la inexistencia de redes urbanas de distribución de agua, los habitantes se ven obligados a autoconstruir sus propios sistemas de distribución y almacenamiento y, dado que no están construidos por profesionales certificados, pueden presentar fallas y fugas que implican un mayor consumo. El valor por litro es bastante similar a la tarifa de 0.0016 dólares por litro que ofrece el mercado formal privado. Sin embargo, a diferencia del mercado privado, esta provisión municipal no incluye los servicios de alcantarillado y mantención de las redes, por lo que la cobertura de agua de los asentamientos informales sigue siendo un servicio sanitariamente

deficiente. Asimismo, los habitantes de los asentamientos informales de Valparaíso reconocen que existen incertidumbres con respecto a la provisión del agua: no hay un proceso transparente que garantice la calidad del recurso que se les entrega; los factores climáticos y geográficos como la lluvia y la topografía abrupta influyen en la irregularidad e incertidumbre de la provisión; y la ausencia de redes urbanas de distribución de agua los obliga a descargar las aguas grises en su entorno inmediato, lo que genera un problema sanitario y un deterioro geotécnico paulatino del suelo sobre el cual se localiza el asentamiento.

De este modo, el acceso desigual al agua que se presenta en los asentamientos informales ubicados en zonas de riesgo mantiene y/o refuerza las condiciones de exclusión y segregación socioespacial implícitas en este tipo de asentamientos.

## Bibliografía

- ABRAMO, P. (2012).** "La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas". *Eure*, 38 (114): 35-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- AHLERS, R., et al. (2014).** "Informal space in the urban waterscape: Disaggregation and co-production of water services". *Water Alternatives*, 7 (1): 1-14. Consultado en: <http://www.water-alternatives.org/index.php/all/doc/articles/vol7/v7is-sue1/230-a7-1-1/file>
- ARAYA, M. (2009).** "Las aguas ocultas de Valparaíso". *ARQ*, 73: 40-45. <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-69962009000300007>
- BANCO MUNDIAL. (2011).** Chile. Diagnóstico de la gestión de los recursos hídricos. Consultado en: [http://www.dga.cl/eventos/Diagnostico%20gestion%20de%20recursos%20hidricos%20en%20Chile\\_Banco%20Mundial.pdf](http://www.dga.cl/eventos/Diagnostico%20gestion%20de%20recursos%20hidricos%20en%20Chile_Banco%20Mundial.pdf)
- BESANA, P. B. (2014).** "La nueva política de los pobres: Estado, líderes y organizaciones populares en la provisión de servicios básicos. Un estudio de caso en un asentamiento de la Región Metropolitana de Buenos Aires". *Desafíos*, 26 (1): 297-332. <http://dx.doi.org/10.12804/desafios26.1.2014.08>
- BUDDS, J. y McGRANAHAN, G. (2003).** "Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America". *Environment and Urbanization*, 15 (2): 87-114. <https://doi.org/10.1177/09562478031500222>
- CALDERÓN COCKBURN, J. (2011).** "Titulación de la propiedad y mercado de tierras". *Eure*, 37 (111): 47-77. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200003>
- CHENG, D. (2014).** "The persistence of informality: small-scale water providers in Manila's post-privatisation era". *Water Alternatives*, 7 (1): 54-71. Consultado en: <https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9275/Art7-1-4.pdf?sequence=1>
- DE KEIJSER, A. (2017).** "Rethinking the governance of household water supply in Bujumbura: analysing informality through a just city Lens". *plaNext*, 5: 14-29. [http://dx.doi.org/10.24306/pla\\_nxt.2017.05.002](http://dx.doi.org/10.24306/pla_nxt.2017.05.002)
- FERNANDES, E. (2008).** "Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina". *Eure*, 34 (102): 25-38. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000200002>
- GOUVERNEUR, D. (2015).** Planning and design for future informal settlements: shaping the self-constructed city. Nueva York: Routledge.
- GUIMARÃES, E., MALHEIROS, T. y MARQUES, R. (2016).** "Inclusive governance: new concept of water supply and sanitation services in social vulnerability areas". *Utilities Policy*, 43: 124-129. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2016.06.003>
- HARDOY, J. E. y SATTERHWAITE, D. (1987).** La ciudad legal y la ciudad ilegal. Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.

- HYLTON, E. y CHARLES, K. J. (2018).** "Informal mechanisms to regularize informal settlements: Water services in São Paulo's favelas". *Habitat International*, 80: 41-48. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2018.07.010>
- INE. (2018).** Estimaciones y proyecciones de la población de Chile 1992-2050. Total país. Metodología y principales resultados. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas. Consultado en: <http://www.censo2017.cl/descargas/proyecciones/metodologia-estimaciones-y-proyecciones-de-poblacion-chile-1992-2050.pdf>
- INOSTROZA, L. (2017).** "Informal urban development in Latin American urban peripheries. Spatial assessment in Bogotá, Lima and Santiago de Chile". *Landscape and Urban Planning*, 165: 267-279. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2016.03.021>
- KARPOUZOGLOU, T. y VIJ, S. (2017).** "Waterscape: a perspective for understanding the contested geography of water". *WIREs Water*, 4 (3): 1-5. <https://doi.org/10.1002/wat2.1210>
- MAGRINI, C. y LÓPEZ VARELA, S. (2016).** "Valparaíso H30 Humedad y restauración ecológica: estrategias para un ordenamiento territorial desde sus factores de riesgo". *AUS*, 19: 18-23. Consultado en: <http://www.ausrevista.cl/index.php/es/joomla/list-all-categories/26-revista-n-19/200-valparaiso-h30-humedad-y-restauracion-ecologica-estrategias-para-un-ordenamiento-territorial-desde-sus-factores-de-riesgo>
- MANSILLA, P. (2013).** "Los instrumentos del desorden: Estado y actores subnacionales en la producción de los espacios periurbanos". *Persona y Sociedad*, 27 (2): 41-68.
- MARSTON, A. (2014).** "The scale of informality: community-run water systems in peri-urban Cochabamba, Bolivia". *Water Alternatives*, 7 (1): 72-88. Consultado en: <https://dcl.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/9276/Art7-1-5.pdf?sequence=1>
- McGRANAHAN, G. (2015).** "Realizing the right to sanitation in deprived urban communities: meeting the challenges of collective action, co-production, affordability, and housing tenure". *World Development*, 68: 242-253. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.008>
- McGRANAHAN, G. y MITLIN, D. (2016).** "Learning from sustained success: how community-driven initiatives to improve urban sanitation can meet the challenges". *World Development*, 87: 307-317. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.06.019>
- MERTINS, G. (2009).** "Megacities in Latin America: informality and insecurity as key problems of governance and regulation". *Die Erde*, 140 (4): 391-402.
- MINVU. (2013).** Mapa social de campamentos. Santiago: Ministerio de Vivienda y Urbanismo Gobierno de Chile.
- NACIONES UNIDAS. (2010).** El derecho humano al agua y el saneamiento. Ginebra: Naciones Unidas. Consultado en: [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)
- NGANYANYUKA, K., et al. (2014).** "Accessing water services in Dar es Salaam: are we counting what counts?" *Habitat International*, 44: 358-366. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.07.003>
- OJEDA, L., BACIGALUPE, G. y PINO, A. (2018).** "Co-production after an urban forest fire: post-disaster reconstruction of an informal settlement in Chile". *Environment and Urbanization*, 30 (2): 537-556. <https://doi.org/10.1177/0956247818790731>
- PANEZ-PINTO, A., MANSILLA-QUIÑONES, P. y MOREIRA-MUÑOZ, A. (2018).** "Agua, tierra y fractura sociometabólica del agronegocio. Actividad frutícola en Petorca, Chile". *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 28 (3): 153-160. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v28n3.72210>
- PAZ CASTRO, C., et al. (2015).** "Disaster risk construction in the progressive consolidation of informal settlements: Iquique and Puerto Montt (Chile) case studies". *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 13: 109-127. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2015.05.001>
- PILO', F. (2017).** "Co-producing affordability' to the electricity service: a market-oriented response to addressing inequality of access in Rio de Janeiro's favelas". *Urban Research & Practice*, 10 (1): 86-101. <https://doi.org/10.1080/17535069.2016.1154101>
- PINO, A. (2015).** Quebradas de Valparaíso: memoria social autoconstruida. Santiago: LOM, FONDART.
- PINO, A. y OJEDA, L. (2013).** "Ciudad y hábitat informal: las tomas de terreno y la autoconstrucción en las quebradas de Valparaíso". *Revista INVI*, 28 (78): 109-140. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582013000200004>
- ROY, A. (2005).** "Urban informality: toward an epistemology of planning". *Journal of the American Planning Association*, 71 (2): 147-158. <https://doi.org/10.1080/01944360508976689>
- ROY, A. (2011).** "Slumdog cities: rethinking subaltern urbanism". *International Journal of Urban and Regional Research*, 35 (2): 223-238. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>
- SANDOVAL, V. y SARMIENTO, J. P. (2018).** "Una mirada desde la gobernanza del riesgo y la resiliencia urbana en América Latina y el Caribe: los asentamientos informales en la Nueva Agenda Urbana". *REDER*, 2 (1): 38-52. Consultado en: <http://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/10>
- SCHMITT, R. J., MORGENTHOTH, E. y LARSEN, T. A. (2017).** "Robust planning of sanitation services in urban informal settlements: an analytical framework". *Water Research*, 110: 297-312. <https://doi.org/10.1016/j.watres.2016.12.007>
- SISS. (2015).** Informe de gestión del Sector Sanitario 2015. Santiago: Gobierno de Chile. Consultado en: <http://www.siss.gob.cl/586/w3-archivo-16141.html>
- TECHO. (2018).** Informe regional de catastro nacional de Campamentos, TECHO Chile. Santiago de Chile: TECHO.
- UN-HABITAT. (2003).** The challenge of slums: global report on human settlements 2003. Londres y Sterling: UN-HABITAT. Consultado en: <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf>
- UN-HABITAT. (s.f.).** Observatories. Consultado en: <http://mirror.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=646&cid=8381>
- UNITED NATIONS. (2002).** The Millennium Development Goals Report. Nueva York: United Nations.
- VELA RUIZ, A. (2004).** "Iniciativas para abastecer de agua a Valparaíso. 1847-1901". *Archivum*, 5 (6): 214-224. Consultado en: <https://docs.google.com/file/d/0B2bp8ygFxx8QdFVNcjloNXUwVzg/edit>
- WUTICH, A., BERESFORD, M. y CARVAJAL, C. (2016).** "Can informal water vendors deliver on the promise of a human right to water? Results from Cochabamba, Bolivia". *World Development*, 79: 14-24. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.10.043>



# La calidad como objetivo. Propuesta metodológica<sup>[1]</sup>

Quality as a challenge.

A methodological proposal

Qualidade como  
objetivo.

Una proposta metodológica

La qualité comme  
objectif.

Une proposition méthodologique

▲ Fotografía: María Fernanda Uribe Tami

Autora

María Fernanda Uribe Tami

Doctora en Urbanismo  
Estudio de Arquitectura Forma Unión JC

maria.uribe.tami@alumnos.upm.es  
<https://orcid.org/0000-0003-3489-9045>

Recibido: 31/01/2018

Aprobado: 14/08/2019

## Cómo citar este artículo:

URIBE-TAMI, M. F. (2019). "La calidad como objetivo. Propuesta metodológica". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 167-179. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.70139>

[1] Artículo de investigación científica y tecnológica producto de la tesis doctoral en Sostenibilidad y Regeneración Urbana, ETSAM, de la Universidad Politécnica de Madrid, Vivienda social y ciudad. La morfología del espacio residencial dirigido a la población de bajos ingresos en Bogotá y Medellín.

## Resumen

---

El deterioro de la calidad del espacio residencial destinado a la población de bajos ingresos en las principales ciudades de Colombia lleva a reflexionar sobre las lógicas de configuración que se producen en dicho territorio y su forma de evaluación. La naturaleza del modelo de ciudad implantado, su forma de producción y ocupación de la tierra ha generado un escenario de necesidad, deficiencia y fragmentación. Una mirada analítica sobre los factores que determinan dicha calidad permite aproximarse a una metodología de medición sobre las condiciones de esos territorios. El objetivo es desarrollar un instrumento técnico que haga posible identificar de manera objetiva los aspectos formales de la vivienda y su entorno asociados a la habitabilidad. Para ello se explora un conjunto de indicadores basado en instrumentos legales, jurídicos e iniciativas de medición de carácter nacional e internacional sobre las condiciones de calidad del entorno habitacional. La propuesta concluye con una labor compleja de limitar el término mismo de calidad a nivel urbano y formular el conjunto de parámetros que la definen.

**Palabras clave:** evaluación, indicadores, calidad urbana, vivienda social.

## Autora

---

### María Fernanda Uribe Tami

Doctora en Urbanismo del programa en Sostenibilidad y Regeneración Urbana de la Universidad Politécnica de Madrid (2019). Es arquitecta, magíster en Planeamiento Urbano y Territorial y magíster en Hábitat de la Universidad Nacional de Colombia, con énfasis en estudios de vivienda y hábitat. Ha participado en diferentes proyectos de gestión y producción de vivienda, planeación urbana y regional, así como en proyectos arquitectónicos de diseño, construcción e interventorías de obra. Actualmente trabaja en el estudio de arquitectura Forma Unión JC en Madrid.

## Abstract

The qualitative deterioration of the residential space destined to the population of low income in the main cities of Colombia leads to reflect on the logics of configuration that occur in that territory and its form of evaluation. The nature of the model of the city implanted, its form of production and occupation of the land, has generated a scenario of necessity, deficiency and fragmentation. An analytical look at the factors that determine this quality allows us to approach an evaluation methodology about the conditions of those territories. The objective is to develop a technical proposal to identify the formal aspects of social housing and the environment. For this, a set of indicators based on political regulation, legal instruments and national and international measurement initiatives on the quality conditions of social housing are explored. Research finding concludes with a complex task of limiting the term of quality at the urban level and formulating the set of parameters that define it.

## Keywords:

evaluation, indicators, urban quality, social housing.

## Resumo

A deterioração da qualidade do espaço residencial para a população de baixa renda nas principais cidades da Colômbia leva a refletir sobre a lógica de configuração que ocorre nesse e sua forma de avaliação. A natureza do modelo da cidade implantada, sua forma de produção e ocupação da terra, gerou um cenário de necessidade, deficiência e fragmentação. Um olhar analítico sobre os fatores que determinam essa qualidade nos permite abordar uma metodologia para medir as condições desses territórios. O objetivo é desenvolver uma proposta técnica que permita, de forma objetiva, identificar os aspectos formais da habitação e do meio ambiente associados à habitabilidade. Para isso, é explorado um conjunto de indicadores baseados em regulamentos políticos, legais e iniciativas de medição nacionais e internacionais sobre condições de qualidade do ambiente habitacional. Assim, a proposta conclui com uma tarefa complexa de limitar o termo de qualidade no nível urbano e formular o conjunto de parâmetros que o definem.

## Palavras-chave:

avaliação, indicadores, qualidade urbana, habitação social.

## Résumé

La dégradation de la qualité de l'espace résidentiel du logement social dans les principales villes de Colombie nous amène à réfléchir sur la logique de configuration qui se produit sur ce territoire et sa forme d'évaluation. Le caractère du modèle de ville implantée, sa forme de production et son occupation du sol ont généré un scénario de misère, de carence et de fragmentation. Une vue analytique des facteurs qui déterminent cette qualité nous permet d'approcher une méthodologie d'évaluation des conditions de ces territoires. L'objectif est de développer un instrument technique permettant d'identifier de manière objective les aspects formels du logement et de son environnement associé à l'habitabilité. Pour cela, un ensemble d'indicateurs basés sur des instruments légaux, juridiques et des initiatives de mesure nationales et internationales sur les conditions de qualité processus du logement sont explorés. La proposition cherche donc limiter le terme de qualité dans le domaine de l'urbanisme et de formuler l'ensemble des paramètres qui la définissent.

## Mots-clés:

évaluation, indicateurs, qualité urbaine, logement social.



**La calidad como objetivo.**  
Propuesta metodológica

## Introducción

---



---

La construcción inmobiliaria en Colombia, especialmente la de vivienda, ha sido motor del crecimiento económico en los últimos veinte o treinta años. Sin embargo, los objetivos o programas en materia de calidad de vivienda han sido relegados a los planes de desarrollo del gobierno de turno.

Esto puede verse claramente en los diferentes énfasis o las metas que cada Plan ha planteado y la distribución de recursos que se ha hecho. Desde el punto de vista social y político, los problemas específicos del sector habitacional han recibido un tratamiento coyuntural, sin esbozo de una política de largo plazo. En cambio, en relación con la dimensión económica del sector es en donde sí ha existido un tratamiento sostenido de gobierno a gobierno, constituyendo, ésta sí, una real política de Estado (Fique, 2006: 59).

*Con el fin de contribuir al tema, este artículo, el cual se basó en la tesis doctoral *Vivienda social y ciudad. La morfología del espacio residencial dirigido a la población de bajos ingresos en Bogotá y Medellín*, tiene como objetivo acotar directrices operativas para identificar características físicas de la vivienda y su entorno, por medio de un conjunto de indicadores.*

Dicho tratamiento coyuntural se evidencia en la falta de políticas públicas relativas a las condiciones técnicas y habitacionales de la vivienda social. Pocas normativas especifican parámetros concretos en materia de diseño arquitectónico y urbano. Las principales son el Decreto 1259/1973,<sup>[2]</sup> por el cual se dictan las normas mínimas de urbanización, servicios públicos y comunitarios, el Decreto 2060/2004, por el cual se establecen normas mínimas para vivienda de interés social urbana; el Acuerdo 6/1990 de Bogotá, por medio del cual se adopta el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá; el Acuerdo 38/1990 de Medellín, por medio del cual se expide el Estatuto Municipal de Planeación, Usos del Suelo, Urbanismo y Construcción de Medellín; y, por supuesto, los Planes de Ordenamiento Territorial propuestos para las principales ciudades de Colombia.

Garantizar unas condiciones adecuadas de calidad en la vivienda social debería ser una de las obligaciones principales del Estado para satisfacer las necesidades de la población de bajos ingresos. Sin embargo, para ello sería necesario que este enunciara instrumentos técnicos claros de formulación, seguimiento y evaluación en cada normativa y que fueran acatado por cada gobierno. Con el fin de contribuir al tema, este artículo, el cual se basó en la tesis doctoral *Vivienda social y ciudad. La morfología del espacio residencial dirigido a la población de bajos ingresos en Bogotá y Medellín*, tiene como objetivo acotar directrices operativas para identificar características físicas de la vivienda y su entorno, por medio de un conjunto de indicadores.

Para ello, se analizan nueve trabajos relativamente recientes relativos a la calidad urbana, en los que se encuentran elementos conceptuales y operativos para identificar las condiciones objetivas de la habitabilidad. Se trata así de reconocer un proceso de investigación adelantado sobre la evaluación de proyectos de hábitat social.

---

[2] En la década de 1970, el problema creciente del déficit de vivienda para los más pobres exigió explorar alternativas para lograr una acción estatal más eficiente sobre el tema, para lo cual fue contratado en el año 1972 el "Estudio de Normas Mínimas de Urbanización, Servicios públicos y Comunitarios" por el ICT, DAPD y el DNP (Tarchópulos y Ceballos, 2003).

El aporte disciplinar que se propone es doble. Por una parte, el diseño de una metodología para evaluar la habitabilidad en los proyectos de vivienda de interés social en Colombia, basada en instrumentos normativos e iniciativas de medición de carácter nacional e internacional que dotan de solidez la definición de indicadores. Por otra, avanzar en la contribución sobre la definición aún ambigua de calidad urbana o condiciones de habitabilidad básicas.

Para desarrollar lo propuesto, el artículo está estructurado en cinco partes. En la primera, se plantean algunas reflexiones en torno al concepto de calidad en el contexto urbano. En la segunda, se establecen las orientaciones metodológicas bajo las cuales se definirá el modelo de evaluación de las condiciones de calidad de la vivienda social. En la tercera, se exponen nueve iniciativas que ilustran una medida posible de calidad. En la cuarta, se presentan los parámetros de medición y se establecen unos indicadores posibles y, en la quinta, se plantean las conclusiones provisionales que pueden inferirse en la adopción de un sistema de evaluación de la calidad urbana.

## Marco conceptual. Aproximaciones a la calidad urbana

La calidad de la vivienda social es el conjunto de las condiciones satisfactorias de habitabilidad del espacio residencial ocupado. Esta definición hace referencia a parámetros óptimos relativos a la forma del medio construido, es decir, a lo edificado y a su entorno: el área de espacio público, el saneamiento básico, los servicios domiciliarios, la accesibilidad, la densidad, el tamaño, la unidad de vivienda, entre otros. De acuerdo con la configuración de ese tejido residencial y de las relaciones entre los elementos que lo conforman (la calle, la manzana, la parcela y el edificio),<sup>[3]</sup> se cumple o no la optimización o satisfacción de las condiciones físicas urbanas.

Geógrafos y arquitectos han demostrado que las formas fundamentales del tejido urbano están estrechamente relacionadas con las funciones y usos (Caniggia y Maffei, 1979). Las parcelas y las manzanas son los elementos más visibles, las cuales actúan como marco morfológico en el origen y crecimiento

de la ciudad y, en este caso, del espacio residencial. Representan el mecanismo esencial para aumentar el valor del suelo, cambiar su uso, densificarlo, entre otras transformaciones y remite, por lo tanto, a unos patrones de manejo económico y social del espacio como el comportamiento de renta o la ubicación de la estructura social. La configuración del parcelario y su agrupación en manzanas es “el reflejo de combinaciones complejas de una evolución histórica, funciones económicas, recursos de los habitantes, tradiciones culturales, etc.” (Capel, 2002: 23), que inciden de manera directa en la calidad urbana.

Si bien esta investigación acota la calidad urbana a la morfología del espacio residencial, se reconoce que está estrechamente ligada con el bienestar y la identidad que dicho espacio genera o produce (Alguacil, 1998; Tarchópolos y Ceballos, 2003; Hernández Ajá, 2006). Estas tres dimensiones de la calidad de vida (Alguacil, 1998; Hernández Ajá, 1997; Hernández-Aja y Simón-Rojo, 2011) forman parte de un conjunto de valores y hechos que no se pueden disociar, pero sí estudiar por separado de forma parcial. Se hace énfasis en ello porque, al indagar por la condición de las formas urbanas, no se desconocen los elementos fundamentales de dicha configuración: los procesos sociales. Simplemente se está delimitando un área de estudio.

De acuerdo con Alguacil (1998), en la calidad ambiental (también denominada calidad urbana en este artículo) se definen las diferentes escalas que componen el espacio: el ámbito doméstico, con las características arquitectónicas y técnicas de la unidad de vivienda; el barrio, como entorno próximo representativo de lo local y de la configuración urbanística del proyecto; y la ciudad, espacio de complejidad máxima accesible de lo urbano, la metrópoli o la región. En la medida en que las condiciones habitacionales trascienden la vivienda e, incluso, las particularidades del proyecto en el que esta se inscribe, es necesario analizar los proyectos desde todas las escalas que lo conforman.

Existe una serie de variables que atraviesan la dimensión ambiental, de las cuales se mencionan dos de interés: los sujetos que habitan un territorio y el ambiente o las condiciones naturales (aire, agua, suelo, flora y fauna) que, igualmente, ocupan el territorio, variables que enuncian la sostenibilidad del ambiente construido por el ser humano. Así, la calidad urbana lleva implícita la idea de mantener unas condiciones habitables por un largo tiempo sin agotar los recursos o causar daño al medio ambiente y, a su vez, de dar

[3] Al hacer referencia a los elementos que conforman el tejido urbano y su configuración, es imperativo retomar el trabajo realizado por el Laboratorio de Urbanismo de Barcelona, con Manuel Solà-Morales (1997) a la cabeza, quien afirma que las maneras de organización de dichos elementos son esencialmente tres: la urbanización, la parcelación y la edificación.

Calidad ambiental Área territorial	Bienestar Determina el nivel de vida	Identidad Vínculos e interacciones sociales
Habitacional - vivienda	Producción – reproducción	Tiempo libre
Residencial (local-barrio)	Salud	Participación - apropiación
Urbana - territorial	Educación	Relaciones - redes sociales

Tabla 1. Dimensiones de la calidad de vida

Fuente: Alguacil (1998).

soporte al cumplimiento de las necesidades básicas con las que una población debe contar para mantener y mantenerse en ese espacio.

Las necesidades humanas son requerimientos o exigencias instituidas, que tienen un valor y reconocimiento general y cuyo cumplimiento expresa fines que se han fijado como esenciales en términos de sus condiciones de existencia. Desde Aristóteles las necesidades han sido entendidas como factores constitutivos de la sociedad, que le otorgan unidad y permanencia. Las necesidades se expresan en los individuos como impulsos orientados a fines, que son transmitidos a través de las distintas formas de socialización. Hacen referencia a las satisfacciones que el grupo social llámese clase, comunidad o nación ofrece a sus miembros (Fresneda y Yépes, 1998: 7).

Así como la calidad urbana es multidimensional, lo son las necesidades que se deben gestionar en el espacio residencial. La calidad de vida y su sostenibilidad varían según el enfoque, sin embargo, en este análisis se hace énfasis en la necesidad de cubrir unas condiciones mínimas, independientemente de modos, deseos, capacidades o intereses. De ahí la necesidad de plantear los siguientes interrogantes: ¿cómo medir la calidad del espacio urbano producido? ¿Cuáles son los parámetros más adecuados capaces de satisfacer unas necesidades básicas a cumplir por parte del Estado?

## Propuesta metodológica

El desarrollo del concepto de calidad urbana incluye su medición.

El movimiento científico empeñado en el ejercicio de desarrollar sistemas de indicadores adquiere un auge definitivo en los años sesenta y la institucionalización del concepto de Calidad de Vida no se advierte hasta el

inicio de la nueva década. En 1970 la OCDE establece un programa de estudio de la evolución del bienestar o de lo que denomina «áreas de preocupación social». En 1972 se organiza la Conferencia Internacional sobre Calidad de Vida por parte del sindicato de los metalúrgicos alemanes IG Metall. En junio de 1974 se crea el Ministerio de la Calidad de Vida en Francia y en 1976 se firma la Charte de la Qualité de la Vie por parte del primer mandatario francés. En España habrá que esperar hasta la Carta Magna de 1978 para que el concepto de Calidad de Vida ocupe un lugar de relevancia institucional (Alguacil, 1998: 66).

En Colombia, el concepto de calidad de vida no aparecerá en la legislación hasta la Constitución de 1991 y la medición de la calidad del espacio urbano o de la calidad de vida lo hace de forma tardía a principio de siglo XXI. De ahí el énfasis de esta investigación en hacer operativo y comprensible un marco analítico de indicadores.

Para cometer ese propósito, primero se presentarán nueve iniciativas aplicadas en América Latina, principalmente, para reconocer cuáles indicadores son fundamentales para medir la calidad de la vivienda social y, con base en ellos, se desarrollará un modelo de evaluación con dimensiones e indicadores propios. La revisión de estas iniciativas se circunscribe a la región por la similitud de las condiciones en materia de vivienda y, por lo tanto, de posibilidades concretas de aplicación de indicadores acotados al tema.

