

# urbano\territorial Bitācora

Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá Facultad de Artes Volumen 31 No. 3 septiembre - diciembre 2021  
Revista del Instituto de Investigaciones Habitación, Ciudad y Territorio.

31  
número 3



Fotografía: Tomada en el Taller Internacional sobre Mejoramiento Integral de Barrios en la localidad de Ciudad Bolívar- Potosí en Bogotá, Colombia (2019)  
Autor: Carlos Alberto Torres Tovar



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

31  
número 3

Bitācora urbano\territorial

Universidad Nacional de Colombia

# **BITÁCORA Urbano/Territorial**

ISSN: 0124-7913

ISSN electrónico: 2027-145X

Volumen 31 Número 3

01 de septiembre- 31 de diciembre de 2021

## **UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA**

### **Rectora**

Dolly Montoya-Castaño

### **Vicerrector Sede Bogotá**

Jaime Franky

### **Decano Facultad de Artes**

Carlos Eduardo Naranjo-Quiceno

### **Vicedecano de Investigación y Extensión**

Nelson Vergara Bobadilla

### **Vicedecano Académico**

Federico Guillermo Demmer Colmenares

### **Secretaria Académica**

William Vásquez Rodríguez

## **Instituto de Investigación Hábitat, Ciudad y Territorio**

### **Director**

Edith González Afanador PhD

### **Área Curricular Arquitectura y Urbanismo**

#### **Director**

Vilma Tatiana Urrea-Uyaban

### **Coordinador Programa Curricular en Hábitat**

Juanita Montoya Galvis

### **Coordinador Programa Curricular en Urbanismo**

René Carrasco Rey

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

Gustavo Peralta Mahecha

### **Director Unidad de Divulgación y Medios**

Alfonso Espinosa Parada

## **Distribución**

Centro de Divulgación y Medios, Facultad de Artes <http://artes.bogota.unal.edu.co/cdm>

Editorial Universidad Nacional de Colombia <http://www.editorial.unal.edu.co/>

<http://www.lalibreriadelaun.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° 44ª-40, Edificio 571

PBX 3165000 Ext. 20015

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

Tiraje: 200 ejemplares

Impreso en Bogotá, Colombia





urbano\territorial

# Bitācora

31

número 3

## 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. Maria 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



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

### Coordinación editorial

Stephanie Gabriele Pérez-Cardozo

### Asistente Editorial

Karen Gisell González-Castiblanco

### Corrección de estilo

Ingrid Camila Palacios Amézquita

### Diseño y diagramación

Juan Rodríguez-Sánchez

### Carátula

Foto: Carlos Alberto Torres Tovar

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

Facultad de Artes, 1997-

v. 31/3

Cuatrimstral

ISSN electrónico 2027-145X.

ISSN impreso 0124-7913.

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

### Colaboran en este número:

**Autores:** Marina Toneli Siquiera, Elvia Guadalupe Ayala Macías, Aritz Tutor Anton, Rafael Rossetto Ribeiro, Daniela Cortizo, Lucas Ricardo Cestaro, Velia Yolanda Ordaz Zubia, Karina Jensen, Stefania Arango Cuartas, Guillermo Benjamín Álvarez de la Torre, Gabriel Ignacio Prosser Bravo, Gabriel Losano, Juan David Lozano Gómez, Raquel H. Tardin-Coelho, Juliana Sicuro Corrêa, Adriana Hernández Sánchez, Ariel Gravano, Mariana Birche, Jorge Ignacio Jara Pacheco, Julieta Frediani, Beatriz Fleury e Silva, Adriana Patricia López Valencia, Sonia Pérez Tello, Jeysson Javier González Moren, Salvador Sevilla Villalobos, Rocio Rodríguez Tarducci, María Jesús Puy y Alquiza, Valentina Isabel Stark Gutiérrez, Priscilla Glitz Mayrink, Camilo Andrés Caro Zúñiga, Alejandra del Rocío Sandoval Luna, Ignacia Ossul-Vermehren.

**Árbitros:** José Wellington Carvalho Vilar, Eva García Pérez, Clarisa López Galarza, John Gledhill, Viviana Fernández, Ramiro Segura, Maria Gabriela Hita, Marcelo Rios, Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta, Camila Carvalho, María Cecilia Marengo, Brenda Matossian, Adriane Vieira Ferrarini, Carmen Egea Jiménez, Ivan Oliveira de Grande, João Telmo de Oliveira Filho, Mariela Fernández Bermejo, Huber Giraldo Giraldo, Lúgia María Silva Melo de Casimiro, Ana Nuñez, Fernando Néstor Murillo, José Almir