### Iniciativas de medición de la calidad urbana

Con la idea de contar con una información relevante para medir las condiciones de calidad urbana, se revisaron iniciativas que han establecido indicadores para la vivienda y su desarrollo territorial desde la arquitectura y el urbanismo (Rodríguez, et al., 2004; Saldarriaga y Fonseca, 1982); otras que, desde la academia, combinan la observación formal con la obser-

vación de satisfacción por parte de la población (Escallón, 2016; Tarchópulos y Ceballos, 2003); unas que examinan la sostenibilidad de las actuaciones sobre los recursos naturales y los ecosistemas locales (BID, 2013; OMAU, s.f.; Rueda, 2012); así como los planteamientos normativos en Colombia que establecen las condiciones físicas a seguir con un carácter de obligatoriedad para la construcción de la vivienda social (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005; Alcaldía de Medellín, 2006; Defensoría del Pueblo, 2012; Ministerio de Desarrollo Económico, 1998).

En cambio, iniciativas desarrolladas desde las ciencias económicas, en donde priman los logros por objetivos y el modelo costo-beneficio (Cuenya y Natalicchio 1994; Nieto de la Luz, 1999; Navarro, 2004), no fueron tenidas en cuenta porque sería un desacuerdo comparar, a través de este modelo, la producción de vivienda formal con una de origen marginal que puede iniciar con una parcela con servicios. Tampoco se consideraron aquellas adelantadas por los científicos sociales que priorizan los métodos cualitativos, los indicadores subjetivos y las técnicas de autoevaluación (Cuenya y Natalicchio, 1994; Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner, 1999), porque su enfoque no se ajusta al objetivo de la investigación.

Ahora bien, con la revisión de esas iniciativas, más que llegar a un consenso de criterios para evaluar la calidad urbana que, de entrada, se sabe que no existe, se busca identificar los conceptos e indicadores destacados por los autores y confrontar sus visiones.

### **Indicadores Urbanos de UN-Hábitat (2004)**

El programa UN-Hábitat ha sido precursor en la propuesta de indicadores de vivienda, convirtiéndose desde 1991 en un centro de observación y análisis del desarrollo urbano mundial (Observatorio Urbano Global-GUO). Dicha propuesta ha sido desarrollada a partir de la Agenda Hábitat y de la Comisión de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas y está dirigida a evaluar los ámbitos de configuración del territorio, la gestión de los recursos naturales, la cohesión social y la gobernabilidad en la ciudad.

### **Ciudades emergentes y sostenibles del BID (2013)**

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó la iniciativa de Ciudades emergentes y sostenibles en el año 2010 como respuesta al proceso de urbanización rápido y poco regulado de las ciudades de escala mediana en América Latina y el Caribe. Su enfoque

multisectorial está basado en tres dimensiones: sostenibilidad ambiental, desarrollo urbano sostenible y gobernabilidad. La primera desarrolla indicadores relacionados con la adaptación al cambio climático, la calidad del aire y el agua, la cobertura de los servicios públicos domiciliarios, entre otros. La segunda con aspectos físicos, económicos y sociales del desarrollo urbano; y la tercera con la transparencia, la participación pública y la gestión urbana.

### **Aplicación de indicadores de sostenibilidad urbana a la vivienda social de la CEPAL (2014)**

El trabajo realizado por la CEPAL propone una evaluación de sostenibilidad ambiental, a partir del “Plan Especial de Indicadores de Sostenibilidad Ambiental de la Actividad Urbanística de Sevilla”, liderado por Salvador Rueda en el año 2008 (Falivene, Costa y Artusi, 2014). En él se formula un modelo conceptual y propositivo de ciudad sostenible basado en cuatro características principales: compacidad, complejidad, eficiencia y estabilidad social y hace énfasis en “fomentar modelos urbanos más sostenibles con un aprovechamiento más eficiente de los recursos [...] para mantener una coherencia entre todos los componentes que intervienen en el ecosistema urbano con el medio que les sirve de soporte” (Rueda, 2012: 7).

### **Indicadores de Resultados e Impactos. Metodología de aplicación en proyectos participativos de hábitat popular de la HIC (2004)**

Corresponde a la tercera etapa de investigación de la Coalición Internacional del Hábitat (HIC), cuyo objetivo fue diseñar una metodología de evaluación para la identificación, relevamiento y valoración de resultados e impactos en proyectos participativos de hábitat popular. La primera etapa consistió en la realización de una matriz teórica de evaluación de impactos y, la segunda, en un estudio exploratorio con base en dos casos para validar lo propuesto de la primera etapa (Rodríguez, et al., 2004).

### **Sistema Único de Monitoreo de Impacto. PMIB-CVP Bogotá, Colombia (2005)**

Como parte del trabajo de diseño, desarrollo e implementación de un “Sistema de información para el Programa de Mejoramientos Integral de Barrios -PMIB-” para la ciudad de Bogotá, la empresa consultora Econometría S.A. desarrolla un sistema de indicadores para obtener, transformar y presentar infor-

mación acerca de los principales procesos del PMIB, así como para hacer un seguimiento a la gestión de manejo de los recursos y cuantificar el cumplimiento de los resultados previstos.

En el planteamiento propuesto se desarrollan tres temas estratégicos: fortalecimiento institucional, configuración física (urbana, territorial y habitacional) y desarrollo social (participación y corresponsabilidad) que debían ser claramente identificados y valorados al final de la intervención (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2005).

#### **Documento técnico de soporte del POT de la Alcaldía de Medellín (2006)**

En 2005, el municipio de Medellín construyó un sistema de indicadores como base para la revisión y evaluación de su Plan de Ordenamiento Territorial (Acuerdo 62 de 1999). En él se adopta un modelo de presión-estado-respuesta entre aspectos económicos, sociales, territoriales y el medio ambiente frente a la normativa nacional y local.

El modelo contempla cinco grupos de indicadores. El primero observa las causas de los problemas; el segundo, la calidad de las variables de los sistemas; el tercero, el impacto y los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente, la sociedad, la economía y la gobernabilidad; el cuarto, las medidas y respuestas que toma la sociedad; y, el quinto, el manejo de los instrumentos legales y económicos generados por la normativa.

#### **Metodología de diseño y evaluación de proyectos de vivienda de interés social del Ministerio de Desarrollo Económico (1998)**

El Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia, a través de la Dirección de Vivienda, Suelo y Construcción, presenta una guía metodológica para estudiar, evaluar y calificar los proyectos de vivienda de interés social. Su aplicación es posible tanto en el campo del diseño, es decir para la definición de las principales determinantes y condiciones que el técnico y promotor deben tener como referencia, como para la valoración del proyecto realizado. El trabajo está enmarcado en el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios, específicamente para proyectos en áreas urbanas. Involucra condicionantes ambientales, urbanísticos, arquitectónicos, constructivos y financieros.

#### **El derecho a la vivienda digna y adecuada.**

#### **Evaluación de las condiciones del componente de lugar en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP) en la ciudad de Bogotá de la Defensoría del Pueblo (2012)**

Experiencia realizada por la Defensoría del Pueblo sobre las condiciones del componente de lugar en proyectos de vivienda VIS y VIP en la ciudad de Bogotá. Su fin es verificar el nivel de protección y garantía del derecho de la vivienda digna, como se denomina en la Constitución Política de 1991 o del derecho a una vivienda adecuada, como se designa internacionalmente. Precisa que para que este fundamento se cumpla, la vivienda debe contar con ciertos elementos esenciales que les permita a los moradores desarrollar su proyecto de vida y mejorar sus condiciones de existencia. Para ello, incorpora la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (CDESC), la cual señala que la vivienda no debe equipararse a "el mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza" (Red-DESC, s.f.: Artículo 7). Por el contrario, debe considerarse como una

vivienda adecuada en la cual se garantiza la seguridad jurídica de su tenencia, la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, los gastos soportables, la habitabilidad, la asequibilidad, el lugar y la adecuación cultural independientemente del contexto determinado en el que se encuentre (Red-DESC, s.f.: Artículo 8).

El trabajo desarrolla el concepto de lugar como aquel espacio configurado por las garantías constitucionales que lo definen. El cumplimiento u omisión de esas garantías permite evaluar las opciones de empleo, los servicios de atención en salud, los focos de contaminación, los centros de atención para niños, las escuelas y otros servicios sociales que van más allá de la mera condición tectónica de la vivienda social.

#### **Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá, de Doris Tarchópolos y Olga Ceballos (2003)**

El Instituto de Vivienda y Urbanismo de la Pontificia Universidad Javeriana (UNJAVIU) propone un modelo de evaluación de la habitabilidad de la vivienda social en Bogotá. Centrado en once barrios de origen formal y dos de origen clandestino, la investigación de carácter teórico-práctico valora las caracte-

rísticas formales, funcionales y constructivas de la vivienda social, así como las condiciones subjetivas de satisfacción y expectativas de los residentes. El aporte del trabajo está en exponer claramente las relaciones complejas entre los dominios, factores y atributos que componen la calidad de la vivienda social, para, a partir de ellas, sugerir una posible orientación de acciones tendientes a su mejoramiento.

## Síntesis

Identificar los instrumentos para medir los diferentes niveles de calidad del espacio urbano es una labor compleja y difícil. El principal problema es acotar la noción misma de calidad, la cual aún está en construcción, así como del conjunto amplio y poco homogéneo de lo que se denomina espacio residencial.

Las iniciativas presentadas, con su diversidad de perspectivas y prioridades en la evaluación de la calidad urbana, evidencian que su valoración no se reduce a un ejercicio técnico y que detrás de cada una existe un marco de referencia teórico, así como lo refleja el siguiente gráfico.

Como se observa en la gráfica, no existe una unidad de criterios sobre la escala que cada evaluación debe contemplar. Algunas iniciativas miden la calidad urbana a nivel de ciudad, sin puntualizar sobre las condiciones del vecindario o la vivienda y otras se centran en la configuración del dominio privado. El espacio residencial, objetivo de este artículo, abarca un conjunto de atributos que se extienden más allá de la unidad de vivienda y conforma un sistema con su entorno, en el barrio y la ciudad, sin embargo, la evaluación debe estar centrada en la escala de proyecto o agrupación, dado el perfil específico de sus características físicas, funcionales y del grupo social que lo habita. Solo la experiencia de la Defensoría del Pueblo (2012) y el trabajo académico de la UNJAVIU (Tarchópulos y Ceballos, 2003) responden a dichas características.

De otra parte, la comparación de iniciativas permite distinguir entre indicadores de medición y de percepción, como los denomina el Sistema Único de Monitoreo de Impacto de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2005). Los primeros pueden ser valorados materialmente, mientras que los segundos se basan en la valoración subjetiva de los habitantes. Para los objetivos de esta investigación se eligen los indicadores de medición, pues se considera la opción más viable con respecto a la información disponible y la metodología más fiable para una posterior evaluación. En consecuencia, las iniciativas que se ajustan al modelo de análisis que

permite determinar la calidad de la vivienda social en Colombia que será explicado más adelante son la metodología desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Económico (1998) y el trabajo de la Defensoría del Pueblo (2012).

Ahora bien, es importante tener en cuenta que existen matices culturales, sociales, territoriales propios a cada contexto que no son incorporados en los indicadores, por esta razón, es necesario acompañarlos con información contextual particular a cada estudio de caso. Por último, falta reseñar la importancia de definir si se evalúan proyectos a realizar o realidades intervenidas, dado que la aproximación debe ser diferente.

## Modelo de evaluación e indicadores

En la definición conceptual sobre las condiciones del espacio residencial presentada anteriormente se proponía como punto de partida una serie de aproximaciones formales del medio urbano y las condiciones de calidad que las originaban. Allí, se especificaba que el estudio del medio urbano se planteaba como un análisis desde la dimensión física, en relaciones con las lógicas de ordenación en el territorio, su dimensión normativa y social, capaz de revelar claves sobre la calidad de dicho espacio. El foco del concepto se centraba en la vivienda y su entorno, un orden espacial interior y exterior de carácter público y privado, en donde se debe garantizar una continuidad y una calidad de la vida humana.

En seguida se proponía, ligado al análisis de la forma, el análisis sobre la calidad de esa forma, definida como la condición satisfactoria del medio construido y su relación con el entorno. Se planteaban diferentes escalas para su observación: el ámbito doméstico con el bloque, el barrio como representativo de lo local y la ciudad como el espacio de máxima complejidad accesible. Finalmente, vinculada con dicha calidad, se hacía referencia a la relación del espacio con el medio del que depende, es decir, con la capacidad de mantener unas condiciones habitables por un largo tiempo sin agotar sus recursos o causar daño al medio ambiente y, a su vez, dar soporte al cumplimiento de las necesidades básicas de la población para mantener y mantenerse en ese espacio.

Ahora bien, dos acotaciones esenciales surgieron como complemento en el desarrollo de dichas aproximaciones de medición sobre la calidad urbana. La primera está relacionada con la noción misma de ca-

Indicadores Urbanos (UN-Hábitat)	Ciudades emergentes y sostenibles (BID)
Escala: ciudad	Escala: ciudad
Sostenibilidad urbana (CEPAL)	Coalición Internacional del Hábitat (HIC)
Escala: proyecto	Escala: ciudad
Monitoreo de Impacto. PMIB-CVP Bogotá	Indicadores del POT de Medellín
Escala: proyecto	Escala: ciudad
Evaluación proyectos VIS (Ministerio de Desarrollo Económico)	Derecho a la vivienda digna y adecuada (Defensoría del Pueblo)
Escala: proyecto	Escala: proyecto
Calidad de la vivienda (Tarchópulos y Ceballos)	
Escala: proyecto	

Gráfico 1. Marco comparativo sobre ámbito destacado por cada iniciativa

Fuente: elaboración propia.

lidad y el logro de derechos humanos en el campo de políticas públicas. Al respecto, la Corte Constitucional Colombiana definió el concepto de vivienda como

la unidad habitacional, sobre la cual es necesario asegurar las condiciones físicas para su ocupación segura y adecuada por seres humanos, y como espacio directamente relacionado con el entorno inmediato y con el medio urbanístico circundante (disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura y localización) (Corte Constitucional, 2006).

Además, precisó sobre el sentido de la habitabilidad como

las condiciones de seguridad y salubridad que hacen adecuado un lugar para que un ser humano desarrolle en él, libre y seguramente, su proyecto de vida. Por el contrario, la ausencia de las condiciones físicas a las que acá se aludirá, impiden que un lugar sea susceptible de ser habitado por las personas de forma digna y adecuada (Corte Constitucional, 2005).

La segunda está vinculada a los atributos propiamente urbanos que inciden en la calidad del espacio. Un área concerniente con el entorno y que inciden directamente en el bienestar de la población, es la de los servicios domiciliarios, el espacio público y los equipamientos. Otra, relacionada con la escala urbana o metropolitana, incluye la movilidad, la accesibilidad

y la calidad ambiental general de la ciudad. Aquí, aunque la diferencia en determinar las áreas en los enfoques de las iniciativas es notable, hay coincidencia en buena parte de ellos. Los indicadores terminan siendo muy similares entre una iniciativa y la otra.

Bajo esta perspectiva y buscando dar cuenta de las dimensiones de la calidad de vida en un modelo de evaluación propio, se propone uno a continuación.

## Conclusiones

---

El análisis de las diferentes iniciativas sobre la evaluación de la calidad urbana, junto con los instrumentos internacionales de derechos humanos y la normatividad colombiana han permitido identificar los parámetros esenciales a tener en cuenta a la hora de construir o evaluar la vivienda social en el país. Por un lado, el estudio de las iniciativas permitió acotar las directrices operativas sobre las características físicas mínimas a medir en el medio urbano. Por otro, la consideración de las regulaciones normativas, la Carta Magna, las Sentencias de la Corte Constitucional y un marco conceptual definido hicieron posible vincular el derecho a la vivienda con un concepto más completo de vivienda digna y adecuada.

Categoría	Dimensión	Indicador
<b>Escala: ciudad</b>		
<b>Estructura urbana</b>	D1 Ocupación del suelo	I01 Densidad
		I02 Cesiones
	D2 Accesibilidad	I03 Centralidades y tiempos de desplazamiento
		I04 Acceso a transporte público
	D3 Movilidad	I05 Trazado de vías
		I06 Estado de las vías
<b>Escala: barrio – zona</b>		
<b>Equipamientos y servicios básicos</b>	D4 Equipamientos	I07 Tipo y porcentaje de territorio cubierto por equipamientos
	D5 Espacio público	I08 Tipo y porcentaje de espacio público
	D6 Servicios públicos domiciliario	I09 Conexión a servicios públicos domiciliarios
<b>Medioambiente</b>	D7 Condiciones ambientales	I10 Mitigación de riesgo
<b>Escala: bloque – vecindario</b>		
<b>Conjunto habitacional y vivienda</b>	D8 Oferta y configuración de la vivienda	I11 Morfotipología de la vivienda
		I12 Complejidad urbana

Tabla 2. Modelo de evaluación

Fuente: elaboración propia.

La propuesta de unas dimensiones e indicadores básicos para medir la habitabilidad adecuada tuvo como fin último enriquecer la reflexión disciplinar y académica sobre nuevas pautas para evaluar, de forma objetiva, las soluciones habitacionales para la población menos favorecida.

Con ese objetivo y a modo de proposición, se presentan a continuación unas premisas que deben ser tenidas en cuenta a la hora de proponer un modelo de evaluación sobre la calidad urbana.

Se debe contar con un marco de referencia propio, bajo el cual aplicar un modelo de evaluación. Este debe especificar si el fin último es la evaluación en sí misma o la comparación de estudios de caso.

- Se debe contemplar la escala en la que se quiere aplicar la evaluación.
- Se deben ajustar los indicadores al contexto en el cual se analiza la evaluación.
- Se debe definir si se evalúan proyectos a realizar o realidades intervenidas.
- Se debe hacer un esfuerzo de síntesis en el número de indicadores a utilizar para que la metodología sea operativa.
- Se debe aportar información gráfica clara y sencilla que muestre de manera precisa lo que se quiere medir.

## Bibliografía

- ALCALDÍA DE MEDELLÍN.** (2006). Acuerdo 46 de 2006. Consultado en: [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006\\_para\\_pdf.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/ACUERDO%2046%20DE%202006_para_pdf.pdf)
- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ.** (2005). Diseño, desarrollo e implementación de un sistema de indicadores para el programa de Mejoramiento Integral de Barrios PMIB, SI-PMIB de la CAJA DE LA VIVIENDA POPULAR. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- ALGUACIL, J.** (1998). Calidad de vida y praxis urbana. Nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- BID.** (2013). Anexo 2. Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles. Consultado en: [https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/anexo\\_2\\_-\\_indicadores\\_ices](https://issuu.com/ciudadesemergentesysostenibles/docs/anexo_2_-_indicadores_ices)
- CANIGGIA, G. y MAFFEI, G. L.** (1979). Composizione architettonica e tipología edilizia. Venecia: Marsilio.
- CAPEL, H.** (2002). La morfología de las ciudades. Sociedad, cultura y paisaje urbano. Barcelona: Serbal.
- CORTE CONSTITUCIONAL.** (2005). Sentencia T-894/05. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/T-894-05.htm>
- CORTE CONSTITUCIONAL.** (2016). Sentencia T-403/06. Consultado en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/T-403-06.htm>
- CUENYA, B. y NATALICCHIO, M.** (Eds.). (1994). Evaluación de proyectos. Hábitat popular y desarrollo social. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Grupo de Análisis Institucional y Social.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO.** (2012). El derecho a una vivienda digna y adecuada. Evaluación de las condiciones del componente lugar en proyectos de vivienda de interés social (VIS) y viviendas de interés prioritario (VIP), en la ciudad de Bogotá. Bogotá: Defensoría del Pueblo.
- ESCALLÓN, C.** (2016). Cartilla de indicadores. Bogotá: Universidad de los Andes.
- FALIVENE, G., COSTA, P. y ARTUSI, J. A.** (2014). Aplicación de indicadores de sostenibilidad urbana la vivienda social. Santiago de Chile: CEPAL. Consultado en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36654-aplicacion-indicadores-sostenibilidad-urbana-la-vivienda-social>
- FIQUE, L. F.** (2006). Vivienda social en Colombia. Políticas públicas y habitabilidad en los años noventa. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- FRESNEDA, O. y YEPES, D.** (1998). Índice de calidad de vida. Sistema de necesidades alienadas. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana.
- HERNÁNDEZ AJÁ, A.** (1997). La ciudad de los ciudadanos. Madrid: Ministerio de Fomento.
- HERNÁNDEZ AJÁ, A.** (2006). Parámetros dotacionales para la ciudad de los ciudadanos. Madrid: Instituto Juan Herrera.
- HERNÁNDEZ-AJA, A. y SIMÓN-ROJO, M.** (2011). "Herramientas para evaluar la sostenibilidad de las intervenciones urbanas en barrios". Informe de la construcción, 63 (extra): 41-49. Consultado en: <http://informesdelaconstruccion.revistas.csic.es/index.php/informesdelaconstruccion/article/view/1273/1357>
- MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO.** (1998). Metodología de diseño y evaluación de proyectos de vivienda de interés social. Bogotá: Viceministerio de Desarrollo Urbano.
- NAVARRO, H.** (2004). Manual para la evaluación del impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza. Santa Cruz de la Sierra: ILPES, CEPAL
- NIETO DE LA LUZ, M.** (1999). Metodología de evaluación de proyectos de viviendas sociales. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.
- OMAU.** (s.f.). Ciudades URB-AL y sistema integrado de indicadores urbanos. Consultado en: <http://www.omaumalaga.com/23/ciudades-urb-al-y-sistema-integrado-de-indicadores-urbanos>
- RED-DESC.** (s.f.). Observación general N° 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto). Consultado en: <https://www.escr-net.org/es/recursos/observacion-general-no-4-derecho-una-vivienda-adecuada-parrafo-1-del-articulo-11-del-pacto>
- RODRÍGUEZ, M. et al.** (2004). Indicadores de resultados e impactos. Metodología de aplicación en proyectos participativos del hábitat popular. Ciudad de México: Coalición Internacional del Hábitat. Consultado en: <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/IndicadoresdeResultados.pdf>
- RUEDA, S.** (2012). Plan de indicadores de sostenibilidad ambiental de la actividad urbanística de Sevilla. Sevilla: Ayuntamiento de Sevilla.
- SALDARRIAGA, A. y FONSECA, L.** (1982). Evaluación arquitectónica de los proyectos de vivienda hechos por el Estado en los últimos 20 años: formulación y aplicación de un método en dos barrios de Bogotá. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SEPÚLVEDA OCAMPO, R. y FERNÁNDEZ WAGNER, R. (Comps.).** (1999). Formulación y evaluación de políticas y programas socio habitacionales. Tucumán: CYTED.
- SOLÀ-MORALES, M.** (1997). Las formas de crecimiento urbano. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- TARCHÓPOLUS, D. y CEBALLOS, O.** (2003). Calidad de la vivienda dirigida a los sectores de bajos ingresos en Bogotá. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, COLCIENCIAS, Banco Interamericano de Desarrollo.

# Parcerias intersetoriais estratégicas para o desenvolvimento urbano sustentável.

Proposição de um modelo conceitual

Alianzas intersectoriales estratégicas para el desarrollo sostenible.

Propuesta de un marco conceptual

Strategic intersectoral partnerships for urban sustainable development.

A framework proposition

Partenariats intersectoriels stratégiques pour le développement urbain durable.

Une proposition cadre

▲ Fotografía: Mohamed Hassan Egípto  
<https://pixbay.com/pt/photos/papel-negócios-finâncias-documento-3309839>

## Autores

Lisandro Iusry Abulatif

Mestre em Arquitetura e Urbanismo

Recursos Urbanos

labulatif@recursosurbanos.com.br

<https://orcid.org/0000-0002-4530-2817>

André de Souza Silva

Doutor em Planejamento Urbano e Regional  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

[silandre@unisinos.br](mailto:silandre@unisinos.br)

<https://orcid.org/0000-0003-0581-6693>

Izabele Colusso

Doutora em  
Planejamento Urbano e Regional  
Universidade do Vale do Rio dos Sinos

[icolusso@unisinos.br](mailto:icolusso@unisinos.br)

<https://orcid.org/0000-0003-1802-6818>

Recibido: 07/11/2017  
Aprobado: 13/08/2019

## Como citar este artículo:

ABULATIF, L. I., SILVA, A. S. y COLUSSO, I. (2019). "Parcerias intersetoriais estratégicas para o desenvolvimento urbano sustentável. Proposição de um modelo conceitual". Bitácora Urbano Territorial, 30 (1): 179-189. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.68283>

## Resumo

---

Esta pesquisa propõe-se a analisar as possibilidades de relações entre as teorias de liderança estratégica e as parcerias intersetoriais aplicadas no contexto da sustentabilidade urbana. As temáticas pesquisadas são sintetizadas em forma de princípios gerais, criando um modelo conceitual que fornece temas-chave e que subsidia lideranças urbanas para que atuem na temática da sustentabilidade como articuladores entre os setores público e privado e sociedade civil. Procedeu-se à revisão de literatura dos temas de sustentabilidade urbana, parcerias intersetoriais, liderança e abordagem estratégica. Com essa pesquisa, identificou-se que parcerias intersetoriais organizadas de forma estratégica podem contribuir significativamente para que as cidades obtenham êxito na inserção da temática da sustentabilidade urbana em suas práticas de desenvolvimento. É possível inferir que o modelo proposto pode ser aplicado tanto em cidades brasileiras quanto na comunidade internacional para a promoção do desenvolvimento urbano sustentável.

**Palavras-chave:**

planejamento urbano,  
gestão urbana,  
parcerias intersetoriais,  
desenvolvimento urbano  
sustentável.

## Autores

---

**Lisandro Iusry Abulatif**

Mestre em Arquitetura e Urbanismo (UNISINOS), especialista em Gestão Estratégica do Território Urbano (UNISINOS) e graduado em Administração de Empresas (Universidade Luterana do Brasil). Sócio-diretor da Recursos Urbanos. Atua pela Organização Pan-Americana de Saúde junto ao Projeto Vida no Trânsito no Brasil. Como consultor da Global Road Safety Partnership atuou implementando estratégias de trânsito com foco em articulação de parcerias entre setor público, setor privado e sociedade civil, entre as três esferas de governo. Foi tutor de ensino online pela Universidade Federal de Goiás. Participa do Grupo de Pesquisa Cidades Preditivas.

**André de Souza Silva**

Doutor em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS) e graduado em Arquitetura e Urbanismo (UNISINOS). Docente dos cursos de graduação e mestrado profissional em Arquitetura e Urbanismo (UNISINOS). Integrante do Núcleo Docente Estruturante curso Arquitetura e Urbanismo (UNISINOS POA). Consultor Ad Hoc CNPQ-CAPES-FAPERGS. Membro dos Conselhos: editorial do periódico Arquiteturarevista; editorial da Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades. Membro do Comitê de Iniciação Científica (UNISINOS). Líder do Grupo de Pesquisa Cidades Preditivas. Publica artigos e palestra em congressos nacionais e internacionais.

**Izabele Colusso**

Doutora em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS) e graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Maria. Atualmente é coordenadora e docente do curso de Arquitetura e Urbanismo (UNISINOS), coordenadora da Especialização em CIDADES - Gestão Estratégica do Território Urbano, professora do Mestrado Profissional em Arquitetura e Urbanismo (UNISINOS). Sócia-diretora da Plural Consultoria em Planejamento Territorial, foi responsável técnica pela elaboração de diversos Planos Diretores Municipais, de Habitação de Interesse Social e de Mobilidade Urbana.

## Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar las posibles relaciones entre las teorías del liderazgo estratégico y las alianzas intersectoriales y su aplicación en el contexto de sostenibilidad urbana. Los temas abordados se resumen en principios generales con el fin de crear un modelo conceptual que ofrece temas clave que subvenciona a los líderes urbanos para actuar sobre la cuestión de la sostenibilidad como articuladores entre los sectores público, privado y la sociedad civil. Para ello, se lleva a cabo una revisión bibliográfica sobre sostenibilidad urbana, alianzas intersectoriales, liderazgo y abordaje estratégico. En la investigación se identificó que las asociaciones intersectoriales organizadas estratégicamente pueden contribuir significativamente a que las ciudades sean exitosas en la inserción de la temática de la sostenibilidad urbana en sus prácticas de desarrollo. Es posible inferir que el modelo propuesto puede ser aplicado en las ciudades de Brasil y en la comunidad internacional para promover el desarrollo urbano sostenible.

### Palabras clave:

planificación urbana, gestión urbana, alianzas intersectoriales, desarrollo urbano sostenible.

## Abstract

This research aims to analyze possibilities of relationship between strategic approach and intersectorial partnerships theories and how they can be applied in the urban sustainability context. The researched themes are synthetized in form of general principles, aiming to create a framework which provides key-approaches that can support urban leaders to act as connectors between public, private and civil society sectors towards urban sustainability. A review of the literature on urban sustainability, intersectoral partnerships, leadership and strategic approach is carried out. It was possible to identify that intersectoral partnerships strategically organized, may significantly contribute to the success of cities in the insertion of urban sustainability in their development practices. It is possible to infer that the proposed model can be applied to cities in Brazil and also in the international community for the promotion of sustainable urban development.

### Keywords:

urban planning, urban management, strategic partnerships, sustainable urban development.

## Résumé

Cette recherche vise à analyser les possibilités de relation entre les théories de l'approche stratégique et des partenariats intersectoriels et leur application dans le contexte de la durabilité urbaine. Les thèmes de recherche sont synthétisés sous la forme de principes généraux visant à créer un cadre fournit des approches clés pouvant aider les dirigeants urbains à jouer le rôle de connecteurs entre les secteurs public, privé et de la société civile en vue de la durabilité urbaine. Une revue de la littérature sur la durabilité urbaine, les partenariats intersectoriels, le leadership et l'approche stratégique est réalisée. Il a été possible d'identifier que des partenariats intersectoriels organisés de manière stratégique pourraient contribuer de manière significative au succès des villes dans l'insertion de la durabilité urbaine dans leurs pratiques de développement. On peut en déduire que le modèle proposé peut être appliqué aux villes brésiliennes ainsi qu'à la communauté internationale pour la promotion du développement urbain durable.

### Mots-clés:

aménagement urbain, gestion urbaine, partenariats stratégiques, développement urbain durable.



Parcerias intersetoriais estratégicas para o desenvolvimento urbano sustentável.

Proposição de um modelo conceitual

## Introdução

---

---

*Este trabalho propõe-se a contribuir no suporte a lideranças urbanas, na identificação de formas de articulação e inserção da temática da sustentabilidade na prática de planejamento e gestão urbana, envolvendo a cidade como um todo, através de parcerias intersetoriais. Nesse sentido, destaca-se a importância do uso da abordagem das teorias de liderança e das parcerias intersetoriais como fundamentos da gestão urbana orientada à sustentabilidade.*

No Brasil, o crescimento desordenado das cidades, em especial, as de médio e grande porte, segue a tendência internacional. Tanto os processos informais quanto os formais de urbanização apresentam carências, em maior ou menor grau, em sua interação com o ambiente natural em que são inseridos. No segundo caso, mesmo com a participação de profissionais com experiência nas áreas de planejamento urbano e na questão ambiental, encontram-se casos de projetos com concepção e execução distantes das boas práticas de sustentabilidade urbana e que, consequentemente, produzem impacto negativo ao ambiente no qual estão inseridos, quando considerados nas perspectivas de médio e longo prazos.

Este trabalho propõe-se a contribuir no suporte a lideranças urbanas, na identificação de formas de articulação e inserção da temática da sustentabilidade na prática de planejamento e gestão urbana, envolvendo a cidade como um todo, através de parcerias intersetoriais. Nesse sentido, destaca-se a importância do uso da abordagem das teorias de liderança e das parcerias intersetoriais como fundamentos da gestão urbana orientada à sustentabilidade.

Em termos metodológicos, é utilizada a abordagem de pesquisa exploratória, através de levantamento bibliográfico e documental. É feito inicialmente um processo de revisão de literatura sobre os temas da sustentabilidade urbana, das parcerias intersetoriais e da liderança estratégica, que segue o modelo proposto por Parmigiani e Santos (2011), os quais apresentam um processo de revisão bibliográfica, síntese e apresentação de resultados através de proposição de um quadro conceitual proppositivo. Esse quadro conceitual contribui em termos da apresentação de possíveis relacionamentos entre desenvolvimento urbano sustentável, parcerias intersetoriais, liderança e abordagem estratégica. A partir da proposição do quadro conceitual, são apresentadas considerações sobre as possibilidades de aplicação da proposta e também sugeridas novas oportunidades de pesquisa.

## Sustentabilidade urbana

---

Na busca por equilibrar a relação entre crescimento (quantitativo) e desenvolvimento (qualitativo) urbano, o que é necessário e desejável à racionalização do uso dos recursos naturais do planeta, a Organização das Nações Unidas estabeleceu o conceito do “desenvolvimento sustentável”, que consiste em “satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades” (United Nations, 1987: 16). Tal definição parte da percepção de que os recursos naturais do planeta são limitados e, caso não sejam utilizados de forma racional, não será possível dar continuidade às condições básicas para a manutenção da vida humana no planeta, especialmente nas zonas urbanas (Leite e Awad, 2012).

Internacionalmente, o rápido aumento da urbanização tem criado uma pesada demanda de infraestrutura urbana que, para ser atendida, consome cada vez mais recursos naturais. Uma vez que a estrutura urbana é mais consolidada, passa a demandar mais recursos novamente, estabelecendo, assim, uma espécie de ciclo contínuo (Tang e Lee, 2016). Essa realidade acaba agravando o que se considera como degradação ambiental, que, segundo Morinière (2012), pode apresentar-se de várias formas (recursos hídricos, físicos e químicos) e tem impacto direto na vida das cidades.

Esse crescimento das cidades, que, de certo modo, pode ser caracterizado como caótico, contribui para uma variedade muito ampla de problemas urbanos, como, por exemplo, a precariedade na distribuição de uso de infraestruturas, uso inapropriado e até nocivo do solo, ineficiência habitacional, problemas de saúde, violência e degradação do meio ambiente (Leite e Awad, 2012; Morinière, 2012; Farr, 2013).

Como suporte à implementação e monitoramento da temática da sustentabilidade urbana, vem surgindo uma série de iniciativas dos setores público e privado e da sociedade civil (Sustainable Cities Platform, s.f.; Programa Cidades Sustentáveis, s.f.; Pacheco, 2016; SECOVI-SP, 2016). Parcerias e alinhamentos entre esses setores podem promover um impacto substancial no avanço da sustentabilidade urbana, principalmente quando liderados pelos governos locais (Nemecek e Vendrell, 2011); por isso, há necessidade de melhor compreensão da dinâmica de interação entre tais setores, de modo a potencializar esse impacto (Allen, 2011).

## Parcerias intersetoriais

---

Atualmente, há uma série de benefícios reconhecidos como frutos das parcerias intersetoriais para as comunidades. Existem parcerias que são estabelecidas com o propósito de troca de conhecimentos e experiências, para viabilização de investimentos financeiros no desenvolvimento urbano, tratamento de problemas relevantes específicos, engajamento em causas relevantes, entre outros (Allen, 2011; Urban Land Institute, 2013; Stephan, et al., 2016).

De acordo com Allen (2011), a parceria entre os setores público e privado e a sociedade civil é um fator-chave para que haja o sentimento de pertencimento de iniciativas de desenvolvimento criadas ou

implementadas em uma comunidade. Os autores defendem que cada um desses setores possui características específicas peculiares (como, por exemplo, a criação de leis realizada pelo setor público, a agilidade e flexibilidade do setor privado e a defesa de valores comunitários feita pela sociedade civil) que contribuem positivamente para que iniciativas de desenvolvimento sustentável tenham impacto positivo e duradouro.

Deve-se ter em conta, ainda, que esses três setores da sociedade, ao mesmo tempo que podem estabelecer parcerias promissoras em direção à sustentabilidade, estão também competindo no ambiente urbano no que diz respeito ao uso dos recursos materiais, humanos e ambientais (Kaiser, Godschalk e Chapin, 1995). Segundo os autores, os setores público e privado e a sociedade civil, em todas as suas formas de representação, sempre estarão atuando em busca de objetivos e desejos dos grupos que representam e, mesmo no caso do setor público e da sociedade civil, nem sempre esses objetivos serão necessariamente os mais adequados à comunidade como um todo.

Devido a essa realidade de cooperação e competição, é que surge o papel fundamental da ideia de pertencimento em relação ao desenvolvimento urbano sustentável, que, conforme Allen (2011), tem o poder de conectar os diferentes setores para o estabelecimento de uma visão em comum de desenvolvimento. E, para que o senso de pertencimento possa ser intencionalmente estimulado junto a cada setor, os autores defendem a importância de que seja compreendido o que cada um dos setores tem a oferecer em termos de possíveis parcerias (Figura 1).

Nesse contexto, é possível que haja uma ampla variedade de formas de parcerias intersetoriais (Urban Land Institute, 2013). Com base nessa realidade, Allen (2011) sintetiza tais possibilidades em três “grandes grupos”, quais sejam:

- parcerias para projetos: quando organizações se unem para a realização de um ou mais projetos com objetivos e metas mutuamente estabelecidos;
- parcerias estratégicas: quando organizações trabalham juntas ao longo do tempo, com alinhamento suficiente de objetivos e propósitos para gerar impacto duradouro quanto a algum tema específico;
- alianças: quando organizações ou grupos ou ainda redes de grupos trabalham juntos na direção de um propósito específico, mesmo que vocações

	<b>Sociedade civil</b>	<b>Setor público</b>	<b>Setor privado</b>
<b>Foco primário</b>	Sistemas sociais	Sistemas políticos	Sistemas econômicos
<b>Unidade de controle</b>	Membros	Votantes e oficiais	Proprietários
<b>Forma primária de poder</b>	Tradições, valores	Leis, forças de segurança, multas, gastos públicos	Dinheiros e produtos
<b>Objetivos primários</b>	Mudança social	Ordem social	Criação de riqueza
<b>Forma de avaliação e reconhecimento</b>	Justiça, voz	Legalidade, eleições	Lucratividade e responsabilidade social
<b>Forma de organização</b>	Não lucrativa	Governamental	Lucrativa
<b>Base tradicional para relacionamentos</b>	Valores	Regras e prestação de serviços	Transações
<b>Temporalidade de operação</b>	Necessidades urgentes e sustentabilidade de longo prazo	Eleições e ciclos orçamentários	Relatórios de lucratividade e ciclos contábeis

**Figura 1.** Síntese das ações em parcerias intersetoriais

Fonte: Allen (2011).

organizacionais e propósitos de longo prazo sejam distintos entre si.

É possível que uma dada parceria seja identificada com mais de um dos tipos apresentados acima, por isso é necessário que haja flexibilidade e respeito às realidades de cada comunidade à qual pertencem os parceiros envolvidos (Allen, 2011).

Com base nessa ampla possibilidade de formatos de parcerias, Parmigiani e Santos (2011) identificam ainda a possibilidade da organização de parceria intersetorial em formato de rede, na qual há uma estrutura de “muitos-para-muitos” e que oferece para os parceiros uma série de recursos, como compartilhamento de experiências e estímulo à inovação, já que estas tendem a responder positivamente em cenários de mudança.

No contexto até aqui apresentado, é necessário destacar um elemento que é considerado chave para o êxito dessas parcerias intersetoriais: a atividade de coordenação (Allen, 2011; Parmigiani e Santos, 2011). Essa atividade compreende atribuições como o estímulo da visão dos objetivos almejados entre os parceiros, o compartilhamento de recursos e informações entre parceiros, o alinhamento de ações de eliminação de atividades duplicadas ou ineficientes e a mobilização de equipes de trabalho (Allen, 2011; Nutt e Backoff, 1993; Senge, 2016). Indivíduos ou organizações que atuem segundo essa linha de ação podem também ser

considerados, segundo Senge (2016), como lideranças dos processos de desenvolvimento.

Um ponto importante a ser tomado em consideração no contexto de parcerias intersetoriais é a forma de atuação dessas lideranças. Allen (2011) apresenta a ideia de que a forma de atuação irá variar de acordo com cada tipo de parceria formada e também conforme a realidade local de cada comunidade e os objetivos comuns em questão. O autor propõe que é possível identificar e potencializar lideranças que atuem no âmbito de um setor específico, assim como lideranças com escopo de ação que abranja a parceria como um todo. Tais lideranças devem aprender a mobilizar organizações, setores específicos e a comunidade, de forma a operacionalizar as ações planejadas, minimizando conflitos de interesses e viabilizando um processo de participação equânime (Nutt e Backoff, 1993; Senge, 2016).

## Liderança estratégica

Um dos desafios, quando se considera a temática da liderança no contexto do desenvolvimento urbano sustentável, é a obtenção de uma caracterização atualizada e adequada do que, de fato, significa a expressão “líder”, especialmente quando se considera a temática no contexto da sociedade contemporânea (Davel e Machado, 2001). Nessa linha de raciocínio,

Senge (2016) contrasta a visão tradicional de liderança, aquela na qual alguém está em uma posição de autoridade e eventualmente relacionada a uma posição hierárquica. O autor propõe uma abordagem de liderança, na qual líderes são pessoas ou organizações integrantes de um processo em que atuam como direcionadores e inspiradores do fluxo de ações existentes ou necessárias, a partir de uma visão de futuro almejada. Essa visão sobre liderança corrobora com o que é proposto por Allen (2011), de acordo com o qual liderança não está necessariamente ligada a uma posição hierárquica e, no caso de parcerias intersetoriais, ainda pode ser exercida por diversos participantes ao longo do processo. Os autores ainda destacam que a forma de liderança e seu estilo poderão variar conforme a complexidade da parceria e a personalidade das pessoas envolvidas.

A abordagem de liderança proposta por Senge (2016) sugere que este papel pode ser desempenhado simultaneamente por diversos participantes de uma sociedade ou parceria, na qual cada setor representando pode possuir lideranças já ativas ou em potencial, sendo também possível que uma ou mais lideranças influenciem, além do seu setor de origem, outros setores diferentes do seu. O autor ainda defende três esferas de liderança, as quais podem: i) traduzir ideias em ação na linha de frente (lideranças locais); ii) atuar como apoiadores, espalhadores de sementes e conectores (lideranças em rede); e iii) atribuir forma ao ambiente geral, no qual se desenvolvem ideias-guia, servindo como exemplos vivos para seus pares e demais envolvidos (lideranças executivas). Em qualquer uma das três esferas propostas por Senge, as lideranças necessitam interagir com um ou mais parceiros e demais partes interessadas, porém não ligadas diretamente à parceria (Stephan, et al., 2016). Senge (2016) defende que tais lideranças necessitam demonstrar o que ele chama de habilidade conectiva proativa. Essa habilidade consiste em capacidades relacionais e esforços para manter alianças e redes por meio da conexão e coordenação dos diversos parceiros e demais interessados na busca de atingir os objetivos almejados de desenvolvimento urbano sustentável.

As proposições sobre liderança até aqui expostas, como visão de futuro, líder direcionador, flexibilidade, esferas de ação e proatividade (Allen, 2011; Senge, 2016; Stephan, et al., 2016) são sumarizadas no termo “liderança estratégica”. Essa expressão é utilizada por Nutt e Backoff (1993) quando defendem que a liderança estratégica é caracterizada como a capacidade de mobilizar pessoas e organizações para adotarem com-

portamentos e executarem ações concebidas de forma orientada à construção de um estado futuro desejado.

A partir da caracterização da abordagem de liderança estratégica, é necessário identificar as atribuições fundamentais da sua forma de atuação. Nesse sentido, Allen (2011) apresenta as seguintes linhas de ação para liderança estratégica, quando considerada no contexto de desenvolvimento sustentável:

- zelar pelo propósito da parceria, envolvendo a ideia de missão que a originou;
- estar preparado para posicionar-se quanto aos valores defendidos;
- encorajar-se mutuamente (direta e indiretamente) quanto à retidão de conduta dos parceiros e gestores;
- agir no sentido de desafiar uns aos outros quanto às possíveis formas de interpretação da realidade e forma de fazer as coisas, porém sempre respeitando diferenças de propósitos e formas de operação;
- estimular a proatividade e a inovação.

Complementarmente a essas linhas mestras de ação, Nutt e Backoff (1993) propõem quatro estágios da liderança estratégica que podem contribuir para que líderes em processos de desenvolvimento social aumentem suas chances de êxito da articulação intersetorial orientada à realização de objetivos de desenvolvimento sustentável, quais sejam: i) *cocriar estratégias*; ii) *preparar a visão para o interesse público*; iii) *reduzir a distinção entre líderes e seguidores*; e iv) *estimular a execução das ações planejadas*.

Entretanto, por maior que seja a capacidade das lideranças, ao longo dos processos de desenvolvimento urbano, existem dois elementos que são considerados críticos (tanto para lideranças como para parceiros em geral): a transparência e a confiança (Allen, 2011; Mellahi, et al., 2016). Esses dois elementos têm a capacidade, em si mesmos, de fortalecer e de romper parcerias existentes e em potencial. Quando estão presentes no ambiente de parcerias para o desenvolvimento urbano sustentável, potencializam a colaboração e contribuem para que decisões sejam tomadas de modo socialmente responsável (Allen, 2011; Hotlz, 2013).

## Abordagem estratégica

Para a operacionalização da gestão estratégica, existem ferramentas relevantes a fim de que seja possível lançar os alicerces estratégicos de determinada organização ou comunidade. Uma dessas ferramentas é a abordagem de desenvolvimento e definição de propósito, que tem a ver com o estabelecimento da visão, missão, princípios e valores, e monitoramento (Costa, 2007). O autor defende que a concepção e o estabelecimento desses elementos devem estar alinhados à realidade do ambiente externo no qual a organização ou comunidade está envolvida (como, por exemplo, legislação, cenário político-econômico, cidades vizinhas, etc.), e também à capacidade de ação, que envolve variáveis como capacidade de gestão, população local, capacidade financeira, entre outros.

Por conseguinte, a gestão estratégica apresenta-se como uma ferramenta relevante para a gestão urbana por se caracterizar como um processo dinâmico, que, mesmo tendo suas bases conceituais muito sólidas, possui uma arquitetura conceitual flexível o suficiente para lidar com as variáveis do cenário urbano (Costa, 2007; Mintzberg, 1987; Johnson, 2003). Pode, assim, contribuir para direcionar uma dada organização ou comunidade para a realização de seus objetivos e propósitos almejados (Nutt e Backoff, 1993).

Destaca-se ainda a proposição de Senge (2016) sobre a importância da abordagem sistêmica na gestão estratégica, de modo que esta não seja considerada como uma ação linear de relação causa-efeito, na qual quem faz a gestão tende a considerar-se o centro da atividade. O autor defende que o gestor, assim como todos os demais participantes de uma comunidade, é parte de um processo de retroalimentação, no qual os integrantes estão continuamente influenciando e sendo influenciados pela realidade.

A abordagem sistêmica tende a contribuir muito positivamente para o monitoramento na gestão estratégica, pois auxilia planejadores e gestores urbanos a perceber seus planos e deliberações não como uma abordagem processual linear de início, meio e fim, mas como parte de um sistema cíclico que se retroalimenta (Senge, 2016; Costa, 2007). Costa (2007) propõe que sejam definidos temas estratégicos (assuntos ou eventos que possuem impacto significativo – positivo ou negativo – sobre uma comunidade) para que sejam acompanhados continuamente pelos gestores e

demais envolvidos no processo, inclusive lideranças e representantes de comunidades específicas.

## O desenvolvimento urbano sustentável como processo sistêmico

Dada a crescente complexidade e aumento de demanda de recursos naturais e ambientais para o desenvolvimento das cidades, surge a preocupação com a manutenção da existência contínua desses recursos, de modo que as futuras gerações também os tenham disponíveis a fim de seguirem realizando seus propósitos de vida. Nesse sentido, a perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável apresenta-se como uma condição de futuro desejável para as cidades, que necessita começar a ser construída intencionalmente a partir do tempo presente.

Os conceitos e elementos da abordagem estratégica podem ser vistos como uma via que aumenta as chances de êxito das cidades rumo ao desenvolvimento urbano sustentável. A gestão estratégica possui ferramentas que contribuem para a operacionalização da articulação entre os setores público e privado e da sociedade civil para que seus integrantes passem a atuar de mais sincronizada, de forma progressiva, na construção do desenvolvimento urbano sustentável.

Entretanto, o pensamento estratégico por si só não é suficiente para operacionalizar a articulação necessária para o desenvolvimento sustentável por meio da prática da gestão estratégica urbana. É necessário que o pensamento estratégico seja também pensamento sistêmico, adquirindo a habilidade de compreender que não está atuando como controle central de um processo linear de causa e efeito, mas que atua como elemento de um macrossistema, no qual os elementos presentes interagem entre si, influenciando e sendo influenciados ao longo do tempo.

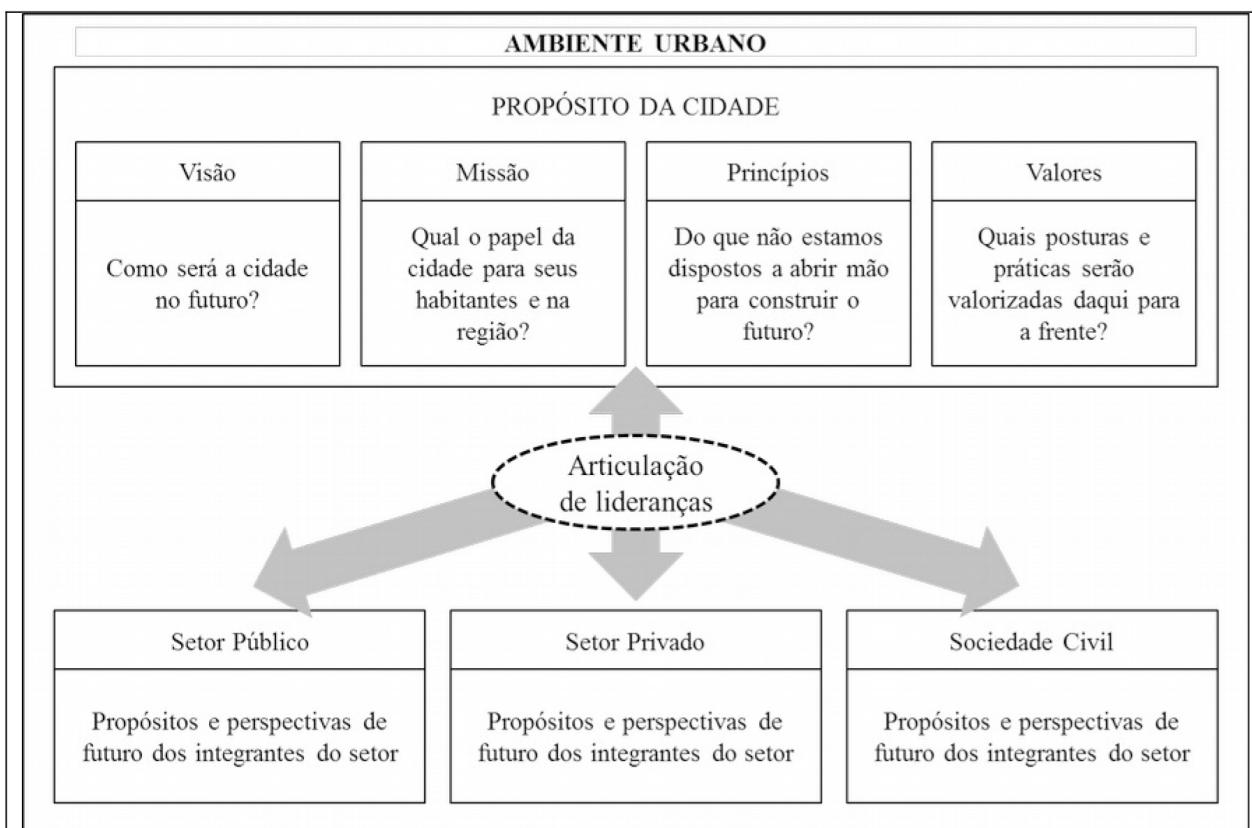
O papel de lideranças no ambiente urbano, em todos os seus setores, é identificado como um elemento de fundamental importância para a gestão estratégica urbana, mais especificamente, se estas puderem ser consideradas como lideranças de caráter estratégico. Lideranças com esse perfil tendem a ter melhores condições para a mobilização de seus pares e para a criação de cooperação entre setores distintos em direção ao desenvolvimento urbano sustentável, atuando, inclusive, como uma espécie de mediadores entre o propósito da cidade e os propósitos dos setores específicos.

A Figura 2 apresenta um modelo de fluxo de influência que pode ser exercido por lideranças de todos os setores e em todos os seus níveis, no ambiente urbano, com vistas ao alinhamento de propósito e iniciativas para o desenvolvimento sustentável. Essas lideranças podem atuar como líderes de rede, conforme proposto por Senge (2016), contribuindo para conectar os participantes de seu setor, ao mesmo tempo que são também apoiadas por lideranças executivas, que atuam dando forma ao ambiente geral, desenvolvendo ideias-guia e servindo como exemplo para a comunidade.

A partir do modelo proposto na Figura 2, foi identificado que, para o estabelecimento de uma visão de futuro desejada para uma comunidade, como, por exemplo, o desenvolvimento urbano sustentável, é importante que haja um alinhamento de propósito entre os diversos setores da sociedade. Isso tende a contribuir para que os integrantes de cada setor percebam uma realidade esperada, na qual se sintam motivados a engajar-se, contribuindo e cooperando, inclusive com adequações de posicionamentos e condutas, para a construção da cidade que se almeja para o futuro.

A gestão estratégica urbana, sob o ponto de vista da abordagem sistêmica, pode ser considerada como um processo cíclico, com elementos fundamentais como i) visão de futuro almejado, ii) realidade existente, iii) ações realizadas para alterar a realidade e construir o futuro, e iv) resultados produzidos a partir das ações realizadas, que podem estar ou não contribuindo para a construção da visão almejada.

O processo proposto sugere que lideranças urbanas que atuem no processo de gestão urbana a partir da abordagem estratégica podem utilizar-se da lógica do pensamento sistêmico para construir, de forma progressiva, o padrão de desenvolvimento urbano sustentável almejado que está expresso na ideia de propósito da cidade. Essas lideranças influenciam, através de princípios e valores (que pode ser através de normatização legal), as ações que realizam e que serão realizadas pelos demais envolvidos no processo, para a concretização do propósito. Os resultados esperados e produzidos influenciarão, negativa ou positivamente, a realidade existente e, a partir do monitoramento desses efeitos, as lideranças urbanas



**Figura 2.** Lideranças com perfil estratégico como mediadoras para o desenvolvimento urbano  
Fonte: elaboração própria.

(sejam elas do setor público, da sociedade civil ou do setor privado) podem indicar as ações de correção ou prosseguimento das estratégias em curso.

À medida que esse ciclo se repete e é gerenciado estrategicamente por lideranças que possuem uma perspectiva sistêmica da realidade, espera-se que ocorra a melhoria gradual dos níveis esperados de desenvolvimento urbano sustentável.

## Considerações finais

---

A partir da discussão realizada neste estudo, foi possível identificar que há significativo potencial para a integração das temáticas da sustentabilidade urbana, parcerias intersetoriais e as abordagens de liderança e gestão estratégica. Identifica-se, nesta proposta, o fortalecimento de participação da sociedade nos processos de tomada de planejamento e decisões sobre a cidade. Foi demonstrado, ainda, que, uma vez que se tenha como propósito a incorporação da abordagem da sustentabilidade no âmbito urbano, as parcerias intersetoriais e a abordagem estratégica surgem como variáveis que aumentam as chances de êxito na realização de tal propósito, em especial, devido ao fato de suas naturezas serem orientadas ao alinhamento de recursos para o planejamento e execução de intervenções que promovam a sustentabilidade urbana.

Essa integração de abordagens também tende a estimular o envolvimento da comunidade urbana como um todo, a partir do momento em que integra representantes do setor público, da sociedade civil e do setor privado. Portanto, as lideranças urbanas são fortalecidas dentro do processo de desenvolvimento, ao mesmo tempo que atuam também como articuladores com a comunidade como um todo, a partir de suas áreas de atuação dentro do território urbano. Isso faz com que o planejamento e a gestão urbana sejam operacionalizados de forma estratégica (orientados à construção da visão de futuro da comunidade, construído pela comunidade) enquanto também potencializa a participação da própria comunidade, de forma intersetorial e equânime, a partir dos setores dos quais ela está constituída.

A validação dos resultados da pesquisa indica sua aplicabilidade tanto para cidades brasileiras quanto para cidades da comunidade internacional que tenham interesse em fortalecer a participação e o engajamento de comunidades urbanas – não somente nas

práticas de planejamento mas também de gestão, de modo a avançar no sentido do desenvolvimento urbano sustentável e, assim, beneficiar as futuras gerações que viverão em seu território.

## Bibliografia

---

- ALLEN, R. (2011).** Local partnerships: a guide for partnering with civil society, business and government groups. Portland: Mercy Corps.
- COSTA, E. A. D. (2007).** Gestão estratégica: da empresa que temos para a empresa que queremos. São Paulo: Saraiva.
- DAVEL, E. e MACHADO, H. V. (2001).** "A dinâmica entre liderança e identificação: sobre a influência consentida nas organizações contemporâneas". *Revista de Administração Contemporânea*, 5 (3): 107-126. <http://dx.doi.org/10.1590/S1415-65552001000300006>
- FARR, D. (2013).** Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza. Porto Alegre: Bookman.
- HOTLZ, B. C. (2013).** "Trust primacy: a model of the reciprocal relations between trust and perceived justice". *Journal of Management*, 39 (7): 1891-1923. <https://doi.org/10.1177/0149206312471392>
- JOHNSON, S. (2003).** Emergência: a vida integrada de formigas, cérebros, cidades e softwares. Rio de Janeiro: Zahar.
- KAISER, E. J., GODSCHALK, D. R. e CHAPIN JR., F. (1995).** Urban land use planning. Chicago: University of Illinois Press.
- LEITE, C. e AWAD, J. C. M. (2012).** Cidades sustentáveis, cidades inteligentes: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Porto Alegre: Bookman.
- MELLAHI, K., et al. (2016).** "A review of the nonmarket strategy literature: toward a multi-theoretical integration". *Journal of Management*, 42 (1): 143-17. <https://doi.org/10.1177/014920631407507>
- MINTZBERG, H. (1987).** "The strategy concept I: five Ps for strategy". *California Management Review*, 30 (1): 11-24. <https://doi.org/10.2307/41165263>
- MORINIÈRE, L. (2012).** "Environmentally influenced urbanisation: footprints bound for town?" *Urban Studies*, 49 (2): 435-450. <https://doi.org/10.1177/0042098011402233>
- NEMECEK, S. e VENDRELL, G. C. (2011).** Public-private partnerships in sustainable urban development: involving local energy systems. Londres: Urban Land Institute.
- NUTT, P. C. e BACKOFF, R. W. (1993).** "Transforming public organizations with strategic management and strategic leadership". *Journal of Management*, 19 (2): 299-347. <https://doi.org/10.1177/014920639301900206>
- PACHECO, P. (2016).** "Nossa cidade: como governos locais e setor privado podem trabalhar juntos no financiamento de cidades sustentáveis". *TheCityFixBrasil*. Consultado en: <http://thecityfixbrasil.com/2016/05/11/nossa-cidade-como-governos-locais-e-setor-privado-podem-trabalhar-juntos-no-financiamento-de-cidades-sustentaveis>
- PARMIGIANI, A. e SANTOS, M. R. (2011).** "Clearing a path through the forest: a meta-review of interorganizational relationships". *Journal of Management*, 37 (4): 1108-1136. <https://doi.org/10.1177/0149206311407507>
- PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS. (s.f.).** Apresentação. Programa Cidades Sustentáveis. Consultado en: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional>
- SECOVI-SP. (2016).** Indicadores de Sustentabilidade Urbana: para além das edificações. São Paulo: SECOVI-SP, FDC. Consultado en: <http://www.secovis.com.br/files/Downloads/indicadores-downloadpdf.pdf>
- SENGE, P. M. (2016).** A quinta disciplina: a arte e prática da organização que aprende. Rio de Janeiro: BestSeller.
- STEPHAN, U., et al. (2016).** "Organizations driving positive social change: a review and an integrative framework of change processes". *Journal of Management*, 42 (5): 1250-1281. <https://doi.org/10.1177/0149206316633268>
- SUSTAINABLE CITIES PLATFORM. (s.f.).** <http://www.sustainablecities.eu/sustainable-cities-platform>
- TANG, H.-T. e LEE, Y. M. (2016).** "The making of sustainable urban development: a synthesis framework". *Sustainability*, 8 (5): 492. <https://doi.org/10.3390/su8050492>
- UNITED NATIONS. (1987).** Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Nova Iorque: United Nations.
- URBAN LAND INSTITUTE. (2013).** Public-private partnerships in sustainable urban development. Londres: Urban Land Institute.



# Asociatividad, liderazgo inclusivo y desarrollo económico local.

## El Grupo de Artesanos Independientes de Mompox

Associativity, inclusive leadership and local economic development.

The Group of Independent Artisans of Mompox

Associatividade, liderança inclusiva e desenvolvimento econômico local.

O Grupo de Artesãos Independentes Mompox

Associativité, leadership inclusif et développement économique local.

Le Groupe d'Artisans Indépendants de Mompox

▲ Fotografía: Ana María Leaño

### Autores

#### Sergio Montero-Muñoz

Doctor en Planificación Urbana y Regional  
Universidad de California - Berkeley

s.montero@uniandes.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-8708-1290>

#### Nathalia Calderón-Gómez

Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo  
Universidad de los Andes  
n.calderon@uniandes.edu.co  
<https://orcid.org/0000-0002-4877-6196>

Recibido: 01/02/2017  
Aprobado: 14/08/2019

### Cómo citar este artículo:

MONTERO-MUÑOZ, S. y CALDERÓN-GÓMEZ, N. (2019). "Asociatividad, liderazgo inclusivo y desarrollo económico local. El Grupo de Artesanos Independientes de Mompox". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 191-202. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.62160>

[1] Proyecto Fondecyt No. 11140546, financiado por CONICYT, del Centro de Investigación en Vulnerabilidades e Informalidades Territoriales (CINVIT), de la Universidad de Valparaíso y el núcleo Milenio Movilidades y Territorios (MOVYT).

## Resumen

---

Numerosos estudios han mostrado la importancia de las asociaciones de productores para promover el desarrollo económico local. No obstante, este tipo de asociaciones existe en muchas ciudades pequeñas latinoamericanas sin que ello constituya una garantía de desarrollo inclusivo. A través de entrevistas con artesanos y líderes locales, este artículo analiza el sector de la artesanía de la filigrana en Mompox, Colombia y muestra el desencanto generalizado con formas tradicionales de asociatividad en las que un pequeño número de maestros, tradicionalmente hombres mayores, actúan como representantes de la comunidad artesana. Dichos liderazgos no permiten que las mujeres y las generaciones jóvenes se apropien del sector y frenan, en consecuencia, el potencial de las asociaciones para generar no solo desarrollo, sino inclusión. El análisis del Grupo de Artesanos Independientes (GAI), un grupo de jóvenes artesanos de Mompox que ha roto con este modelo tradicional de asociatividad, muestra la importancia de tener liderazgos inclusivos que se traducen en un desarrollo local más incluyente.

**Palabras clave:**

desarrollo económico local, asociatividad, capital social, liderazgo, gobernanza.

## Autores

---

**Sergio Montero-Muñoz**

Director de Investigaciones y del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). Tiene maestría y doctorado en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de California (Berkeley, Estados Unidos) y es licenciado en Economía de la Universidad de Granada (Granada, España).

**Nathalia Calderón-Gómez**

Investigadora asociada en temas de desarrollo económico local en el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes. Es economista y profesional en finanzas y comercio internacional de la Universidad del Rosario (Bogotá, Colombia) y egresada de la maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo de la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia).

## Abstract

Numerous studies have shown the importance of producer associations to promote local economic development. However, these types of associations exist in many small Latin American cities without constituting a guarantee of inclusive development. Through interviews with artisans and local leaders, this article analyzes the filigree sector in Mompox, Colombia and shows a widespread disenchantment with traditional forms of associativity in which a small number of "maestros", traditionally older men, act as representatives of the artisan community. These leaderships do not allow women and young generations to appropriate the sector and, consequently, restrict the potential of associations to generate not only development, but inclusion. The analysis of the Group of Independent Artisans, a group of young artisans from Mompox that has broken with this traditional model of associativity, shows the importance of inclusive leadership that translates into a more inclusive local development.

### Keywords:

local economic development, associativity, social capital, leadership, governance.

## Resumo

Inúmeros estudos mostraram a importância das associações de produtores para promover o desenvolvimento econômico local. No entanto, esse tipo de associação existe em muitas pequenas cidades latino-americanas sem constituir garantia de desenvolvimento inclusivo. Por meio de entrevistas com artesãos e líderes locais, este artigo analisa o setor do artesanato em filigrana em Mompox, Colômbia, e mostra um desencanto generalizado com as formas tradicionais de associatividade nas quais um pequeno número de professores, tradicionalmente homens mais velhos, atua como representantes da comunidade de artesãos. Essas lideranças não permitem que mulheres e as gerações mais jovens se apropriem do setor e, consequentemente, restringem o potencial das associações de gerar não apenas desenvolvimento, mas inclusão. A análise do Grupo de Artesãos Independentes, um grupo de jovens artesãos de Mompox que rompeu com esse modelo tradicional de associatividade, mostra a importância de ter uma liderança inclusiva, que se traduz em um desenvolvimento local mais inclusivo.

### Palavras-chave:

desenvolvimento econômico local, associatividade, capital social, liderança, governança.

## Résumé

De nombreuses études ont montré l'importance des associations de producteurs pour promouvoir le développement économique local. Cependant, ces types d'associations existent dans de nombreuses petites villes d'Amérique latine sans constituer une garantie de développement inclusif. À travers des entretiens avec des artisans et des dirigeants locaux, cet article analyse le secteur de l'artisanat en filigrane à Mompox, en Colombie, et montre un désenchantement généralisé à l'égard des formes traditionnelles d'associativité où un petit nombre d'enseignants, le plus souvent des hommes âgés, sont les seuls représentants de la communauté artisanale. Ces dirigeants ne permettent pas aux femmes et aux jeunes générations de s'approprier le secteur et, par conséquent, limitent le potentiel des associations pour générer non seulement le développement, mais également l'inclusion. L'analyse du groupe d'artisans indépendants, un groupe de jeunes artisans de Mompox qui a rompu avec ce modèle d'associativité traditionnel, montre l'importance d'un leadership qui se traduit par un développement local plus inclusif.

### Mots-clés:

développement économique local, associativité, capital social, leadership, gouvernance.



Asociatividad, liderazgo inclusivo y desarrollo económico local.

El Grupo de Artesanos Independientes de Mompox

## Introducción

Comprender por qué unas formas de asociatividad pueden traducirse en resultados de desarrollo local a diferencia de otras es, por lo tanto, urgente. Tomando la ciudad colombiana de Mompox como estudio de caso, este artículo analiza la relación entre asociatividad y desarrollo económico local en urbes pequeñas e intermedias de América Latina.

Dado el creciente auge de las visiones institucionalistas del desarrollo local y regional (Rodríguez-Pose, 2013; Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2016), las políticas de desarrollo local y regional en América Latina han puesto cada vez más énfasis en variables como la gobernanza y la construcción de redes de colaboración público-privadas, en tanto factores clave para explicar por qué algunas regiones tienen mejor desempeño económico que otras (Moncayo Jiménez, 2004; Montero y Chapple, 2018). A pesar del optimismo sobre la posibilidad de que dichas variables (Kooiman, 1993) brinden nuevos mecanismos para entender y afrontar mejor los desequilibrios territoriales (Méndez, 2002), las redes y las asociaciones no son una novedad en la mayoría de las ciudades pequeñas e intermedias latinoamericanas. Comprender por qué unas formas de asociatividad pueden traducirse en resultados de desarrollo local a diferencia de otras es, por lo tanto, urgente. Tomando la ciudad colombiana de Mompos como estudio de caso, este artículo analiza la relación entre asociatividad y desarrollo económico local en urbes pequeñas e intermedias de América Latina.

Con una población de algo menos de 50,000 habitantes, Mompox se distingue por una larga y rica tradición artesana y, en particular, por ser cuna del arte de la orfebrería en técnica de filigrana. La participación de oficios artesanales en la economía local representa alrededor de la mitad de los ingresos del municipio (de la Hoz, 2011). Según cálculos de la Alcaldía de Mompox, en 2012 había 120 orfebres y la mayoría de los talleres de orfebrería hacían parte de la Asociación de Orfebres del Municipio de Mompox (ASOMOM) (Alcaldía de Mompox, 2012). Al igual que en otros municipios colombianos dependientes de la artesanía, en este existe un esquema repetido de iniciativas de organismos públicos gubernamentales y agencias de desarrollo extranjeras que han realizado inversiones para fomentar y aumentar la productividad, condicionando frecuentemente esta inversión a la creación de una cooperativa o asociación de artesanos. Ello ha conducido a la proliferación de asociaciones constituidas para responder a la llegada de un proyecto en particular. Con frecuencia, los fondos de dichas iniciativas desaparecen con el tiempo al igual que las asociaciones, reduciendo las expectativas locales con respecto a la creación de nuevas asociaciones y su aporte al desarrollo del municipio.

El presente artículo es producto de entrevistas realizadas entre julio y septiembre de 2016 a líderes comunitarios, artesanos y funcionarios locales en Mompox, así como a funcionarios nacionales y expertos en desarrollo local de Artesanías de Colombia y de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA) en Bogotá. Dichas entrevistas se realizaron en el marco de un curso de verano titulado “Gobernanza y desarrollo económico en ciudades pequeñas e intermedias”, organizado por el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la Universidad de los Andes. La signatura fue dirigida por el profesor Sergio Montero y contó con la participación de varios docentes y expertos nacionales e internacionales. Tras recibir un entrenamiento sobre teorías y metodologías cualitativas para analizar procesos de desarrollo económico local, Montero



Figura 1. Líderes del Grupo de Artesanos Independientes (GAI) de Mompox

Fuente: Ana María Leaño, 2016.

tero y 12 estudiantes realizaron trabajo de campo en Mompox durante una semana, lo cual permitió llevar a la práctica los conocimientos adquiridos y recopilar numerosos datos cualitativos gracias al contacto directo con la realidad del municipio. Por medio de 22 entrevistas (18 en Mompox y 4 en Bogotá) se recolectó información primaria sobre dinámicas de gobernanza, liderazgo y desarrollo económico al interior de las asociaciones de artesanos orfebres en Mompox. Este artículo resume y analiza algunos de los hallazgos principales del estudio.

El análisis de los datos recolectados evidencia un desencanto generalizado con formas tradicionales de asociatividad en las que un número pequeño de líderes –maestros orfebres, en su mayoría hombres mayores– se convierten en los representantes de los artesanos locales. Estos liderazgos personalistas refuerzan las jerarquías ya existentes entre los artesanos y no permiten que las mujeres y las generaciones más jóvenes sean incluidas y representadas en las asociaciones. Esto se traduce en poca innovación de productos, migración de jóvenes a ciudades más grandes y estructuras frágiles de asociatividad que, a menudo, desaparecen después de algunos años. El análisis de un grupo de jóvenes artesanos de Mompox llamado Grupo de Artesanos Independientes (GAI), cuyo liderazgo está en manos de hombres y mujeres jóvenes del municipio, muestra la importancia de los liderazgos inclusivos para que los beneficios de la asociatividad puedan traducirse en un desarrollo local más incluyente.

El documento está estructurado en tres secciones además de la presente introducción. En la primera, se revisan algunos de los debates principales sobre desarrollo económico local, con especial atención en los

conceptos de gobernanza, asociatividad y liderazgo. En la segunda, se analizan dinámicas de asociatividad y liderazgo en el caso de la artesanía de la filigrana en Mompox. Frente a la percepción generalizada de desilusión con formas tradicionales de asociatividad entre los artesanos, el documento analiza el caso del GAI como una nueva forma de asociatividad con el potencial de generar procesos de desarrollo local más inclusivos. El artículo concluye con una reflexión sobre la importancia de la colaboración intergeneracional en los procesos de desarrollo económico local.

## Gobernanza y desarrollo territorial en América Latina

Aunque las primeras iniciativas de planificación del desarrollo territorial en América Latina surgieron en la década de 1930 (Boisier, 2014; Chapple, Montero y Sosa, 2012), no es sino hasta la segunda mitad del siglo XX que los estudios de desarrollo local y regional, así como el grado de intervención del gobierno para impulsar el desarrollo económico de los territorios en la región, se expandió de manera significativa (Moncayo Jiménez, 2004; Alburquerque, 2013). De una visión economicista que otorgaba especial confianza al Estado centralista como promotor del desarrollo de ciudades y regiones periféricas a través de estrategias como polos de crecimiento, se transita, desde mediados de 1980, a una visión que resalta la importancia de las instituciones locales y regionales como fuerza capaz de impulsar el desarrollo de los territorios (Rodríguez-Pose, 2013; Méndez, 2002). Los escritos del académico holandés Jan Kooiman (1993) y sus colegas del llamado “Governance club” de la Universidad Erasmus de Rotterdam, así como la obra de polítólogos anglosajones como Rod Rhodes (1996) y Mark Bevir (2011), contribuyeron a llenar de contenido conceptual y metodológico la teoría emergente de la gobernanza como una nueva forma de gobierno basada en redes de actores públicos, privados y de la sociedad civil.

En este contexto, las redes y las asociaciones se han convertido cada vez más en unidades clave de análisis del desarrollo territorial, con un reconocimiento generalizado de su carácter estratégico para la competitividad de los territorios (Caravaca, González y Silva, 2005; Murphy, 2006). Además de destacarse la importancia de la capacidad para desarrollar innovaciones (Méndez, 2002), las interacciones entre los actores y su habilidad para desarrollar proyectos co-

lectivos son aspectos importantes que permiten a las redes y asociaciones un buen posicionamiento en el sistema mundo, ante una competencia interterritorial creciente (Caravaca, González y Silva, 2005). Frente a la debilidad percibida de enfoques y políticas de carácter centralista y de arriba hacia abajo (top-down) para impulsar el desarrollo territorial, se transita hacia un nuevo paradigma que destaca iniciativas de abajo hacia arriba (bottom-up) que exigen una reconfiguración de la relación entre el nivel central y los niveles regional y local (Pike, Rodríguez-Pose y Tomaney, 2016; Chapple y Montero, 2016).

América Latina no ha sido ajena a estos desarrollos teóricos y términos como redes, asociatividad o asociaciones público-privadas se han convertido en un denominador común de las políticas de desarrollo territorial en años recientes (Galichio, 2004; Aguilar, 2010; Montero, 2015). Así, por ejemplo, Méndez, Michelini y Romeiro (2006) definen a las ciudades innovadoras como aquellas que utilizan estrategias de adquisición o generación de conocimiento en red y que son capaces de hacer compatibles e interdependientes factores como la competitividad económica y el bienestar social. Por su parte, Cabrero, Orihuela y Ziccardi (2003) afirman que, para atraer inversión, generar empleo y mejorar la calidad de vida de los habitantes de una ciudad, adquiere importancia la interacción de actores gubernamentales, sociales, económicos en el ámbito local que actúan en redes o de manera asociada sobre el territorio.

Sin embargo, la gobernanza también puede fallar y convertirse en un obstáculo para el desarrollo económico local (Jessop, 1998). Todo proceso de gobernanza implica colaboración entre actores con agendas y opiniones diversas, que fácilmente pueden convertirse en cuellos de botella para el desarrollo si no se cuenta con liderazgos inclusivos y mecanismos de gestión de conflicto adecuados. Estas fallas pueden reflejarse en la imposibilidad de resolver conflictos entre los participantes o la falta de representación de algunos de los actores en los mecanismos de participación (Jessop, 1998).

Las redes tienen la ventaja de permitir el diseño e implementación de una estrategia que puede incluir a diferentes actores. No obstante, la falta de representación de ciertos actores, ya sea de manera directa (no invitados a participar) o indirecta (invitados a participar, pero sin estar familiarizados con el lenguaje y las dinámicas de la planificación participativa), puede llevar a la reproducción de jerarquías sociales existentes o al diseño de agendas que perjudiquen

a poblaciones vulnerables o subrepresentadas (Montero, 2015). Por ello es importante no asumir que cuando las decisiones son tomadas a través de estructuras de red o asociativas estas son horizontales o más inclusivas.

## Asociatividad, capital social y liderazgo inclusivo

El éxito de las asociaciones para fomentar desarrollo local suele estar determinado por variables institucionales del territorio como el capital social y el liderazgo. Así, el capital social puede entenderse como normas o valores compartidos que promueven la cooperación social (Fukuyama, 2003), permitiendo a los participantes actuar de manera conjunta más eficientemente para alcanzar objetivos comunes dentro de la estructura social (Coleman, 2003; Putnam, 1993). De acuerdo con Putnam, Leonardi y Nanetti (1994), la existencia del capital social está relacionada con características como la confianza, las normas de comportamiento y el nivel de asociatividad de un territorio. Pero la confianza no solo es determinante en la calidad o intensidad de las redes de asociatividad, también ejerce influencia sobre el grado de apertura a nuevos participantes e ideas. A pesar del consenso con relación a los efectos positivos de la confianza en el desarrollo económico local, esta puede desencadenar efectos negativos si es excesivamente excluyente y conduce a redes que son resistentes al cambio e incapaces de abrirse a nuevas ideas e innovaciones (Murphy, 2006).

El buen funcionamiento de los mecanismos de gobernanza de un territorio requiere, por lo tanto, no solo de capital social, sino de líderes catalizadores con la capacidad de influir en otros hacia el logro de metas y objetivos comunes de desarrollo (Sotarauta, Horlings y Liddle, 2012; Stimson, Stough y Salazar, 2009). Teniendo en consideración la importancia de los líderes en el éxito de las asociaciones locales, Beer (2014) identifica una serie de características que definen a un líder efectivo en un entorno rural y comunitario: 1) formula una visión realista del desarrollo económico y social de la comunidad; 2) tiene el aval de la gran mayoría de las personas de la comunidad o, en su defecto, se compromete de manera activa para lograrlo; 3) motiva a las personas a alcanzar la visión común; y 4) predica con el ejemplo. Así mismo, Beer (2014) sugiere que, en las zonas rurales, líderes efectivos a nivel local construyen resiliencia comunitaria y pueden contribuir a asegurar el futuro económico de la colectividad.

En fases iniciales, estos actores son fundamentales para la puesta en marcha de los procesos y pueden manifestarse en la forma de liderazgos individuales. Sin embargo, para garantizar la sostenibilidad de los procesos es ideal transitar hacia un liderazgo compartido que haga posible que los participantes tomen decisiones colectivas con una visión común de desarrollo territorial. Desde este punto de vista, la motivación de los agentes es fundamental para convertirse en agentes de cambio capaces de transformar el territorio de manera conjunta e inclusiva. Por ejemplo, Karlsen y Larrea (2012) hacen una distinción entre tres tipos de capacidades que facilitan la emergencia de procesos de liderazgo compartido: la capacidad institucional, la capacidad de trabajar en red y la capacidad de socialización. La capacidad institucional hace alusión a la habilidad para conectar a los actores en una red y facilitar espacios para la acción. La capacidad de trabajar en red consiste en la habilidad para fortalecer la confianza y los elementos de solidaridad y lealtad entre los actores. La capacidad de socialización se refiere a la habilidad para que los miembros valoren la red y trabajen por el logro de objetivos comunes.

Dada la importancia de los liderazgos para el desarrollo territorial, es importante pensar en las diferencias que tienen ciertos individuos y comunidades para desarrollar estas habilidades. En el contexto de ciudades pequeñas y regiones periféricas de América Latina como Mompox, es indispensable tener en cuenta no solo liderazgos compartidos, sino liderazgos inclusivos. Por estos últimos nos referimos a considerar variables como raza, clase, género y edad a la hora de fomentar y analizar el rol de los liderazgos en el desarrollo territorial.

Diversos estudios en América Latina han mostrado que las mujeres tienen mayor dificultad no solo para acceder a bienes de capital o crédito, sino a liderar procesos empresariales o a participar en los beneficios económicos de la asociatividad (Gálvez, 2001, Espino, 2005). Estas dificultades derivan de la carga reproductiva y de cuidado que ha recaído tradicionalmente en ellas, pero, como bien apunta Espino (2005), también por la falta de modelos de mujeres empresarias y líderes que contribuyan a apoyar social y culturalmente su rol como líder en el desarrollo territorial. Diferentes autores han mostrado igualmente cómo las desigualdades y la discriminación histórica que han sufrido personas de raza y clase diferente a la blanca mestiza, predominante en las clases dominantes urbanas latinoamericanas, es un factor que limita su acceso a posiciones de liderazgo político y econó-

mico (Escobar, 2004, Boisier, 2010).

Finalmente, para completar nuestra noción de liderazgo inclusivo es importante tener en cuenta la dificultad que tienen los jóvenes para acceder a puestos de responsabilidad y liderazgo. Esta necesidad es particularmente grave en ciudades pequeñas y regiones periféricas donde la falta de inclusión de jóvenes en procesos de liderazgo empresarial y territorial ha contribuido, entre otros factores, a su emigración a núcleos urbanos más grandes o a otros países (Montero y Chapple, 2018). La falta de inclusión de las visiones de los jóvenes de un territorio limita, además, la potencialidad de un territorio de reinventarse y aliñearse con las nuevas actividades económicas derivadas de cambios en la tecnología o la demanda.

En la siguiente sección analizamos el caso de Mompox para ilustrar las posibilidades y límites de fomentar el desarrollo económico local a través de liderazgos inclusivos. Allí, un grupo de artesanos independientes está incursionando en nuevas formas de asociación y liderazgo basadas en sistemas de colaboración informales con roles específicos y bien definidos para cada uno de sus miembros. Estas dinámicas han generado mecanismos horizontales de reciprocidad para generar confianza entre los artesanos antes de su formalización y han logrado, además, incluir a jóvenes y mujeres del municipio en sus estructuras de liderazgo.

## Mompox: desilusión con formas tradicionales de asociatividad y liderazgo en el sector de la filigrana

---

Las entrevistas realizadas en Mompox evidencian una percepción generalizada de desilusión con las formas tradicionales en las que se han realizado asociaciones en el municipio y, en particular, en el sector de la orfebrería de la filigrana. Estos hallazgos confirman los resultados de un estudio realizado por Artesanías de Colombia en 2013, el cual identificaba una debilidad en el fomento de los procesos de asociatividad entre los artesanos en Mompox, debido a una actitud individualista y una falta de confianza en los beneficios del trabajo colectivo. El estudio también destacaba el debilitamiento de los líderes de las organizaciones por el poco relevo generacional y el gran número de responsabilidades que recaen sobre ellos, la falta de comunicación entre los miembros de las asociacio-

nes y el desconocimiento de los diferentes proyectos que llegan a respaldar procesos de desarrollo económico en la región (Artesanías de Colombia, 2013). Al igual que ocurre en otros municipios colombianos, en Mompox hay un esquema repetido de organismos públicos y agencias de desarrollo que condicionan la inversión en un nuevo proyecto a la creación de una asociación de productores. Con frecuencia, los fondos de estas iniciativas desaparecen con el tiempo, al igual que la asociación, reduciendo las expectativas locales con relación a la creación de nuevas asociaciones y a la sostenibilidad de las mismas.

En el 2016 se distinguían dos asociaciones de orfebrería en Mompox: la Asociación de Orfebres Mompoxinos (ADOM) y la Asociación de Orfebres del Municipio de Mompox (ASOMON). La primera fue creada en 1996 y contaba con 25 miembros, mientras que la segunda se creó en 2012 y contaba con 52 miembros aproximadamente. Debido a intereses particulares y desacuerdos entre sus miembros, las dos asociaciones se niegan a conformar una sola agremiación de orfebres. Entre los motivos que los entrevistados mencionan para justificar el escepticismo frente a esas asociaciones tradicionales figuran distintas formas de beneficios particulares por parte de los líderes. Este es el caso de un orfebre dedicado a la joyería en filigrana, quien ha perdido la fe en la asociatividad a raíz de experiencias anteriores con varias asociaciones.

Cuando la mesa directiva de una asociación procura un interés personal, entonces los demás asociados se decepcionan y van perdiendo la credibilidad en la asociatividad [...] se pierde la credibilidad, se pierde todo un proceso, toda una historia, porque dos o tres se aprovecharon. Recuperar esto es mucho más difícil que hacer una nueva asociación (Orfebre Mompox 1, entrevista, 2016).

La presencia de líderes personalistas que perduran en el poder por largos períodos también ha sido una constante que ha contribuido a la frustración con formas de asociatividad formal en el sector de la orfebrería de Mompox. Así lo afirma una oficial del proyecto *One Village One Product* (OVOP) de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA), quien destaca la existencia de líderes personalistas como uno de los mayores retos que enfrentan las asociaciones de artesanos en este y otros municipios colombianos: "el problema es que cuando se empodera a [este tipo de líder], se empieza a volver excluyente porque él va a empezar a elegir a sus amigos, a sus beneficiarios".

Este ha sido tradicionalmente el caso de ADOM y ASOMON, cuyas mesas directivas tendían a ser presididas por los mismos representantes año tras año. Además de los pocos períodos de rotación, los líderes personalistas son percibidos muchas veces de manera negativa por otros miembros de la asociación, como explica un miembro del Grupo de Artesanos Independientes (GAI).

La experiencia en un principio en la asociación en la que iniciamos era bastante difícil. Veíamos como el líder se caracterizaba por perseguir sus fines personales y no tanto los de la comunidad [...] Había esa identidad y ese entusiasmo de parte de todos los miembros, pero en él veíamos que toda la gestión que hacia la dirección solo en él y nosotros sentíamos que no éramos dueños de nada (Miembro GAI 1, entrevista, 2016).

Este tipo de conductas por parte de los líderes tradicionales personalistas conduce a que los recursos que obtienen como asociación no impacten a todos los miembros por igual y favorece la emergencia de una desilusión colectiva frente a los potenciales beneficios colectivos de la asociación. Esta sensación se presenta entre algunos de los artesanos de la comunidad con respecto a la manera tradicional de actuar de ADOM y ASOMON.

Ellos [artesanos orfebres] manifestaban que cuando estaban en esas asociaciones [ADOM y ASOMON] sentían que no tenían voz, que eran simplemente la mano de obra para ferias o para el taller, que no tenían liderazgo, participación ni una buena representación (Oficial OVOP 1, entrevista, 2016).

## El Grupo de Artesanos Independientes (GAI): hacia una asociatividad más inclusiva en Mompox

Frente a este panorama de desilusión con formas tradicionales de asociatividad en el sector de la orfebrería, en 2015 surgió en Mompox el Grupo de Artesanos Independientes (GAI). Fue conformado como resultado de una convocatoria emprendida por Artesanías de Colombia y JICA en el marco del proyecto *One Village One Product* (OVOP). El propósito de esta convocatoria era reunir a un grupo de artesanos orfebres que trabajaban de manera independiente para experimentar nuevas formas de asociatividad. En 2016 el grupo estaba conformado por 20 artesanos organizados por una causa común: la construcción de

líderes en el sector de la filigrana que incluyera a jóvenes y mujeres para romper con la figura tradicional del “maestro”, hombre mayor que usualmente lideraba las asociaciones creadas con anterioridad.

La poca presencia de jóvenes en posiciones de liderazgo en las asociaciones tradicionales de artesanos en Mompox ha tenido como consecuencia la falta de interés entre las nuevas generaciones por continuar la tradición y el saber ancestral que representa el oficio de la orfebrería. Muchos de ellos prefieren migrar y dedicarse a otras actividades ante la falta de incentivos económicos que ofrece la actividad en el municipio. Además del riesgo que implica para la continuidad del saber artesanal, la falta de líderes jóvenes también conduce al estancamiento y falta de innovación en la actividad, ya que son las nuevas generaciones las que cuentan con un mayor acercamiento a las herramientas que ofrece la tecnología y quienes tienen mayor potencial para aportar ideas creativas e innovadoras en el oficio. El GAI, contrario a las asociaciones tradicionales, ofrece una oportunidad para que los jóvenes se involucren y encuentren una oportunidad económica en el oficio artesanal.

[El GAI] no es como las otras dos asociaciones [ADOM y ASOMON] que son los señores ya de años y que son los mismos que siempre van a Expoartesanías,<sup>[1]</sup> sino que tienen esa nueva onda de ‘estamos jóvenes, vamos a empezar bien desde el inicio, vamos a establecer nuestras reglas de juego’ (Oficial JICA 2, 2016).

Uno de los miembros del GAI resalta la importancia de conservar la actividad artesanal que ha tendido a desaparecer debido a la falta de interés por la filigrana entre las nuevas generaciones.

Retomar nuestra tradición, nuestra cultura, todo ese trabajo ancestral, artesanal tradicional que de repente hay momentos en los que las nuevas generaciones terminan haciendo a un lado y este grupo tiene personas mayores que son los papás, los maestros, pero tiene muchas personas jóvenes que también acogen este legado y que en este momento nuestro trabajo es impulsar esta tradición, mostrarla a muchas personas, empezar a valorar lo que hacemos y empezar a proyectar logros en la vida personal de cada uno (Miembro GAI 1, entrevista, 2016).

[1] Los orfebres participan anualmente en Expoartesanías, la principal feria artesanal especializada de América Latina realizada en Bogotá. Se trata de una iniciativa de Artesanías de Colombia y Corferias que busca promover la conservación de los oficios tradicionales con altos estándares de calidad y dinamizar la actividad artesanal. Para mayor información ver: <https://expoartesanias.com/es>

Además de tener una participación importante de jóvenes entre los 30 y los 40 años, algunos de ellos, a su vez, cuentan con ayudantes más jóvenes que tienen la oportunidad de aprender el oficio.

Hay una base de personas jóvenes entre los 30 y los 40 años que están haciendo el oficio, algunos tienen unos ayudantes que han podido adquirir con los recursos que han tenido y han dinamizado su economía para poder empezar a fabricar más. Y varios de ellos tienen un asistente que les ayuda y yo estuve en los talleres y realmente son más jóvenes que ellos. Yo vi unos jóvenes de 18, 20, 22 años, entonces eso es bueno, porque están transfiriendo el conocimiento a los más jóvenes (Oficial JICA 1, entrevista, 2016).

Aunque no está exento de caer en los vicios de líderes personalistas, la participación de jóvenes permite que el Grupo no esté viciado por los líderes tradicionales que afectan el proceso. Por el contrario, el aporte de los más jóvenes se refleja en el nuevo impulso y energía renovada que ofrecen al resto de los miembros, sin desconocer la gran experiencia y trayectoria de artesanos mayores y la importancia que tienen dentro del GAI. Como afirma una de sus líderes, se trata de “un equilibrio entre la juventud y el conocimiento de los maestros”. La presencia conjunta de unos y otros y la colaboración intergeneracional se traduce en efectos positivos para todos sus miembros. “Con la fuerza de la juventud vamos a aprovechar las energías que tenemos para seguir avanzando. Pero esos maestros que tenemos dentro del grupo es esa fuerza para poderse apoyar en ellos y avanzar todos al tiempo”, afirmó un miembro del Grupo en una entrevista.

Aunque la mayoría son jóvenes artesanos, todos son maestros orfebres y también se benefician de la experiencia y trayectoria de personas mayores que hacen parte del grupo, respetados como ‘maestros de maestros’ en el oficio. Esta colaboración intergeneracional y entre hombres y mujeres ha logrado incentivar el gusto por el oficio de la filigrana entre los más jóvenes. Un artesano joven miembro del GAI lo expresa de la siguiente manera: “nosotros estábamos en otra asociación y hemos obtenido más lucro y más beneficios en esta independiente, en poco tiempo hemos obtenido más. Acá recibimos, allá tenemos que aportar. Aquí hacemos el grupo y nos beneficiamos todos”.

A diferencia de otras asociaciones tradicionales que enfatizaban formas de organización cooperativa y un número limitado y pequeño de dirigentes, en el caso del GAI tanto los líderes como el resto de los miem-

<b>Tipo de liderazgo</b>	Personalistas que se repiten en el tiempo. Figura de representante legal.	Colectivo. Figura de líderes voluntarios sin ánimo de lucro.
<b>Mecanismos de participación</b>	Sólo unos pocos tienen capacidad de decisión, pues estas son tomadas por la mesa directiva.  La mayoría son hombres mayores (“maestros” artesanos).	Las decisiones son concertadas y de carácter colectivo.  Se hace un esfuerzo por incluir a jóvenes y mujeres en posiciones de liderazgo.
<b>Gestión de los conflictos</b>	Ausencia de mecanismos efectivos de resolución de conflictos.	Mecanismos de solución de los conflictos a partir del diálogo.
<b>Dependencia de entidades promotoras</b>	Alta dependencia de fondos y recursos externos. Actitud paternalista.	Paternalismo de las entidades promotoras en las fases iniciales. Paulatina independencia y adquisición de responsabilidades con el tiempo.
<b>Nivel de confianza</b>	Bajo.  Beneficios inequitativos.	Alto.  Beneficios repartidos de manera equitativa.
<b>Manejo de recursos</b>	Sólo la mesa directiva tiene injerencia sobre el manejo de los recursos.	Es un grupo de autoahorro, por lo tanto, ningún miembro tiene injerencia legal sobre los recursos.
<b>Rendición de cuentas</b>	No hay mecanismos efectivos de rendición de cuentas ni retroalimentación después de las ferias.	Rendición de cuentas y retroalimentación por parte de los representantes después de las ferias.
<b>Involucramiento generacional</b>	Poca presencia de jóvenes. Predominan las generaciones anteriores.	Alta presencia de jóvenes de manera conjunta con maestros mayores.

Tabla 1. Comparación entre el modelo de asociatividad tradicional y la nueva asociatividad con liderazgo más inclusivo en Mompox

Fuente: elaboración propia.

bros del grupo toman decisiones de manera conjunta y obtienen beneficios de manera equitativa. Asimismo, la labor de los líderes tiene un carácter voluntario y sin ánimo de lucro, permitiendo que todos los miembros se encuentren al mismo nivel.

Los resultados son todos por igual, estamos todos al mismo nivel, eso hace que nosotros podamos creer en un sueño y que todos creamos en este mismo sueño porque no hay alguien que diga legalmente: yo voy a recibir estos recursos, yo miro como les doy uso (Miembro GAI 2, entrevista, 2016).

La posibilidad de tomar decisiones colectivas y de obtener beneficios de manera equitativa fortalece la confianza, el sentimiento de pertenencia y hace posible que el liderazgo sea compartido dentro del grupo. La importancia de construir y mantener la confianza con relación a los líderes es fundamental para garantizar el éxito de los proyectos y la sostenibilidad del grupo. A partir de su experiencia en otra asociación, una mujer orfebre afirma lo siguiente sobre el impac-

to negativo que puede tener un líder que no oriente los procesos colectivos para el bien de todos: “se queda lastimado cuando uno delega la confianza y la responsabilidad en un compañero artesano y le falla a una comunidad, entonces esa desilusión es el impacto que recibimos todos los demás”.

## Conclusión

Fomentar procesos de desarrollo territorial desde un enfoque institucional o de gobernanza implica pensar en el desarrollo como algo que emerge desde abajo a través de la coordinación de redes tanto formales como informales de diversos actores, organizaciones y activos presentes en un territorio. En este contexto, las políticas de desarrollo territorial no pueden limitarse a fomentar aspectos productivos y económicos como han hecho tradicionalmente, sino que deben incorporar factores como la asociatividad, el capital social o el liderazgo.

Las asociaciones son espacios importantes que pueden fomentar el desarrollo y la competitividad de las empresas locales de un territorio gracias a los procesos de colaboración, ahorro en costes y transferencia de conocimiento. Sin embargo, no cualquier asociación se traduce automáticamente en un generador de desarrollo o de beneficios para la mayoría de los habitantes de un territorio. La relación entre asociatividad y desarrollo local depende del grado de confianza y capital social existente en un territorio, pero la capacidad de esa asociatividad para generar procesos de inclusión dependerá, también, de la existencia de liderazgos inclusivos, es decir, que los líderes locales sean representativos de la diversidad demográfica de sus territorios.

En nuestro trabajo de campo encontramos que, como en otras ciudades pequeñas e intermedias de América Latina, en Mompox se presentan no solo problemas de bajo capital social, sino un hartazgo generalizado con la creación continua de asociaciones de artesanos que suelen beneficiar a un número limitado de líderes personalistas, normalmente “maestros” artesanos, quienes suelen ser hombres mayores. El Grupo de Artesanos Independientes (GAI) es un ejemplo inspirador para fomentar un nuevo tipo de asociatividad que contribuya a la creación de capital social, liderazgos compartidos y desarrollo local inclusivo.

En este artículo analizamos ese nuevo modelo de asociatividad y, a continuación, ofrecemos una reflexión sobre cómo los líderes y planeadores del desarrollo económico de ciudades pequeñas e intermedias podrían aprender lecciones de dicho modelo emergente de asociatividad basada en liderazgos que han tenido en cuenta las variables de edad y género en su creación y funcionamiento, para que tengan un impacto real en el desarrollo local y beneficien a un amplio número de habitantes.

La dinámica tradicional de las asociaciones locales de artesanos de Mompox reforzaba jerarquías ya existentes entre artesanos y no permitía que las generaciones más jóvenes y las mujeres ocuparan posiciones de liderazgo. Esto se traducía en poca innovación de productos, migración de jóvenes a ciudades más grandes y estructuras frágiles de asociación que, a menudo, desaparecían después de algunos años. En el caso del GAI, la inclusión de líderes jóvenes y mujeres y la colaboración intergeneracional con maestros orfebres mayores contribuyó a la superación de la visión negativa de las asociaciones que eran comunes entre las generaciones más jóvenes del municipio. Asimismo,

abrió nuevas posibilidades para la generación de una acción colectiva más inclusiva en el sector de la orfebrería del municipio.

El grupo de artesanos independientes de Mompox pone también en evidencia que la formalización jurídica no necesariamente constituye el primer paso para afianzar procesos de confianza y asociatividad. Por el contrario, incluir diversos actores y privilegiar mecanismos horizontales de participación que permitan que todos los miembros tengan injerencia en las decisiones colectivas contribuye a incentivar la confianza de los participantes en una asociación, sea o no formal.

El ejemplo de Mompox sugiere que los esfuerzos de política pública sobre asociatividad y desarrollo económico local se deberían enfocar en fomentar dichos procesos evolutivos de manera progresiva y con énfasis en las actividades generadoras de confianza, liderazgos diversos y colaboración intergeneracional, en lugar de la simple formalización jurídica de cooperativas o asociaciones de productores. El análisis de este caso contribuye también a los debates sobre inclusión y desarrollo económico local al evidenciar la importancia de tener en cuenta variables como edad y género para conceptualizar la relación entre liderazgo y desarrollo económico local de una manera más incluyente.

## Bibliografía

- AGUILAR, L. F. (2010).** Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar. México, D.F.: Fundación Friedrich Naumann.
- ALBURQUERQUE, F. (2013).** Política regional y desarrollo territorial en América Latina y el Caribe. Consultado en: <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2013/12/Politica-Regional-y-DT-revisado-19set2013.pdf>
- ALCALDÍA DE MOMPOX. (2012).** Línea de base Plan Municipal de Desarrollo "Alianza por el rescate de Momox 2012 – 2015". Momox: Alcaldía de Momox.
- ARTESANÍAS DE COLOMBIA. (2013).** Fortalecimiento e implementación del componente asociativo como estrategia de sostenibilidad de la estrategia OVOP. Diagnóstico empresarial de las doce iniciativas OVOP resultado de la gestión adelantada por Gestando a través del voluntariado. Consultado en: <https://goo.gl/ijQJGm>
- BEER, A. (2014).** "Leadership and the governance of rural communities". *Journal of Rural Studies*, 34: 254-262. <https://doi.org/10.1016/j.rursstud.2014.01.007>
- BEVIR, M. (Ed.). (2011).** The SAGE Handbook of Governance. Londres: Sage.
- BOISIER, S. (2010).** "Descodificando el desarrollo del siglo XXI: subjetividad, complejidad, sinapsis, sinergia, recursividad, liderazgo, y anclaje territorial". *Semestre Económico*, 13 (27): 11-37. Consultado en: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/255>
- BOISIER, S. (2014).** "Origen, evolución y situación actual de las políticas territoriales en América Latina en los siglos XX y XXI". En: J. Máttar y D. E. Perrotti (eds.), Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 85-109. Consultado en: [https://repositorio.cepal.org/bitsstream/handle/11362/36762/1/S20131070\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitsstream/handle/11362/36762/1/S20131070_es.pdf)
- CABRERO, E., ORIHUELA, I. y ZICCIARDI, A. (2003).** Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas. México, D.F.: CIDE. Consultado en: <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/3474>
- CARAVACA, I., GONZÁLEZ, G. y SILVA, R. (2005).** "Innovación, redes, recursos patrimoniales y desarrollo territorial". *Eure*, 31 (94): 5-24. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612005009400001>
- CHAPPLE, K. y MONTERO, S. (2016).** "From learning to fragile governance: regional economic development in rural Peru". *Journal of Rural Studies*, 44: 143-152. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rursstud.2016.01.009>
- CHAPPLE, K., MONTERO, S. y SOSA, O. (2012).** "Evolving regionalismos: Latin American regions in the 21st century". *Regional Development Dialogue*, 33 (1): iii-xv. Consultado en: <https://escholarship.org/uc/item/91m0r41n>
- COLEMAN, J. S. (2003).** "Social capital in the creation of human capital". *Networks in the knowledge economy*, 57-81.
- DE LA HOZ, J. V. (2011).** La economía anfibia de la isla de Momox. Bogotá: Banco de la República.
- ESCOBAR, A. (2004).** "Desplazamientos, desarrollo y modernidad en el Pacífico colombiano. Conflicto e (in) visibilidad". En: E. Restrepo y A. Rojas (eds.), *Retos en los estudios de la gente negra en Colombia*. Popayán: Universidad del Cauca, pp. 35-52.
- ESPINO, A. (2005).** Un marco de análisis para el fomento de las políticas de desarrollo productivo con enfoque de género. Santiago de Chile: CEPAL.
- FUKUYAMA, F. (2003).** "Capital social y desarrollo: la agenda venidera". En: R. Atria, et al. (comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL, pp. 33-47.
- GALICHIO, E. (2004).** "El desarrollo local: ¿cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio?" *Cuadernos del CLAHE*, 27 (89): 55-68. Consultado en: <http://publicaciones.claeh.edu.uy/index.php/cclaeh/article/view/128>
- GÁLVEZ, T. (2001).** Aspectos económicos de la equidad de género. Santiago de Chile: CEPAL.
- JESSOP, B. (1998).** "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development". *International Social Science Journal*, 50 (155): 29-45. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00107>
- KARLSEN, J. y LARREA, M. (2012).** "Emergence of shared leadership in situations of conflict-Mission impossible? Long term experiences from a local network in the Basque Country." En: M. Sotarauta, I. Horlings y J. Liddle (eds.), *Leadership and change in sustainable regional development*. Londres: Routledge, pp. 212-233.
- KOOIMAN, J. (Ed.). (1993).** Modern governance: new government-society interactions. Londres: Sage.
- MÉNDEZ, R. (2002).** "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *Eure*, 28 (84): 63-83. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400004>
- MÉNDEZ, R., MICHELINI, J. y ROMEIRO, P. (2006).** "Redes socio-institucionales e innovación para el desarrollo de las ciudades intermedias". *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 38 (148): 377-395. Consultado en: <http://age.ieg.csic.es/geconomica/Publicaciones/Mendez/Ciudad%20y%20territorio%202006.pdf>
- MONCAYO JIMÉNEZ, E. (2004).** Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia en una perspectiva latinoamericana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia
- MONTERO, S. (2015).** "Planeación y gobernanza regional en América Latina". *Estudios Jaliscienses*, 101: 6-19. Consultado en: [https://www.academia.edu/19252966/Gobernanza\\_y\\_Planeaci%C3%B3n\\_Regional\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina](https://www.academia.edu/19252966/Gobernanza_y_Planeaci%C3%B3n_Regional_en_Am%C3%A9rica_Latina)
- MONTERO, S. y CHAPPLE, K. (2018).** Fragile governance and local economic development: theory and evidence from peripheral regions in Latin America. Londres: Routledge.
- MURPHY, J. T. (2006).** "Building trust in economic space". *Progress in Human Geography*, 30 (4): 427-450. <https://doi.org/10.1191/0309132506ph617oa>
- PIKE, A., RODRÍGUEZ-POSE, A. y TOMANEY, J. (2016).** "Shifting horizons in local and regional development". *Regional Studies*, 51 (1): 46-57. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1158802>
- PUTNAM, R. D. (1993).** "The prosperous community: social capital and public life". *The American Prospect*, 4 (13): 35-42. Consultado en: <https://prospect.org/article/prosperous-community-social-capital-and-public-life>
- PUTNAM, R. D., LEONARDI, R. y NANETTI, R. Y. (1994).** Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- RHODES, R. (1996).** "The new governance: governing without government." *Political Studies*, 44 (4): 652-67. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- RODRÍGUEZ-POSE, A. (2013).** "Do institutions for matter for regional development?" *Regional Studies*, 47 (7): 1034-1047. <https://doi.org/10.1080/0343404.2012.748978>
- SOTARAUTA, M., HORLINGS, L. y LIDDLE, M. (Eds.). (2012).** Leadership and change in sustainable regional development. London: Routledge.
- STIMSON, R., STOUGH, R. y SALAZAR, M. (2009).** Leadership and institutions in regional endogenous development. Cheltenham: Edward Elgar.

# La ex Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA).

## Arquitectura y memoria <sup>[1]</sup>

**The former School of Mechanics of the Navy (ESMA)**  
 Architecture and memory

**Na antiga Escola de Mecânicada Marinha (ESMA).**  
 Arquitetura e memória

**L'ancienne École De Mécanique De La Marine (ESMA).**  
 Architecture et mémoire

▲ Fotografía: Collage de una foto aérea del predio de la Escuela de Mecánica de la Armada recién construido en los años 30's, con la referencia del mismo predio en la actualidad (2014). Gentileza de Leo Vaca

**Autora**

**Florencia Larralde Armas**

Doctora en Ciencias Sociales  
 CONICET/IJDH-UNLa  
 larraldeflor@yahoo.com.ar  
<https://orcid.org/0000-0002-3624-1020>

Recibido: 25/01/2018  
 Aprobado: 14/08/2019

### Cómo citar este artículo:

LARRALDE-ARMAS, F. (2019). "La ex Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA). Arquitectura y memoria". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 205-216. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.69980>

[1] La escritura final del presente texto se enmarca en el proyecto PICT "La ESMA, de Centro Clandestino de Detención a Sitio de Memoria: procesos históricos y memoriales entre 1976 y 2016", dirigido por la Doctora Marina Franco.

## Resumen

---

El artículo estudia la reconversión del predio del ex Centro Clandestino de Detención de la Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA) en sitio de memoria, a través del análisis del proceso de renovación urbana originado tras la puesta en marcha de distintas políticas de memoria, realizadas por la gestión conjunta entre organismos de derechos humanos y estamentos del Estado. En la intervención arquitectónica, se dan políticas de conservación y transformación material del predio que promueven diferentes formas de uso, apropiación, significación y memorialización. Nuestro estudio propone una perspectiva espacial del lugar, para lo cual realizamos un análisis de las condiciones urbanísticas y arquitectónicas en tanto cimientos de las políticas de memoria que allí se realizan.

**Palabras clave:**

arquitectura, sitio de memoria, refuncionalización, ex centro clandestino de detención ESMA, Argentina.

## Autora

---

### Florencia Larralde Armas

Doctora en Ciencias Sociales, Magíster en Historia y Memoria y Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora del CONICET en el Instituto de Justicia y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) e integrante del comité académico del núcleo de Estudios sobre Memoria (CIS-CONICET/IDES). Es autora de *Relatar con luz: usos de la fotografía del desaparecido* (2018, Edulp) y de múltiples artículos en revistas nacionales e internacionales.

## Abstract

This article studies the reconversion of the premises of the former clandestine detention center of the School of Mechanics of the Navy (ESMA) to a memory site through the analysis of the urban renewal process originated by the implementation of different memory policies carried out by the joint management of human rights organizations and different levels of the State. In it, there are conservation policies and material transformation of the property that promote different forms of use, appropriation, meaning and memorization. Our study proposes a spatial perspective of the study of the property, for that reason we carry out an analysis of the urbanistic and architectural conditions as foundations of the memory policies that are carried out there.

**Keywords:** architecture, memory site, refunctionalization, former clandestine detention center ESMA, Argentina.

## Résumé

Cet article étudie la conversion de l'ancien centre de détention clandestin de l'École de mécanique de la marine (ESMA) en un site de mémoire grâce à l'analyse du processus de rénovation urbaine provoqué par la mise en œuvre de différentes politiques de mémoire menées par la gestion conjointe des organisations de défense des droits de l'homme et des différents niveaux de l'État. Il contient des politiques de conservation et de transformation matérielle du bien qui favorisent différentes formes d'utilisation, d'appropriation, de signification et de memorialisation. Notre étude propose une perspective spatiale de l'étude du bien, nous avons donc procédé à une analyse des conditions urbaines et architecturales en tant que fondements des politiques de mémoire qui y sont menées.

**Mots-clés:** architecture, site de mémoire, refonctionnalisation, ancien centre de détention clandestin de l'ESMA, Argentine.

## Resumo

Este artigo estuda a reconversão do site do antigo centro de detenção clandestina da Escola de Mecânica da Marinha (ESMA) para um site de memória através da análise do processo de renovação urbana originada pela implementação de diferentes políticas de memória realizadas por a gestão conjunta de organizações de direitos humanos e diferentes níveis do Estado. Nela, existem políticas de conservação e transformação material da propriedade que promovem diferentes formas de uso, apropriação, significado e memorização. Nosso estudo propõe uma perspectiva espacial do estudo da propriedade, por isso realizamos uma análise das condições urbanísticas e arquitetônicas como fundamentos das políticas de memória que são realizadas lá.

**Palavras chave:** arquitetura, local de memória, refuncionalização, antigo centro de detenção clandestina ESMA, Argentina.



La ex Escuela de Mecánica de la Armada (ESMA)  
Arquitectura y memoria

## Introducción

---



---

El Espacio para la Memoria y para la Promoción de los Derechos Humanos (ex Escuela de Mecánica de la Armada, ESMA) fue creado en el año 2004 en el predio donde funcionó el mayor centro clandestino de detención durante la última dictadura militar en Argentina (1976-1982). Su reconversión a sitio de memoria fue dispuesta por un decreto presidencial<sup>[2]</sup> en el que se estipuló el desalojo de la Armada para la creación de un espacio para la elaboración y transmisión del pasado reciente, cuya gestión quedó en manos de los organismos de derechos humanos y de distintos estamentos del Estado. En este texto analizaremos los procesos de renovación urbana originados por la puesta en marcha de distintas políticas de memoria realizadas por diversos actores sociales y estatales en un predio de 17 hectáreas (compuesto por 35 edificios), ubicado en la zona norte de la ciudad de Buenos Aires.

*En este texto analizaremos los procesos de renovación urbana originados por la puesta en marcha de distintas políticas de memoria realizadas por diversos actores sociales y estatales en un predio de 17 hectáreas (compuesto por 35 edificios), ubicado en la zona norte de la ciudad de Buenos Aires.*

Para el análisis geográfico del predio de la ex ESMA, así como de sus transformaciones y permanencias arquitectónicas retomamos los aportes de Béatrice Fleury y Jacques Walter (2011) sobre las transformaciones de antiguos campos de concentración nazi en Europa en sitios de memoria. Los autores explican que, para ello, se producen tres movimientos: calificación, descalificación y recalificación. La calificación consiste en

identificar el gesto fundador –y su sentido– mediante el cual actores de la memoria –ya sea que representen poderes públicos, ciudadanos (agrupados o no en colectivos) o víctimas– hacen del lugar el sitio emblemático de una historia de la que deciden conmemorar un aspecto [...] el hecho de nombrar un lugar lo inscribe de manera particular en una historia y permite a quienes (antiguas víctimas o sus representantes, políticos, miembros de asociaciones) se encargan de su dimensión conmemorativa atribuirle un régimen de valores y una semántica (Fleury y Walter, 2011: 22).

La descalificación se da cuando el lugar es olvidado, mientras que la recalificación retoma el impulso de marcación y simbolización del espacio, en relación con los sentidos y objetivos que tenía con anterioridad, a través de la construcción de distintos dispositivos y soportes conmemorativos (Fleury y Walter, 2011). Nuestro análisis reconstruye el momento de recalificación, en el cual, a partir de diferentes prácticas de transformación edilicia y arquitectónica, se construyen, transforman y conservan materialidades en tanto dispositivos desde y en los cuales se despliegan diversos proyectos y políticas memoriales.

Capasso (2015) en su revisión teórica de los aportes de Doreen Massey y Henri Lefebvre desde una perspectiva postestructuralista propone entender

que el espacio nunca es un producto fijo ni determinado y las formas que adquiere son “condiciones” (condición histórica, condición de posibilidad) y no una determinación para los procesos. Siguiendo esta línea de planteamientos,

---

[2] Convenio firmado entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Publicado en el Boletín Oficial año CXII, Número 30.368 del 25 de marzo de 2004 y ratificado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires por medio de la Ley 1.412, sancionada el 5 de agosto de 2004.

Doreen Massey (2005; 2007) sostiene que el espacio no es estático ni apolítico, ni se opone a la temporalidad. Propone pensarlo en tanto producto de interrelaciones y como esfera de posibilidad de la existencia de la multiplicidad. En este sentido, postula la condición fluida y dinámica del mismo y las múltiples formas en que el espacio y el tiempo están inscritos en la conducta de la vida social. Como un producto de las relaciones, el espacio siempre está en proceso de formación, en devenir, es incompleto y una zona de disruptores (Massey en Capasso, 2015:115).

Para Massey (2005; 2007) el espacio es relacional, pertenece a la esfera de la multiplicidad y siempre está en construcción, por eso es contingente y forma parte integral de la constitución de identidades y subjetividades políticas.

Cada sociedad, en el entramado de sus relaciones, produce cierto espacio, el cual es un producto político, de disputas de poder, ideológico e histórico (Lefebvre en Capasso, 2015:112). De acuerdo con el autor, el espacio [social] no es una cosa entre las cosas, un producto cualquiera entre los productos: más bien envuelve a las cosas producidas y comprende sus relaciones en su coexistencia y simultaneidad, en su orden y/o desorden (relativos). En tanto que resultado de una secuencia y de un conjunto de operaciones, no puede reducirse a la condición de simple objeto. [...] Efecto de acciones pasadas, el espacio social permite que tengan lugar determinadas acciones, sugiere unas y prohíbe otras (Lefebvre en Capasso, 2015:112).

Un punto interesante planteado aquí es la normatividad que producen las relaciones sociales en relación con el espacio, por lo que una de las preguntas que se nos sugiere es pensar en qué puede hacerse en el Espacio para la Memoria y qué está vedado.

A partir del estudio de la refuncionalización de la ex ESMA en sitio de memoria categorizamos y problematizamos los procesos de conservación y transformación material del espacio como claves de lectura para interpretar usos, apropiaciones, tensiones, proyectos truncos, avances, retrocesos, contradicciones e innovaciones por parte de los organismos de derechos humanos que lo gestionan desde el año 2004. Este predio puede pensarse como una pequeña ciudad, debido a la multiplicidad de actores sociales y estatales que lo habitan; que generan proyectos y prácticas en el espacio (las cuales no siempre son coherentes unas con otras); y porque su administración se hace a partir de un organismo que representa a todas las partes. La metáfora de la ciudad nos permite observar

las prácticas que allí se desarrollan desde una escala amplia, enfocada en comprender el lugar de distintos elementos urbanos como calles, edificios y construcciones en tanto partes del proceso memorial. Por ello, siguiendo a De Certeau (1994; 1999), analizamos la materialidad de las políticas de intervención urbanísticas, los códigos y reglas de convivencia, los marcos legales o morales que articulan las prácticas sociales e inciden en la forma en que se fabrica una ciudad y habilitan una determinada forma en la que los sujetos sociales se relacionan con el espacio habitado.

Desde el año 2004, el predio de la ex ESMA fue gestionado bajo dos figuras legales y administrativas: la Comisión Bipartita<sup>[3]</sup> la cual tenía como finalidad supervisar las tareas de desocupación y traspaso del predio y el Ente Interjurisdiccional<sup>[4]</sup> (a partir del año 2007 y hasta la actualidad), cuyo objetivo fue “la definición y ejecución de las políticas de memoria en la ESMA como asimismo la refuncionalización de la totalidad del citado predio” (Ley No. 26.415/2007)<sup>[5]</sup>

## La ex ESMA, entre la conservación y la transformación

---

Cuando la Armada desalojó el predio por completo, el Ente coordinó la entrega de los edificios a las distintas instituciones que hicieron usufructo de los mismos. Desde el año 2006, la Comisión Ad-Hoc analizó las propuestas presentadas para la refuncionalización del predio y, por consenso, planificó la distribución de los edificios, los cuales fueron cedidos, en su mayoría, a las organizaciones de derechos humanos, a las agencias gubernamentales encargadas de su gestión inicial (Instituto Espacio para la Memoria -IEM- y Secretaría de Derechos Humanos de la Nación) y a organismos internacionales vinculados a temáticas de derechos humanos (ver Imagen 1).

Las intervenciones, programas y proyectos creados en el Espacio para la Memoria han sido produc-

[3] Especificado en la Ley No. 1.412, sancionada el 5 de agosto de 2004.

[4] El Órgano Ejecutivo del Ente está integrado por un representante del Poder Ejecutivo Nacional, un representante del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y un representante del Directorio integrado por referentes de organizaciones de derechos humanos. Dicho directorio fue conformado por quince miembros, de los cuales catorce serían representantes de los organismos de derechos humanos.

[5] Por medio de la Ley No. 26.415/2007 se ratificó el Convenio entre el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para crear, organizar y poner en funcionamiento el ente público denominado Espacio para la Memoria y para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.

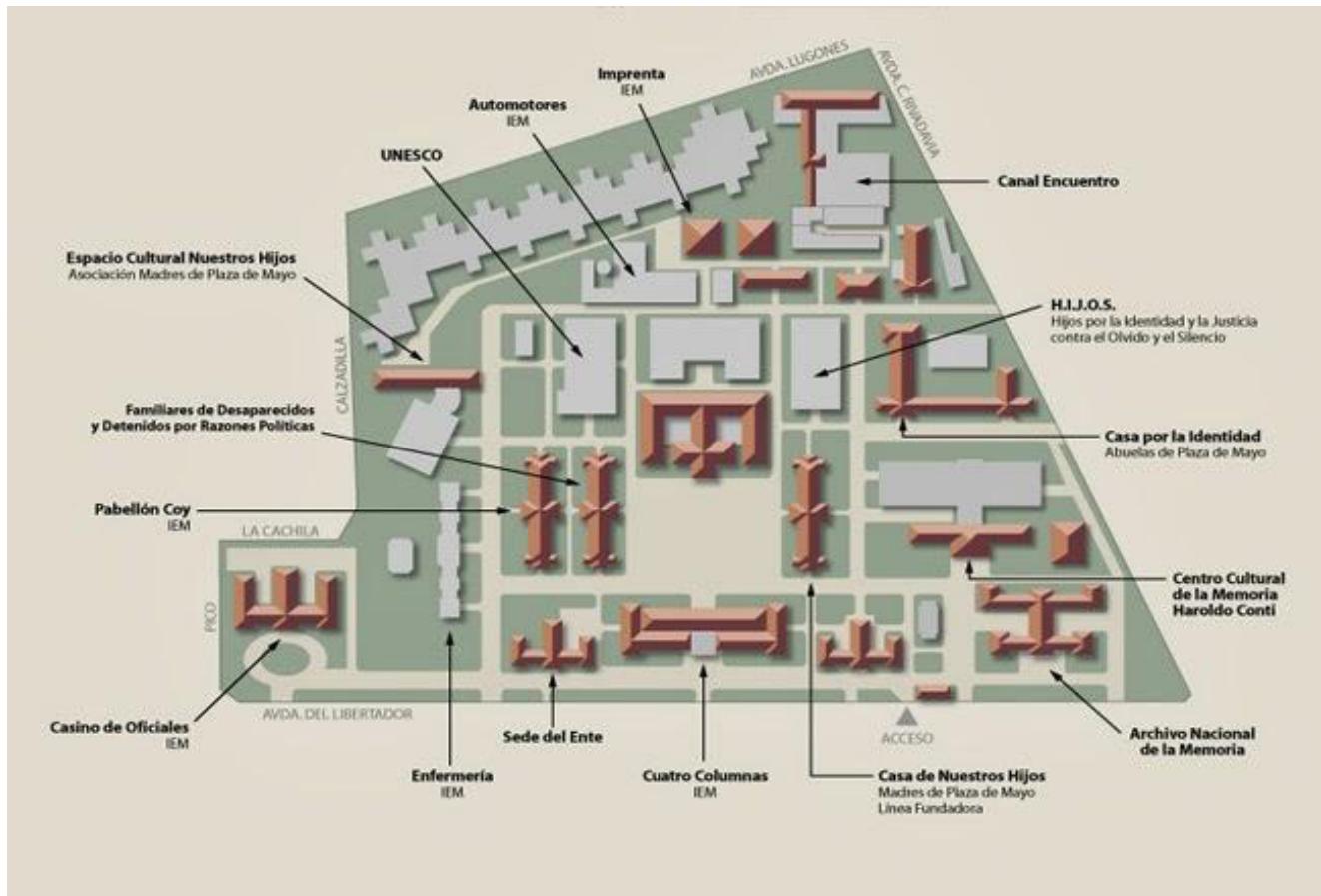


Imagen 1. Plano general. Distribución de los edificios en la ex ESMA, 2007

Fuente: ENTE. Imagen del Espacio para la Memoria cedida a la autora por la institución.

to de debates largos que aún continúan al interior de los organismos de derechos humanos, la academia, los espacios políticos y la sociedad en general. En el marco de estas discusiones, el primer consenso al que llegaron la mayoría de los organismos de derechos humanos (Asociación Abuelas de Plaza de Mayo, APDF, Buena Memoria, CELS, Asociación Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, Fundación Memoria Histórica y Social Argentina, Herman@s, Agrupación H.I.J.O.S, LADH, Asociación Madres de Plaza de Mayo - Línea Fundadora, MEDH, SERPAJ) fue el de preservar los edificios, entendiendo que estos constituirían un “testimonio material” sobre el terrorismo de Estado, lo que llevó a que algunos organismos presentaran medidas ante la justicia. Por ejemplo, en diciembre de 2004 el CELS presentó una medida cautelar de no innovar para proteger el campo de deportes contiguo a la ESMA, cuyo terreno no fue incluido en el Convenio y donde, según testimonios de los sobrevivientes, podrían haber inhumado cuerpos de personas que aún se encuentran desaparecidas. Dada la respuesta favorable del pedido, a partir de entonces todas las modificaciones o alteraciones que se propusieron sobre ese terreno involucraron al ámbito judicial (Guglielmucci, 2013).

Para llevar adelante las primeras actividades de refuncionalización del predio, la Comisión Bipartita contó con la asesoría de un grupo de profesionales de la Secretaría de Derechos Humanos de Nación, la Subsecretaría de Derechos Humanos de Ciudad y el Grupo Construir-Proyectar-Identidad (CPI) del voluntariado de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (bajo la dirección del arquitecto Marcelo Castillo).<sup>[6]</sup> El CPI comenzó a trabajar en la ex ESMA tras la convocatoria de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo en el año 2005, momento en que empezaron a pensar los criterios generales de intervención de los edificios ante el inminente desalojo completo del predio. Los organismos de derechos

[6] Quienes se encontraban trabajando en otros proyectos memoriales como los ex CCD Club Atlético, Avellaneda, Arana y el Parque de la Memoria.

humanos hicieron una distinción fundamental al reconocer entre los inmuebles en donde fueron recluidos los detenidos desaparecidos (el Casino de Oficiales), que cumpliría la función de ser “testimonio” del lugar como sitio histórico y aquellos en los que no. Estas dos tipologías dieron origen a distintos proyectos de uso, intervención y refuncionalización edilicia.

El Casino de Oficiales, por ser el “núcleo duro del sitio” (Conte, 2012: 76), es decir, el lugar donde se llevó a cabo el accionar represor del centro clandestino de detención (CCD), no se transformó. Se mantuvo vacío y sin modificaciones, cumpliendo una función testimonial, en la que se privilegiaron las tareas de conservación, relevamiento de marcas edilicias y señalización del funcionamiento del lugar como CCD, así como de las modificaciones sucesivas hechas para ocultarlo. La idea original era dejarlo intacto, como “testimonio material” del accionar represor, dada la necesidad de preservar el sitio para las investigaciones judiciales que se estaban haciendo en el momento, en el marco de la reapertura de los juicios contra los responsables de crímenes perpetrados en la ESMA.<sup>[7]</sup> En el año 2005, se colocaron carteles escuetos que relataban los usos de cada área del edificio durante el accionar represor. Esta fue la única intervención que se realizó hasta 2013. Dichos dispositivos incluían planos, descripciones y testimonios de sobrevivientes que apoyaban el relato de las visitas guiadas (que comenzaron a realizarse en 2006) (Feld, 2012). En 2008, el Casino de Oficiales fue declarado Monumento Histórico Nacional a través del Decreto No. 1.333. Los debates sobre el futuro del Casino de Oficiales se profundizaron a partir del año 2013, cuando entre la Secretaría General de la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Universidad de San Martín, Educ.ar S.E y el Directorio del Ente se planificó y realizó una intervención museística que causó malestar entre algunos organismos de derechos humanos.<sup>[8]</sup> Los temores que manifestaban los organismos se relacionaban con la banalización de lo sucedido, la pérdida de huellas materiales y la imposibilidad por parte de los sobrevivientes de reconocer el CCD en el marco

de los juicios que continuaban desarrollándose. Aunque el concepto museográfico definía que no se debía “intervenir, ni alterar constructivamente el edificio; ni reconstruir herramientas de las prácticas genocida”, postulaba realizar únicamente “obras de detenimiento del deterioro, preservación y necesidades de funcionamiento” y especificaba que era posible “pensar que es una muestra museográfica que se desenchufa: se recogen los elementos expuestos y el edificio queda vacío tal cual lo encontramos” (Naftal, citado en Tavera, 2019).

El Museo de Sitio ESMA - Ex Centro Clandestino de Detención, Tortura y Exterminio se creó el 19 de mayo de 2015 por medio del Decreto No. 1.133. El edificio fue intervenido con estructuras acrílicas de remoción sencilla y no se realizaron construcciones, derrumbes o transformaciones edilicias que no pudieran deshacerse. El frente (ver Imagen 2) y contrafrente fueron intervenidos con estructuras de vidrio. Sobre la fachada original se colocó un volumen de vidrio cuadrado con los rostros impresos de los desaparecidos. Alejandra Naftal, directora del Sitio de Memoria, explicó que desde el equipo de curaduría querían incorporar fotos a la muestra del Casino, pero

una madre nos dijo que no quería el retrato de su hija en el lugar donde la torturaron y desaparecieron [...] Nosotros creímos que las fotos de los desaparecidos tenían que estar y resolvimos ponerlas en esta especie de ‘piel’ de vidrio, que no está en el edificio, que se apoya sobre el edificio. Ahí pusimos las fotos de los detenidos desaparecidos de la ESMA (Alejandra Naftal. Entrevista realizada por la autora el 6 de agosto de 2016).

En el contrafrente, donde se ubica un playón de estacionamiento, se instaló un techo de vidrio con impresiones de fotografías del acto del 24 de marzo de 2004, en el que se conmemoró el aniversario del golpe de estado realizado por la última dictadura militar. Allí, el presidente Kirchner abrió el predio a los organismos de derechos humanos y a la ciudadanía y firmó el documento de creación del Espacio para la Memoria. En el estacionamiento se colocaron estructuras acrílicas con algunas de las fotografías de la ESMA rescatadas por Víctor Basterra,<sup>[9]</sup> en las que se ve un Ford Falcon estacionado. Ese auto con el que los militares salían a secuestrar personas, ahora volvía a parecer en el espacio como representación fotográfica de gran tamaño. A nivel arquitectónico, estas intervenciones irrumpen con la homogeneidad que

[7] A la fecha, se han finalizado tres juicios de la llamada Megacausa ESMA. El 10 de agosto de 2017 comenzó el cuarto juicio por los crímenes de lesa humanidad cometidos en este CCD. Los alegatos ya han finalizado, pero aún no se ha dictado sentencia.

[8] Entre los organismos en desacuerdo con la musealización del Casino de Oficiales se encontraban el SERPAJ, Agrupación H.I.J.O.S.-LA PLATA, la Liga Argentina por los derechos del Hombre, la Asociación de ex detenidos-desaparecidos, entre otros. Sobre algunos de sus argumentos ver Jastreblansky (2015).

[9] Para un estudio de estas fotografías ver Larralde Armas (2015).



Imagen 2. Frente del Casino de Oficiales, 2004 y 2015

Fuente: Museo Sitio de Memoria ESMA. Fotografías cedidas a la autora por la institución.

tienden los demás edificios y quiebran, temporalmente, el relato que aporta el edificio en sí mismo, debido a que las imágenes remiten a la dictadura militar y al acto de 2004, mientras que el estilo arquitectónico del edificio y de todo el predio da cuenta de su tiempo fundacional. Así, se sintetizan sobre el edificio diferentes temporalidades que tienen que ver con los usos y sentidos que tuvo a lo largo del tiempo.

En el otro sector del predio, los consensos fueron mucho más ambiguos. En algunos casos los organismos de derechos humanos y los representantes estatales nucleados en el Ente del Espacio para la Memoria decidieron conservar los edificios tal cual como estaban, otros fueron remodelados y, excepcionalmente, propusieron demoler un grupo de construcciones y crear nuevas estructuras.

El Grupo de Arquitectos CPI realizó los proyectos para la refuncionalización de los edificios destinados al Archivo Nacional de la Memoria (ver Imagen 3), el Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti (CC-MHC) y la Casa por la Identidad de Asociación Abuelas de Plaza de Mayo (durante el año 2008) y propuso los criterios generales de intervención, los cuales se convirtieron en la base para las modificaciones de varios de los edificios. La propuesta distinguía dos parámetros de actuación sobre los edificios: el primero, referido a las fachadas exteriores y, el segundo, a las acciones para la refuncionalización y/o modificación de los espacios interiores de los edificios. De acuerdo a la Arq. Marta Algañaraz, tal distinción se basó en la

necesidad de mantener el valor histórico del conjunto de los edificios, en tanto testimonios del funcionamiento

to represivo de la ESMA, mientras el Código de Edificación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone modificaciones para su habilitación como edificios públicos. Los nuevos usos propuestos implican acciones de adecuación de los espacios interiores y de las infraestructuras existentes para su normal funcionamiento (Marta Algañaraz. Entrevista realizada por la autora el 2 de julio de 2016).

Esta propuesta también sugería la instalación de dos salas de exposición en el interior de cada uno de los edificios: una destinada a la historia del mismo en relación con el funcionamiento represivo y su propia historia dentro del predio y, otra, para el relato de la historia del organismo o de la institución que lo ocupa. La mayoría de los organismos no siguieron esta recomendación.

Con respecto a la recuperación de las fachadas, se puso énfasis en conservar la integridad de las edificaciones y no modificar su fisonomía, reconstruir detalles arquitectónicos dañados, aplicar pintura de características similares al momento de posesión del predio, recuperar carpinterías, tejas y escaleras originales. En relación con las cartelerías e inscripciones sobre las fachadas que brindaran información sobre usos precedentes del edificio, se recomendó preservarlas y se sugirió que las nuevas fueran homogéneas para todos los edificios. Según Marta Algañaraz, arquitecta miembro del CIP y actual empleada del Ente, los inmuebles tenían que estar pintados igual porque fueron recibidos así y porque “eso ayuda a la comprensión del predio como una totalidad, no solamente por la reja como sistema de precinto. Si los edificios tienen un mismo lenguaje exterior de fachada, [esto]



Imagen 3. Fachada del Archivo Nacional de la Memoria, 2008

Fuente: Ente. Fotografía cedida a la autora por la institución.

ayuda a comprender que todo funcionaba en el mismo tiempo" (Marta Algañaraz. Entrevista realizada por la autora el 2 de julio de 2016).

En relación con las transformaciones edilicias, el proyecto de Espacio para la Memoria tuvo que modificar la lógica de las construcciones castrenses que, de acuerdo a las explicaciones dadas por el arquitecto y empleado del Ente, Eduardo Narváez, eran edificios con un ordenamiento espacial jerárquico: donde hacia el frente existían oficinas para uso de los altos mandos de la Armada, hacia atrás y los costados espacios de trabajo para los suboficiales y luego espacios de descarga y desechos. Es decir, un ordenamiento piramidal, fijo y verticalista. Este era el tipo de sentido que tenían las construcciones de la mayoría de los inmuebles del predio, por eso una de las intervenciones que realizó el Ente fue planificar nuevas formas de circulación y de jerarquización a su interior. La propuesta fue pensar en espacios cuyos sentidos de distribución tuvieran una jerarquía en red o móvil, que dependiera de la dinámica propia de las actividades que se realizaran, nociones que se basaron en promover la equidad desde la espacialidad del entorno de trabajo. Con estas perspectivas en mente se realizaron las refuncionalizaciones del Archivo Nacional de la Memoria, el Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti (que comenzó a funcionar en el predio en el año 2008) y de la Casa por la Identidad (que fue inaugurada en 2010). Dichas obras sentaron algunas de las bases para las intervenciones posteriores (Eduardo Narváez. Entrevista realizada por la autora el 13 de junio de 2016).

Mientras tanto, independientemente del trabajo del Ente, se realizó la obra del Espacio Cultural Nuestros Hijos (ECUNHI), de la Asociación de Madres de Pla-

za de Mayo (inaugurada el 31 de enero de 2008). Esta fue coordinada por otro equipo de arquitectos, pero mantuvo el espíritu de respeto por la preservación y conservación edilicia. Hebe de Bonafini, como representante de la Asociación Madres de Plaza de Mayo, siempre se opuso a la idea del Museo, pero no presentó una propuesta para intervenir la ESMA. Unos días antes de la inauguración del ECUNHI, dijo al diario Página/12:

Hay muchos lugares, cada uno puede pedir y hacer lo que se le canta en cada lugar [...] Nosotros no damos por muertos a nuestros hijos, no firmamos la muerte, no estamos de acuerdo con los cementerios [...] Nosotros tenemos nuestra forma de ver la vida y esa forma de ver la vida la queremos poner ahí. Por eso va a haber un centro cultural maravilloso y espectacular (Página/12, 2018).

Bajo esta perspectiva, el proyecto de Asociación Madres de Plaza de Mayo siguió un camino individual, cuestión que derivó en otras formas de realizar proyectos, sin consensuar con el resto de los organismos ni con el Ente.

El 12 de mayo de 2008 el Ente adjudicó a las emisoras de Educ.ar S.E el edificio donde anteriormente funcionaba la Escuela Nacional de Mecánica Fluvial de la Armada para el funcionamiento del Canal Encuentro, Paka Paka y el portal Educ.ar. El edificio fue remodelado siguiendo los lineamientos del Ente e inaugurado el 17 de octubre de 2011. El convenio expresaba el compromiso del Canal Encuentro con la difusión de contenidos televisivos que contribuyeran a la preservación de la memoria colectiva, en colaboración con los organismos de derechos humanos, como un legado para las generaciones actuales y futuras; y resaltaba que el motivo de dicha asignación refería a que se trata de un medio de comunicación público destinado a la educación y la cultura.

En el año 2011 se realizaron los concursos de anteproyectos para la Casa de la Militancia de la Agrupación H.I.J.O.S. y para la creación de un museo en el edificio Cuatro Columnas. La confección de las bases del concurso del primer caso fue realizada por la arquitecta Marta Algañaraz, siguiendo los lineamientos de los criterios generales de intervención antes mencionados. El proyecto ganador respetó las ideas de conservación edilicias.

En el segundo caso, el IEM lanzó un concurso para la construcción de un Museo/Espacio para la Memo-

ria, ya que, en ese momento, se seguía con la idea de que el Casino de Oficiales se mantendría sin intervenciones y que en el edificio Cuatro Columnas (ver Imagen 4) se dispondría el museo. El concurso fue realizado conjuntamente con la Sociedad Central de Arquitectos y la Federación Argentina de Entidades de Arquitectos. En las bases, se aseguraba que el museo tendría la función de presentar un relato histórico sobre la última dictadura, sus antecedentes y consecuencias. Los criterios básicos eran: “poner en valor a la obra dentro del espacio urbano circundante, permitiendo que esta dialogue respetuosamente con el entorno existente y mantener la esencia arquitectónica de su concepción y su autenticidad tecnológica, respetando los sistemas constructivos originales” (IEM, 2012: 15). Adolfo Pérez Esquivel, miembro del jurado por el SERPAJ, consideró que “la elección del primer premio tuvo que ver con la preservación del edificio, pero dándole contenido y valores a la obra, además de la funcionalidad que debe tener este Espacio para la Memoria” (citado en IEM, 2012: 18). Aunque la iniciativa fue valorada positivamente por los organismos de derechos humanos y la Secretaría de Derechos Humanos de Nación, el proyecto nunca se concretó y, con la disolución del IEM en el año 2014, hoy todavía no está claro si es pertinente que otro tipo de organismo (Ente o Secretarías) lo lleve adelante o si se van a destinar fondos para su concreción.

En casi la totalidad de los edificios se mantuvo un criterio de conservación y resguardo patrimonial, menos en los Módulos de alojamiento que quedan sobre la avenida Leopoldo Lugones, próximos al ECUNHI. Desde la recuperación del predio se alertaba sobre el estado de abandono y deterioro edilicio y, por eso, se planeó su demolición. En noviembre de 2011 el Ente relevó el estado del inmueble porque hubo un derrumbe y concluyó que

la estructura está en estado de colapso, esto significa que se transforma en un área de riesgo para personas, por el posible derrumbe y desprendimiento de partes [...] la estructura presenta hierros expuestos que con el paso del tiempo ha ido perdiendo su capacidad estructural, el hormigón que recubre a estos se ha resquebrajado y estallado en varios lugares de este módulo, en el resto de los módulos que conforman el edificio se observan depósitos de sal y óxido en las vigas. Las causas son varias a través del paso del tiempo desde su ejecución (Ente, 2011: s.p.).

En una entrevista con la autora, la arquitecta Marta Algañaraz explicó que el edificio tenía posibilidades



Imagen 4. Edificio Cuatro Columnas, 2013

Fuente: ENTE. Fotografía cedida a la autora por la institución.

de ser recuperado y el equipo de arquitectos del Ente había propuesto su refuncionalización para “hacer alojamientos para chicos que vienen a visitar de todo el país. Tenía problemas estructurales en un par de puntos, pero se podía recuperar”. Sin embargo, tanto el Ministerio de Educación como el Ministerio de Cultura de la Nación pujaban por su demolición, ya que el primero quería instalar un estacionamiento para la Educ.ar (el cual ocupaba el ex Pabellón de máquinas desde el año 2011) y, al segundo, le interesaba el lugar para el Museo de Malvinas e Islas del Atlántico Sur.<sup>[10]</sup> Las resistencias a la demolición también venían de algunos de los organismos de derechos humanos, como la AEDD y la Asociación Familiares de Desaparecidos y Detenidos por Razones Políticas, ya que consideraban que debían conservarse todos los edificios que componen el predio, aunque desde el año 2004 ya se hablaba de la posible destrucción del inmueble, cuestión que fue negada a la prensa por miembros del Frente para la Victoria, partido que gobernaba en ese momento (Página/12, 2004). Posteriormente, el 10 de noviembre de 2011 el gerente general de Educ.ar, Rubén D’Audía, propuso al Ente hacerse cargo financieramente del derrumbe del edificio y crear una plaza a consensuar entre las instituciones que lo componen, ya que, según argumentó,

en todas las oportunidades en que recorrimos el predio del Espacio para la Memoria desde el principio, en que se consideró que nuestras oficinas estuvieran aquí, se nos había informado que ese edificio iba a ser demolido, por lo que nuestra idea de la implantación de nuestro edificio se constituyó sin su presencia (Ente, 2011: s.p.).



Imagen 5. Señalización como ex centro clandestino de detención

Fuente: Imagen tomada por la autora, 2016.

Finalmente se realizó la demolición y, en el lugar donde estaban los módulos de alojamiento, se implantó un edificio nuevo, el del Museo de Malvinas e Islas del Atlántico Sur. A continuación, se creó la Plaza de la Soberanía, actualmente en desuso y, al lado, el estacionamiento de Educ.ar.

El Museo de Malvinas se inauguró el 10 de junio de 2014 y el proyecto fue designado (sin concurso público) por la Presidencia de la Nación a la arquitecta Zulma Yelpo, de la Dirección Nacional de Arquitectura. Desde el interior del predio

el Museo aparece contundente, macizo y jalónado en una de sus esquinas por un inmenso mástil donde flamea la bandera nacional. Sin embargo, hacia el otro lado, sobre la avenida Leopoldo Lugones es todo de vidrio, como abriéndose metafóricamente al estuario del Río de la Plata y, a través de él, a nuestro mar continental. El edificio contiene un ático de gran altura que se prolonga en el exterior en un espejo de agua. De estas aguas emergen las siluetas de las islas Gran Malvinas y Soledad y una instalación reproduce el hundimiento del crucero General Belgrano (González Montaner, 2014).

Este edificio, al ser una construcción nueva y de corte moderno, rompe con la estética antigua del predio de la ex ESMA y, arquitectónicamente, le da la espalda a todos los edificios que componen el Espacio para la Memoria. El equipo de arquitectos del Ente solo pudo sugerir que la puerta principal diera hacia el predio, ya que el frente daba hacia la avenida Lugones, debido a que se realizó en el marco del programa "Ciudad al Río", de la ciudad de Buenos Aires, con el que se intentaba valorizar la costanera.

La puesta en valor del resto de los edificios se realizó a partir de un convenio de cooperación entre el Minis-

terio de Desarrollo Social de la Nación, la Secretaría de Derechos Humanos y la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU) en el año 2012. El Ministerio de Desarrollo Social aportó los fondos y delegó la ejecución de las obras de 15 edificios al Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja, argumentando que esto generaría inclusión socioproyductiva de las personas asociadas a las cooperativas del Programa, mediante capacitaciones en obra y formación en oficios. La Secretaría de Derechos Humanos coordinó las obras a realizar, gestionó los permisos y autorizaciones correspondientes y realizó los proyectos ejecutivos, los estudios de factibilidad técnica y los cronogramas de intervención. Mientras que la FADU se encargó de ejecutar las obras, incluyendo la coordinación de las cooperativas, la asistencia técnica y la capacitación, aunque la inexperiencia de los albañiles generó retrasos en la finalización de las adecuaciones.

Otro de los consensos a los que había llegado la Comisión Bipartita y Ad-Hoc fue concebir al predio en su totalidad como Espacio para la Memoria, por lo que se señalizó como una unidad con carteles que, desde el Edificio Cuatro Columnas y las rejas externas al predio, indicaban que ahora funcionaba un espacio para la memoria, la defensa y la promoción de los derechos humanos. En el año 2011, se instaló sobre la avenida Libertador un monumento que lo señaliza como ex CCD, el cual consta de tres pilares: en uno dice memoria, en otro, verdad y, en el tercero, justicia (ver Imagen 5).<sup>[11]</sup> Esto evidencia un esfuerzo por mostrar al espacio como un todo, pero, en realidad, eso no sucedió al interior del predio, porque los organismos no se articularon en proyectos grupales ni coordinaron sus acciones (Larralde Armas, 2017a).

A nivel de planificación y gestión del predio, el equipo de arquitectos del Ente creó un plan que intenta dar solución a distintas problemáticas del uso del espacio y su refuncionalización. Esta es la única iniciativa que abordó la totalidad del lugar desde una perspectiva urbanística. El Plan de Ordenamiento General trabaja sobre distintas dimensiones y elementos relacionados con el funcionamiento del predio: infraestructura, usos, actividades y visualidad. De acuerdo con la arquitecta Marta Algañaraz y el arquitecto Eduardo Narváez, empleados del área de logística del Ente, el Plan fue diseñado en el año 2008 (y continúa modificándose) y aceptado por el Direc-

[11] Este tipo de monumentos han sido instalados por la Secretaría de Derechos Humanos de Nación en varios ex CCD del país, como parte de una política de memoria a nivel nacional.

torio de organismos de derechos humanos. A la fecha se han realizado algunas de sus propuestas, sin embargo, aún no se ha incorporado como una política a largo plazo.

Este proyecto es una planificación del espacio público del predio en función de los usos, sentidos, políticas y vida que tiene en la actualidad y que se espera que tenga en el futuro. Para ello, se realizó un diagnóstico de usos y de circulación de personas por el predio, así como de las condiciones edilicias en su totalidad y se documentaron planos y planillas catastrales. Dicha propuesta abre otro nivel de discusión (además de la articulación, ya abordada, entre la transformación y la conservación material del predio), relacionado con la concepción del espacio público del predio desde dos perspectivas que se tensionan: la del espacio percibido y la del espacio concebido (Lefebvre, 1974). La problematización y organización de la espacialidad del predio no fue un tema de importancia para los organismos de derechos humanos que lo gestionan, ya que, como se vio anteriormente, cada uno se centró en realizar las trasformaciones sobre sus edificios y no planteó un proyecto general. Por eso, el hecho de que la única iniciativa global la hayan planificado empleados que no son militantes, nos parece sintomático de una dinámica en la que los organismos aún están replegados hacia el interior de sí mismas y, aunque comparten un espacio, no generan políticas y proyectos interinstitucionales (con excepción de una muestra sobre los desaparecidos que analizamos en Larralde Armas, 2017b).

Siguiendo las categorías de Lefebvre (1974), los gestores (organismos de derechos humanos y empleados de dependencias estatales) y visitantes del Espacio para la Memoria primero construyen la espacialidad desde una concepción que tiene que ver con la actividad cotidiana y su dinamismo, manifestada en usos, circulaciones y prácticas desplegadas en un espacio percibido, el cual es

el espacio de la experiencia material, que vincula realidad cotidiana (usos del tiempo) y realidad urbana (redes y flujos de personas, mercancías o dinero que se asientan en –y transitán el espacio), englobando tanto la producción como la reproducción social (Lefebvre, 1974: 15).

El espacio percibido es el del uso espontáneo y no planificado, noción que se asienta sobre lo que Lefebvre entiende como el espacio público en tanto “simeaneidad, encuentros, convergencia de comunicación

e informaciones, conocimiento y reconocimiento, así como confrontación de diferencias (también ideológicas y políticas). Es lugar de deseo, de desequilibrio permanente, momento de lo lúdico y de lo imprevisible” (Lefebvre, 1974: 21).

El proyecto presentado por el equipo de arquitectos intenta organizar, distribuir, potenciar y delimitar los usos del espacio público. Esta actividad de planificación lógica es entendida por Lefebvre como el espacio concebido, cuya característica es ser “el espacio de los expertos, los científicos, los planificadores. El espacio de los signos del código de ordenación, fragmentación y restricción” (1974: 16). De acuerdo con el autor, es el espacio planificado por los arquitectos en el intento de racionalizarlo, de prescribir y proscribir las actividades, los usos, las apropiaciones y los tránsitos. En este sentido, el proyecto del Plan de Ordenamiento General parte de un análisis sobre cómo es percibido, practicado y utilizado ese espacio por los gestores y visitantes y, desde allí, es categorizado de distintas maneras, para luego generar varias propuestas.

Si bien este Plan urbanístico está muy lejos de concretarse, plantea soluciones espaciales para la creación de nuevas dinámicas de trabajo y de lugares de encuentro que propician y fomentan algunos usos específicos y nuevas formas de apropiación territorial basados en la construcción de un sentido integrador del predio, como decía Eduardo Narváez en una entrevista a la autora.

## Conclusiones

Las intervenciones y proyectos planificados para el predio de la ex ESMA ponen de manifiesto dos niveles de discusión con relación a la materialidad y a la arquitectura. El primero, plantea la necesidad de la conservación de huellas e improntas arquitectónicas a partir de una idea de memoria inmanente a la materialidad, en la que intervienen factores jurídicos (ya que los edificios aportan pruebas a las causas judiciales que se están desarrollando hasta la fecha) y simbólicos. En ambos casos se concibe a la materialidad como portadora de pasado. Por eso, se han realizado tareas de conservación en la mayoría de los edificios, donde es posible advertir algunas coexistencias temporales, que se alojan como capas simbólicas sobre la materialidad. Por ejemplo, en el caso del Casino de Oficiales y del predio en su totalidad son conservados tres momentos: el histórico, referido a la época fun-

dacional del lugar, a partir de la fisonomía edilicia; el de la dictadura militar, que se plasma en huellas e indicios del accionar represor; y el presente, con las intervenciones realizadas para su refuncionalización: musealizaciones, creación de nuevos accesos, transformaciones edilicias y renombramientos de edificios y calles. En el resto de los edificios solo conviven dos momentos: el fundacional y el presente, ya que no fueron parte del “núcleo duro” de la represión. Estas temporalidades condicionan las distintas acciones, prácticas, usos, representaciones, disputas y formas de significar el espacio y generar políticas de memoria en cada sector del predio, entendiendo la creación de políticas como un proceso dinámico, simultáneo y contradictorio de “emprender” la memoria (Jelin, 2002).

El segundo nivel de discusión se relaciona con aspectos funcionales e instrumentales, desde los cuales se proyectaron algunas de las intervenciones espaciales y edilicias, apoyados en la idea de generar practicidad y optimización del uso espacial.

Con respecto al proyecto de intervención integral del predio, se evidencia una idea de espacialidad desde una perspectiva instrumental y funcional, donde las transformaciones están orientadas a la optimización y practicidad. Esta perspectiva global (comparable a la ciudad) genera una abstracción del espacio y una concepción ingenua del predio de la ex ESMA, por lo que se aleja de una reflexión sobre la producción social del espacio y deja de lado las dinámicas territoriales entre los organismos de derechos humanos y las pujas por los usos y sentidos del espacio (Lórenz, 2010; Vezzetti, 2009; Larralde Armas, 2017a, 2017b). En ese sentido, Lefebvre expone que

el espacio concebido pretende reducir lo vivido a lo visible, a lo legible. Se produce así lo que podríamos calificar como la falacia de la ‘transparencia espacial’. El espacio público se mostrará como completamente transparente, inocente, sin secretos, sin sorpresas. Espacio preexistente a los actores, que no tendrán más ocupación ni preocupación que situarse en ‘su lugar’. Los usos posibles ya estarán definidos, los cuerpos solo tendrán que adaptarse a las formas preestablecidas. Por lo tanto, bajo esta aparente transparencia se oculta la existencia de determinado orden del espacio que dista de ser tan simple y tan inocuo como quiere hacerse ver (1974: 22).

Esta idea nos parece importante porque, en la tensión entre el espacio percibido y el concebido, el equipo de arquitectos del Ente propuso generar una

transparencia espacial en el predio de la ex ESMA que, desde su concepción como sitio de memoria, ha estado atravesado por disputas, conflictos, multiplicidad de perspectivas y simultaneidad de proyectos que continúan hasta la fecha.

Por otra parte, el proyecto genera preguntas sobre cómo se piensa el espacio, ya que este condiciona las prácticas que se desarrollan en él y no al contrario. En ese sentido, la propuesta de crear estructuras materiales y físicas (como las plazas y los atrios) para cambiar las dinámicas de trabajo interinstitucional se asienta sobre una idea apolítica o en paralelo a los conflictos sobre la apropiación de la espacialidad del predio por parte de los organismos de derechos humanos.

## Bibliografía

- CAPASSO, V. (2015).** Arte, política y espacio: Una revisión crítica desde el posestructuralismo (Tesis de posgrado). La Plata: Universidad Nacional de La Plata, tesis para optar al título de Magíster en Ciencias Sociales.
- CONTE, G. (2012).** "Densidad y fragmentación de la memoria en la ciudad de Buenos Aires". En: A. Huffschmid y V. Durán (eds.), *Topografías conflictivas. Memorias, espacios y ciudades en disputa*. Buenos Aires: Nueva Trilce, pp.63-80.
- DE CERTEAU, M. (1994).** La invención de lo cotidiano 2. Habitar, cocinar. México: Universidad Iberoamericana.
- DE CERTEAU, M. (1999).** La invención de lo cotidiano. México: Universidad Iberoamericana.
- ENTE. (2011).** "Informe, área de logística". Buenos Aires: ENTE, documento inédito.
- FELD, C. (2012).** "Las capas memoriales del testimonio. Un análisis sobre los vínculos entre espacio y relatos testimoniales en el Casino de Oficiales de la ESMA". En: A. Huffschmid y V. Durán (eds.), *Topografías conflictivas. Memorias, espacios y ciudades en disputa*. Buenos Aires: Nueva Trilce, pp. 335- 365.
- FLEURY, B. y WALTER, J. (2011).** "De los lugares de sufrimiento a su memoria". En: B. Fleury y J. Walter (comps.), *Memorias de la piedra. Ensayos en torno a lugares de detención y masacre*. Buenos Aires: Grancharoff, pp. 21-35.
- GONZÁLEZ MONTANER, B. (2014, junio 26).** "Un museo sin el concurso de los profesionales". Clarín. Consultado en: [http://www.clarin.com/arg/urbano/museo-concurso-profesionales\\_0\\_rk-47gJ3qPXi.html](http://www.clarin.com/arg/urbano/museo-concurso-profesionales_0_rk-47gJ3qPXi.html)
- GUGLIELMUCCI, A. (2013).** La consagración de la memoria. Una etnografía acerca de la institucionalización del recuerdo sobre los crímenes del terrorismo de Estado en la Argentina. Buenos Aires: Antropofagia.
- IEM. (2012).** Memoria Anual 2012. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- JASTREBLANSKY, M. (2015, mayo 12).** "Temen que se pierdan pruebas por las obras en la ex Esma". La Nación. Consultado en: <http://www.lanacion.com.ar/1791982-temen-que-se-pierdan-pruebas-por-las- obras-en-la-ex-esma>
- JELIN, E. (2002).** Los trabajos de la memoria. Buenos Aires: Siglo XXI.
- LARRALDE ARMAS, F. (2015)** "Las fotos sacadas de la ESMA por Víctor Basterra en el Museo de Arte y Memoria de La Plata: el lugar de la imagen en los trabajos de la memoria de la última dictadura militar Argentina". Cuadernos de Diseño y Comunicación, 54: 79-102. Consultado en: [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/18005/CONICET\\_Digital\\_Nro.20979a.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/18005/CONICET_Digital_Nro.20979a.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- LARRALDE ARMAS, F. (2017a).** El predio: espacio y visualidad en el "Espacio para la Memoria y para la promoción y defensa de los Derechos Humanos", ex ESMA (2004-2015). La Plata: Universidad Nacional de La Plata, tesis para optar al título de Doctora en Ciencias Sociales.
- LARRALDE ARMAS, F. (2017b).** "Representaciones de los desaparecidos en el ex Centro Clandestino de Detención Ex Esma. Análisis del proyecto 'Memorias de vida y militancia'". Buenos Aires, ponencia presentada en el X Seminario Internacional Políticas de la Memoria. Consultada en: [http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2018/01/seminario/mesa\\_12/larralde\\_mesa\\_12.pdf](http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2018/01/seminario/mesa_12/larralde_mesa_12.pdf)
- LEFEBVRE, H. (1974).** "La producción social del espacio". Papers, 3: 219-229. Consultada en: <https://papers.uab.cat/article/view/v3-lefebvre/pdf-es>
- LEFEBVRE, H. (2013).** La producción del espacio. Madrid: Capitán Swing.
- LÓRENZ, F. (2010).** "La 'ESMA', un espacio en construcción. Estado y actores sociales en un sitio de memoria". En: AA.VV. *Memorias urbanas en diálogo: Berlín y Buenos Aires*. Buenos Aires: Buenos Libros, pp. 157-176.
- MASSEY, D. (2005).** "La filosofía y la política de la espacialidad, algunas consideraciones". En: L. Arfuch (comp.), *Pensar este tiempo. Espacios, afectos y pertenencias*. Buenos Aires: Paidós, pp. 102-127.
- MASSEY, D. (2007).** "Geometrías del poder y la conceptualización del espacio". Caracas, conferencia dictada en la Universidad Central de Venezuela.
- PÁGINA/12. (2004, marzo 7).** "Ni convivir ni demoler". Página/12. Consultado en: <http://m.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/32347-11478-2004-03-07.html>
- PÁGINA/12. (2008, febrero 1).** "Están aquí más vivos que nunca". Página/12. Consultado en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-98322-2008-02-01.html>
- TAVERA, E. (2019, abril 28)** "Sin consenso, los lugares de memoria no sirven a nadie": Alejandra Naftal". Hacemos Memoria. Consultado en: <http://hacemosmemoria.org/2019/04/28/museo-si- tio-memoria-esma-argentina/>
- VEZZETTI, H. (2009).** Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos. Buenos Aires: Siglo XXI.

# Reseña

ROLNIK, Raquel. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Santiago de Chile: LOM. 362 pp. ISBN: 978-956-00-1009-4.

Recibido: 29/08/2019

Aprobado: 21/10/2019

## Cómo citar este artículo:

CARMONA-ROJAS, M. Y. (2019).  
"ROLNIK, Raquel. (2017). *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas. Reseña*". *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 219-218. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.81912>

## Autor

**Madisson Yojan Carmona Rojas**

Doctorando en Geografía  
Universidad Nacional Autónoma de México

mycarmonar@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-2942-4689>

En *La guerra de los lugares. La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*, escrito originalmente en portugués, Raquel Rolnik, profesora de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de São Paulo, realiza una síntesis de sus investigaciones como Relatora Especial de la ONU para el Derecho a la Vivienda Adecuada entre 2008-2014. La autora busca comprender "el origen de la financiarización de la vivienda" (p. 13), y, para ello, toma como referente la crisis hipotecaria mundial de 2007-2009, no sin antes fijar su atención en la forma en la que se estructuran, en el marco de la acción de las políticas neoliberales, los discursos hegemónicos sobre la producción de la vivienda. La hipótesis central que desarrolla es la de la configuración "de un modelo de política pública habitacional basada en la promoción del mercado y del crédito habitacional para la adquisición de la casa propia" (p. 13).

El libro está dividido en tres partes. En la primera, Rolnik presenta el marco económico y político que configuró el modelo contemporáneo de financiarización de la vivienda en el mundo. Con base en testimonios de personas afectadas por las políticas habitacionales, el análisis se orienta a develar los mecanismos de la "transmutación [de la vivienda] en mercancía y activo financiero" (p. 25). La mirada se centra en Europa y América del Norte, en donde el papel de los Estados en la provisión de vivienda, aun con las marcadas diferencias nacionales, revela los alcances

de la construcción de políticas de bienestar y permite observar cómo, a partir de la década de 1970, se instituye un discurso dominante sobre la propiedad privada de la vivienda que menoscaba los intereses de los pobladores de menores ingresos. Luego, revisa los mecanismos promovidos por instituciones como el Banco Mundial en países poscomunistas, de África del Sur y América Latina para hacer viable el nuevo modelo de financiarización de la vivienda: fondos públicos destinados a subsidios a la demanda para la compra de vivienda y microfinanciamiento para la inclusión financiera de los más pobres.

La segunda parte del libro está dedicada a discutir, a partir de experiencias de países del Sur Global, cómo los procesos de expansión de la frontera de la financiarización del suelo y la vivienda están estrechamente relacionados con la “desposesión como estrategia multiplicación del valor de la tierra” (p. 187). Allí, los pobladores de bajos ingresos que han construido sus hogares de manera informal son sometidos, por parte del capital inmobiliario, a la penuria del desalojo forzado, amparado en regímenes desregulatorios promovidos por los Estados. Para Rolnik, lo anterior se puede observar claramente en dos casos: el desarrollo de grandes proyectos inmobiliarios, como aquellos construidos para albergar megaeventos (Copa Mundial de Fútbol o Juegos Olímpicos) y la reconstrucción urbana luego de la ocurrencia de desastres como tsunamis, huracanes o terremotos.

La tercera parte del libro hace un cambio de escala para centrar la atención en el caso brasileño, país de origen de la autora. Según Rolnik, con el objetivo de revisar “los efectos político-territoriales de la experiencia brasileña de la «inclusión vía ampliación del mercado»” (p. 229), retoma dos ejes primordiales: el modelo de producción de vivienda del programa Mi Casa Mi Vida y los grandes proyectos urbanos enmarcados tanto en operaciones urbanas como en proyectos vinculados con la Copa Mundial de Fútbol de Brasil en 2014 y los Juegos Olímpicos de Río de Janeiro en 2016. Estos ejes permiten a la autora mostrar “los nexos [...] de tales procesos con el panorama internacional” (p. 229), el cual ha delineado en las primeras partes del libro.

El programa Mi Casa Mi Vida se estructuró en torno a la necesidad de dinamizar los mercados financieros por la vía de la generación de incentivos fuertes para la inversión en créditos hipotecarios. Según Rolnik, como resultado de este programa se aprecia que, por un lado, dado que el stock de viviendas se construye

en suelos localizados en las periferias urbanas, se estructuran “viviendas sin ciudad” (p. 257) y, por otro, contrario a lo que pregonaba el Gobierno Federal, se benefició principalmente a los agentes inmobiliarios a expensas de los moradores, quienes debieron destinar un porcentaje importante de sus ingresos para cubrir el valor de las cuotas de los créditos adquiridos. En el caso de los grandes proyectos urbanos, Rolnik presenta un panorama marcado por el interés del capital financiero en ampliar su participación en la economía del país. Así, muestra cómo en el diseño de instrumentos financieros el espacio urbano en Brasil es visto como un activo de alta valorización en el que, por ejemplo, invierten los fondos de pensiones privados. Además, insiste en que los métodos para ampliar las fronteras de inversión, tal como ya ha mostrado en otros países del Sur Global, están atravesados por la violencia y el despojo a los que son sometidos los más pobres.

Finalmente, Rolnik muestra que, si bien la financiarización de la vivienda y la tierra ha estado atravesada por múltiples violencias, “la implementación de este modelo no ocurre sin batallas políticas y sociales y sin diversas formas de resistencia” (p. 305). Por esto, presenciamos en la actualidad un momento de “guerra de lugares”, en el cual es necesario, como ha sucedido con la plaza Tahir en Egipto, con movimiento como el 15-M en España, los Okupas de Wall Street en Estados Unidos o el movimiento Pase Libre en Brasil, tomarse las calles no solo como espacio de protesta, sino como posibilidad de “experimentar y «prefigurar» (...) alternativas en el presente” (p. 308).

La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas muestra “la construcción de la hegemonía ideológica y práctica” (p. 13) de financiarización de la vivienda y la tierra, al tiempo que sugiere que el mundo de las finanzas ha tomado por asalto la vida social en la ciudad contemporánea. Por ello, para Rolnik, este movimiento de financiarización de la vida social en las ciudades representa un momento particular en la lucha de clases, de allí que retome a Lefebvre para señalar que se debe anteponer “un ejercicio cotidiano de formulación y lucha por el derecho a la ciudad” (p. 309) a las dinámicas del lucro. En síntesis, el libro es un llamado a transitar una senda que, tomando una dirección contraria a la trazada por el dogma neoliberal, se oriente a la producción de otras formas posibles de vida urbana.

# Políticas de la editorial

---

## Definición de Revista Bitácora Urbano Territorial

Bitácora Urbano\Territoriales una revista científica que publica, en medios impreso y electrónico, trabajos inscritos en el campo de conocimiento de la vivienda, el hábitat, la ciudad y el territorio. La postulación, selección y publicación de los artículos son gratuitas en todo el proceso. La revista promueve el acceso abierto de todo su contenido a través del Open Journal System (OJS), disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora>.

La Revista Bitácora Urbano Territorial cuenta con unas políticas editoriales y unos criterios de selección que garantizan la calidad de las publicaciones:

## Indicaciones generales:

La Revista tiene como objetivo difundir las reflexiones, interpretaciones y propuestas alternativas, inter y transdisciplinarias, en torno a los procesos de planeación y desarrollo territorial en Latinoamérica. Para cumplir este objetivo, el comité de la Revista Bitácora propone temáticas centrales que buscan promover la participación de instituciones y académicos alrededor de lo espacial y lo territorial.

La publicación de la Revista es de cada cuatro meses y la recepción de artículos se acoge a la temática central y a los plazos establecidos para el envío de artículos solo a través de la plataforma OJS del Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Colombia. A continuación, presentamos algunos criterios y parámetros para la selección y evaluación de artículos:

## Criterios de selección

El comité Editorial someterá los trabajos recibidos a una evaluación inicial en la que se tienen en cuenta los siguientes criterios:

- Correspondencia con el tema central elegido para cada publicación.
- Planteamiento claramente expresado de la tesis o del objetivo central.
- Respaldo de una investigación y/o una experiencia o caso.
- Cumplir con las instrucciones dadas por la Revista para la estructura de los artículos (Revisar las directrices para autores)

## Proceso de evaluación por pares

El Comité Editorial hace una revisión y preselección de los artículos que, posteriormente, serán sometidos a revisión crítica por parte de por lo menos dos árbitros evaluadores conocedores del área temática en cuestión. El artículo será entregado a los árbitros siguiendo el sistema doble ciego que consiste en resguardar el anonimato entre el (los) autor (es) y los árbitros, e incluso entre estos últimos, con el fin de evitar posibles sesgos en la evaluación.

La aceptación del trabajo como artículo para su publicación requiere de la decisión favorable de ambos árbitros, cuya colaboración con la revista está regida por las normas de arbitraje. Este proceso de evaluación tiene una duración de dos meses. Posteriormente, el resultado de las evaluaciones será notificado oportunamente al interesado; asimismo, en caso de que los árbitros consideren que el artículo necesita ajustes, la coordinación editorial presentará al autor las anotaciones correspondientes a la revisión de los evaluadores.

El comité editorial definirá la aceptación definitiva, si el arbitraje ha sido favorable, si el artículo se ajusta a las temáticas de los números en edición. Según el caso, la coordinación editorial procederá a comunicar al autor el estado del artículo e iniciar el procesamiento del texto para su publicación en caso afirmativo. En caso de rechazo, se notificarán al autor los motivos expuestos por el Comité Editorial que impiden la publicación de su trabajo.

Una vez que los textos hayan sido aprobados para su publicación, la revista se reserva el derecho de hacer las correcciones de estilo que considere convenientes. Siempre que sea posible, esas correcciones serán consultadas con los autores.

## Directrices para autores/as

### A. MODALIDADES

1. **Artículo resultado de investigación científica:** trata un tema relevante en el campo de conocimiento que aborda la Revista, debe constituir un aporte y estar sustentado en resultados originales, parciales o finales, de una investigación. Se reciben artículos en español, inglés, portugués y francés. En esta modalidad los trabajos son sometidos a arbitraje por parte de pares académicos.
2. **Artículo de reflexión:** se trata de un trabajo analítico, interpretativo o crítico, que debe estar referido, de preferencia, a un tema de actualidad dentro del campo de conocimiento que aborda la Revista. Su tratamiento puede tener un nivel de sustentación menor al de un artículo de investigación, aun cuando debe cumplir con los todos los demás requisitos de contenido y de forma. Se reciben artículos en español, inglés, portugués y francés. En esta modalidad los trabajos son sometidos a arbitraje por parte de pares académicos. Solo se aceptaran aquellos que sean producto de un artículo de reflexión derivado de resultados de investigación.
3. **Documento derivado de experiencia de trabajo:** aporta resultados de una experiencia específica de interés para el campo de conocimiento que aborda la Revista. Se reciben artículos en español, inglés, portugués y francés. En esta modalidad los trabajos son sometidos a arbitraje por parte de pares académicos.
4. **Reseña bibliográfica:** presenta una exposición objetiva sobre el contenido de un artículo o libro publicado máximo dos años antes de la presentación de la reseña; esa exposición debe tener relación con temas del campo de conocimiento que aborda la Revista y debe hacer, en forma explícita, un análisis crítico. Se reciben reseñas únicamente en español. Puede ser solicitada por el equipo editorial de la Revista y este evalúa y decide sobre su publicación.
5. **Edición especial:** es una edición compuesta por artículos de investigación o reflexión que fueron presentados como trabajos en eventos académicos, cuyas temáticas están inscritas en el campo de conocimiento que aborda la Revista. Éstos serán evaluados y seleccionados bajo los mismos parámetros con que se juzgan aquellos que son presentados para una edición habitual.

**Nota para los artículos presentados en una lengua distinta al español:** El autor(es) se comprometen una vez aprobado a efectuar la corrección de estilo por un corrector profesional en el respectivo idioma y que cuente con certificaciones para ello.

## B. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE TRABAJOS

- Originales:** el documento debe ser un trabajo original, inédito y no enviado a otros medios de publicación. Este requisito se verificará por medio de la plataforma Turnitin. Cuando el artículo sea resultado de una tesis el contenido del artículo debe ser de menos del 20% de similitud y debe tener una cita aclaratoria de que su contenido es producto de la tesis de investigación del autor. Una vez recibido en la Revista, éste no podrá ser retirado del proceso ni remitido a otros editores.
- Carta de responsabilidad:** Descargar el formato de carta de responsabilidad. Titular con el siguiente membrete: «ID(5 dígitos)\_ Carta de responsabilidad» y, posteriormente, enviar en archivo independiente (pdf) al correo electrónico de la Revista [bitacora\\_farbog@unal.edu.co](mailto:bitacora_farbog@unal.edu.co). Para garantizar la veracidad de la información se solicita incluir firma electrónica o escaneada y número de identificación nacional de cada uno de los autores, además de la copia del documento de identificación nacional.

[Formatocartaresponsabilidad.docx](#)

- Extensión:** los trabajos correspondientes a las modalidades descritas anteriormente, a excepción de las reseñas, deben tener una extensión máxima de 7.000 palabras (incluidos títulos, resúmenes, palabras clave, cuadros, figuras, notas y referencias bibliográficas). No están permitidos los anexos. Las reseñas tendrán una extensión máxima de 1.500 palabras. El texto debe ser escrito en Word, presentado en formato de página tamaño carta, con márgenes inferiores y superiores de 2,5 cm e izquierdas y derechas de 3 cm, en fuente Times New Roman a 12 puntos, interlineado de 1,5, sin espaciado adicional. Las páginas deben estar numeradas.
- Contenido gráfico:** fotos, fotomontajes, dibujos, *renders*, mapas, planos, tablas y gráficos serán numerados consecutivamente de acuerdo con su tipo y orden de aparición, debidamente referenciados en el texto, sin exceder un total de 5 elementos e indicando su localización aproximada en el documento, según su relación con el contenido escrito. Debe incluirse leyenda o pie explicativo asociado a cada elemento gráfico en el documento, señalando siempre su procedencia o fuente de referencia, y adjuntarse cada uno en el sistema (OJS) en archivos independientes.
- Las figuras (fotos, fotomontajes, dibujos, *renders*, mapas y planos) deben entregarse únicamente en formatos jpg o tiff, con mínimo 300 dpi de resolución. Las tablas y gráficos deben ser elaborados y enviados en formato Excel y/o Word exclusivamente, teniendo en cuenta que serán diagramados nuevamente de acuerdo con el estilo de la Revista. En todos los casos se debe considerar, para la correcta comprensión de la información gráfica, que la versión impresa de la Revista se publica en escala de grises, mientras que su versión digital es en color. Es obligatorio elaborar en un archivo independiente una lista de todo el contenido gráfico incluido. En caso de incluir reproducción de textos y elementos gráficos publicados por otro autor, deben contar con la autorización respectiva y por escrito de este y el editor. La ausencia de dichos permisos implicará el rechazo de la información.

### Notas:

- En caso de que en las imágenes se muestren menores de edad, su rostro no debe aparecer.
- Toda imagen que no sea del autor debe tener la carta de derechos de autor.
- Título del trabajo:** debe ser breve –máximo ocho palabras–, puede tener un subtítulo de menor extensión, y debe incluir la respectiva traducción al inglés, al francés y al portugués. Una nota a pie de página debe indicar la procedencia del artículo (investigación financiada, tesis, etc.)
- Palabras clave o descriptores:** se incluirán máximo cinco descriptores descriptores tomados del Tesauro de la Unesco en los cuatro idiomas requeridos (español –palabras clave–, inglés –

Keywords-, portugués - Palavras-chave, francés -Mots-clés-).

- Información del (los) autor(es):** en el texto, en el nombre y propiedades de los archivos, NO debe aparecer referencia alguna a la identidad de su(s) autor(es) o a su filiación. Esto corresponde a la aplicación del sistema doble ciego que consiste en resguardar el anonimato entre el (los) autor(es) y los árbitros, e incluso entre estos últimos, a fin de evitar posibles sesgos en la evaluación. Dicha información será solicitada en el momento del registro en el sistema de soporte de la revista (OJS), en el sitio web, donde cada autor escribirá su resumen biográfico con un máximo de 80 palabras, que será incluido en la publicación.
- El resumen biográfico deberá incluir la siguiente información: Filiación institucional de cada uno de los/las autores/as, correo electrónico institucional de cada uno de los/las autores/as, ORCID de cada uno de los/las autores/as, link CV académico de cada uno de los/las autores/as y Breve perfil académico de cada uno de los/las autores/as.
- Resumen analítico:** al comienzo del texto debe aparecer un resumen de su contenido inferior a 200 palabras, sin notas a pie de página, redactado en español, portugués (resumo), inglés (abstract) y francés (abstrait). El resumen debe ofrecer un sumario breve de cada una de las secciones principales introducción, metodología, resultados y discusión.
- Notas a pie de página:** son únicamente de carácter aclaratorio y contienen comentarios y ampliaciones. Su extensión no podrá exceder las 60 palabras por nota. Tienen numeración sucesiva y se recogen al final de cada página. No se deben incluir notas de carácter bibliográfico pues éstas van dentro del texto (estilo APA sexta edición).
- Citas en el texto:** deben insertarse simplificadas en el texto, de acuerdo con las normas APA sexta edición. La indicación de página es opcional excepto en el caso de citas textuales que, cuando tengan una extensión inferior a 40 palabras, se incluyen dentro del párrafo entre comillas. Si la extensión de la cita textual es superior a 40 palabras, debe incluirse en párrafo independiente, con sangría, un punto menor en el tamaño de la fuente y sin comillas.
- Abreviaturas, acrónimos o siglas:** su listado se incluye después de la bibliografía.
- Datos académicos:** deben ser enviados vía correo electrónico ([bitacora\\_farbog@unal.edu.co](mailto:bitacora_farbog@unal.edu.co)) conforme al formato que se remite al (los) autor(es) una vez su trabajo es declarado como recibido a satisfacción. Como mínimo debe contener nombres completos, profesión y título máximo obtenido, filiación institucional y correo institucional.
- Corrección de pruebas:** los autores de los trabajos aprobados se comprometen a responder consultas derivadas de la corrección de estilo en un plazo máximo de cinco días después de su recepción. El texto original no se podrá modificar sustancialmente en la corrección de prueba, la revisión por parte del autor se debe limitar a rectificación de erratas y subsanación de errores y omisiones.
- Ejemplares gratuitos:** los autores interesados en obtener un ejemplar de cortesía deben acercarse a la oficina 106 del edificio SINDU en el campus de la Universidad Nacional de Colombia, previa comunicación con el Equipo Editorial de la Revista.

## C. NORMAS Y FORMATO PARA REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

En el listado de referencias se deben incluir únicamente las obras citadas en el texto. Al nombrar más de una publicación de un mismo autor, se deben organizar en orden cronológico. Cuando se citan publicaciones de un mismo autor y año, se usan letras en orden alfabético al lado de la fecha para diferenciarlas tanto dentro del texto como en las referencias.

Las referencias bibliográficas se presentan al final de cada trabajo, con un máximo de 25 referencias estructuradas para artículos científicos y 50 referencias estructuradas para artículos de revisión. Las referencias bibliográficas deben corresponder con las normas APA sexta edición, así:

**16. Libro de un solo autor:**

CASTELBLANCO Caicedo, D. Z. (2010). *Los relatos del objeto urbano. Una reflexión sobre las formas de habitar el espacio público.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

**17. Libro de dos a siete autores:**

TORRES Tovar, C. A. y GARCÍA, J. J. (2011). *Suelo urbano y vivienda social en Bogotá. La primacía del mercado y el sacrificio del interés general, 1990-2010.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

**18. Libro de más de ocho autores:**

Se registran los primeros seis autores seguidos de puntos suspensivos y a continuación se registra el último autor, así:

TORRES, C. A.; GAVIRIA, A.; ZÚÑIGA, D.; VARGAS, J. E.; NIETO, D. F.; BUSTOS, S. P.,... LUENGAS, L. (2009). *Ciudad informal colombiana: barrios construidos por la gente.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

**19. Publicación sin autores:** Si no hay autores pero sí editores o compiladores se incluyen los nombres y entre paréntesis (ed.) o (comp.) según sea el caso: YORY, C. M. (ed.) (2008). *Pensando en clave de hábitat. Una búsqueda por algo más que un techo.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

**20. Capítulo de libro:**

VALENZUELA, J. A., PÉRGOLIS, J. C. (2009). "La protagonista es la ciudad, no su sistema de transporte". En: Montezuma, R. (ed.) *Más que un metro para Bogotá. Complementar la movilidad.* Bogotá: Fundación Ciudad Humana, Editorial Universidad del Rosario.

**21. Artículo de revista:**

MARENKO, C. y ELORZA, A. L. (2010). "Calidad de vida y políticas de hábitat. Programa de Mejoramiento Barrial en Córdoba, Argentina. Caso de estudio: barrio Malvinas Argentinas". En: *Bitácora Urbano\Territorial*, 2(17), 79-94.

**22. World Wide Web (www) y textos electrónicos:**

BORRERO, O. y DURÁN, E. (2010). *Efectos de las políticas de suelo en los precios de terrenos urbanos sin desarrollar en Colombia. Los casos de Bogotá, Medellín y Pereira.* Consultado en: [http://www.lincolinst.edu/pubs/dl/1784\\_1004\\_2009\\_Borrero\\_Spanish\\_Final.pdf](http://www.lincolinst.edu/pubs/dl/1784_1004_2009_Borrero_Spanish_Final.pdf)

## D. PARA CITAR UN ARTÍCULO DE REVISTA BITÁCORA URBANO\TERRITORIAL

Las normas de citación dependerán del editor que publique el trabajo en el que se incluye la cita, cuidando el citar siempre al (los) autor(es) del trabajo [Apellido(s) y nombre(s)], el título del mismo, nombre de la revista en que fue publicado (*Bitácora Urbano\Territorial*), año, volumen y ciudad (Bogotá). Como recomendación se sugiere el uso de las normas APA, descritas anteriormente.

## Diretrices para revisores

Para la selección de árbitros evaluadores, la REVISTA BITÁCORA tiene en cuenta las especialidades y temas de interés con el fin de que los artículos sean evaluados por expertos en los temas indicados. La identidad de los autores no es comunicada a los árbitros ni la de éstos a los autores, a menos que los soliciten expresamente por escrito y que la persona cuya identidad es requerida acepte revelar su nombre.

Los parámetros para la revisión y evaluación del artículo son:

- Relevancia del tema.
- Planteamiento claramente expresado de la tesis o del objetivo central.
- Ubicación explícita del enfoque en el debate correspondiente.
- Contribución específica al área de estudio.
- Fundamentación de los supuestos.
- Nivel adecuado de elaboración teórica y metodológica.
- Apoyo empírico, bibliográfico y/o de fuentes primarias.
- Relevancia de la bibliografía utilizada.
- Consistencia de la argumentación.
- Claridad y concisión de la redacción, precisión en los términos utilizados.
- Adecuación del título al contenido del trabajo.
- Capacidad de síntesis manifiesta en el resumen.
- Ajuste a las normas para autores.

Para el proceso de evaluación el árbitro debe llenar un formato en el que evalúe la calidad expositiva y conceptual, la pertinencia del tema y la calidad del escrito; asimismo, debe expresar si el artículo es: publicable sin modificaciones, publicable con modificaciones menores, publicable con modificaciones mayores o No publicable. Como es natural, las cuatro categorías anteriores son excluyentes, por lo cual deberá indicarse una sola.

Para remitir su opinión a la revista, el árbitro dispone de un plazo máximo de un mes a partir de la fecha de la recepción del artículo, la cual será registrada en la correspondiente planilla de acuse de recibo. En compensación por su trabajo, el árbitro recibirá una certificación que da cuenta de su colaboración en el proceso de selección y evaluación de los artículos.

## LA REVISTA BITÁCORA URBANO-TERRITORIAL Y LA RED CIENTÍFICA INTERNACIONAL "CIUDADES DEL FUTURO" CONVOCAN A PARTICIAR DE LA EDICIÓN ESPECIAL No. 29 VOL IV - SEPTIEMBRE/DICIEMBRE 2019

La revista Bitácora Urbano-Territorial del Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad y Territorio de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Bogotá, en asociación con la Red Científica Internacional "Ciudades del Futuro" integrada por la Escuela de Hábitat CEHAP de Medellín, FLACSO de Quito - Ecuador y el Laboratorio Lisst-CIEU de Toulouse - Francia, convocamos para participar en la EDICIÓN ESPECIAL del número 29 Volumen IV, a académicos e investigadores interesados en presentar un artículo de calidad científica, producto de investigación.

Nuestra publicación es de carácter netamente académico y busca el fortalecimiento de redes académicas, científicas y de investigación, así como la divulgación nacional e internacional de la producción que se viene generando en los ámbitos que van de los urbanos a lo territorial. La revista trata temas relacionados con el ordenamiento urbano regional, la ciudad y el hábitat y los componentes relacionados con ellos, como los proyectos y procesos urbanos, el urbanismo, la arquitectura y la vivienda, entre otros.

### Tema Central EDICIÓN ESPECIAL del número 29 Volumen IV:

#### "CIUDADES INTELIGENTES - ACTORES SOCIALES DISCRETOS"<sup>[1]</sup>

La historia de "ciudades del futuro" cruza, en una cierta medida, la de la perspectiva urbana. En la mayoría de estos trabajos de perspectiva, se trata de tomar en consideración las grandes orientaciones políticas, ponerlas en perspectiva con consideraciones sobre la evolución de las sociedades, de los modos de vida, de las prácticas de movilidad, de consumo, de acceso a los servicios públicos y de mercado, estableciendo escenarios que se supone constituyen guías de acción sobre la ciudad. Las ciudades del futuro cruzan igualmente la historia de las innovaciones técnicas, sociales, organizacionales y de los modelos dominantes establecidos en relación con las tecnologías digitales.

Las ciudades contemporáneas han adquirido nuevos poderes y responsabilidades, no solamente en su ámbito sino también a una escala internacional. En medio de los procesos de descentralización las ciudades están en la fase de acceder a un nuevo estatuto, el de laboratorios en los que la política retoma el diálogo con lo social para imaginar, inventar, poner en obra nuevas soluciones a problemas contemporáneos.

La mayoría de trabajos sobre las ciudades del futuro se centran en la perspectiva, relativamente reciente, del marketing urbano y muy pocos toman en cuenta los actores socia-

les en la concepción y construcción de estas ciudades que se están haciendo más allá de un modelo pre establecido. Esta reflexión quiere aportar la perspectiva de los actores sociales discretos y por ende poco reconocidos en su acción.

Por medio de este número especial de la revista Bitácora Urbano-Territorial dedicado a las ciudades del futuro, se quiere invertir la perspectiva clásica que centra su interés en los agentes más influyentes como los poderes públicos y económicos, así como en las formas y marcos tradicionales de la ciudad y proponemos considerar lo urbano en emergencia, examinando la interacción entre los diferentes agentes sociales, prestando especial atención al papel del ciudadano como actor y productor del mañana por medio de sus modos de habitar.

Hemos constatado que el discurso dominante sobre la ciudad inteligente se ha concentrado esencialmente, hasta ahora, a nivel de la ciudad en una perspectiva de servicios, infraestructura y mercado con una visión tecnocentrada y en el plano social la perspectiva privilegiada es la de la accesibilidad a internet.

No se puede negar la importancia de estas perspectivas, pero en este número de la revista la invitación es a ir más allá y tomar en cuenta los agentes sociales públicos, privados, comunitarios y su relación e interacción con las tecnologías digitales y las diferentes problemáticas urbanas.

En esta óptica la invitación es a dar cuenta de los usos y apropiación socio territorial de TIC en un territorio específico. Se quiere responder a la pregunta fundamental: ¿Cómo los habitantes de las ciudades son actores y productores de los territorios inteligentes?

La edición de este número especial de Bitácora Urbano-Territorial se propone aportar en torno a esta pregunta, con una perspectiva enfocada en abordar la ciudad inteligente "desde la base", teniendo los usos y al habitante en el centro del cuestionamiento, así como las dimensiones formales e informales de sus prácticas. Con este número especial se quiere dar a conocer las reflexiones, preguntas, propuestas metodológicas y herramientas que se han venido construyendo en torno a esta problemática en diferentes ciudades.

Los artículos deberán estar orientados dentro de las siguientes áreas temáticas:

1. **Gobernanza lógica de actores: estado-sociedad-empresa:** Se esperan aportes e investigaciones que analicen el rol de los actores sociales discretos en los procesos de acción pública de la ciudad inteligente, abordadas tanto en términos de las nuevas formas de participación ciudadana mediada por la tecnología y la comunicación, como de las dinámicas de coproducción de políticas locales.
2. **Producción y difusión de saberes:** Mas allá del saber teórico científico codificado, o de las conocidas políticas de ciencia y tecnología, este número invita a una triple lectura entre actores discretos, TIC, y producción

y difusión de saberes prácticos-experienciales. Se quiere tomar en cuenta el papel de las TIC en la circulación de saberes, catalogados a veces de vernaculares en la educación, la formación y la investigación. Estos saberes muchas veces producidos y difundidos en dinámicas colectivas que pueden abarcar experiencias pedagógicas, libre acceso al conocimiento, producción colectiva, entre otras.

3. **Procesos urbanos (fábrica urbana):** Contrario al concepto sociológico de la ciudad-fábrica, con los barrios obreros alrededor de las plantas productoras y sus impactantes efectos -sonoros, visuales, ambientales, etc. -, los nuevos procesos urbanos implican, entre otros elementos característicos, la incorporación de dinámicas discretas, mediante los cuales las tecnologías se incorporan a la vida y al desarrollo urbano, con unas transformaciones que a veces no se perciben de manera inmediata ni en su real dimensión. La pregunta por estos espacios, sus desarrollos, efectos y causalidades, es fundamental para entender esa nueva gran fábrica urbana deslocalizada que se ha configurado en la contemporaneidad urbana. Pregunta alrededor de cuáles son los procesos, las maneras de implantarse y su manifestación física en el paisaje urbano.

4. **Economía:** En cuanto a la entrada a través de la economía, este número especial podrá centrarse en varios aspectos refiriéndose a los actores discretos y la manera en que se utiliza la tecnología digital. Por una parte, pueden referirse obviamente tanto a la economía formal como a la subterránea, a la informal y a aquellas que operan de manera autónoma como la social y solidaria. Por otra parte, se pueden estudiar también los nuevos lugares de la tecnología digital, como por ejemplo, los terceros lugares o fablabs, así como sus usuarios.

### Información adicional:

**Contacto:** bitacora\_farbog@unal.edu.co

Normas de presentación: <http://www.bitacora.unal.edu.co> (Acerca de/Normas para autores).

Es importante tomar en cuenta que el artículo que se postule para integrar este número, deberá incluir como mínimo una referencia de un artículo publicado por la Revista Bitácora Urbano-Territorial de los últimos dos años.

### Fechas límite:

Se reciben artículos para esta Edición Especial hasta el 31 de mayo de 2019 para la edición No. 29 volumen IV - Septiembre/Diciembre de 2019.

### Idiomas:

Se reciben y publican textos en español, portugués, inglés y francés. Los artículos en idioma portugués, inglés o francés una vez aceptados para ser publicados deberán someterse a una corrección de estilo técnica y profesional por expertos certificados y sus costos correrán por cuenta de los articulistas.

[1] Los actores discretos es una noción en la cual la red trabaja desde la cumbre Hábitat III. Esta categoría está relacionada con los modelos de ciudades en los que la población experimenta. Son aquellos agentes que no se encuentran necesariamente en las grandes instancias de decisión gubernamental, institucional o económica, tienen poca visibilidad, pero están en el origen de iniciativas innovadoras. Su poder reside en la acción y particularmente por medio de sus «modos de habitar» siendo finalmente estos quienes deciden un modelo de ciudad futura.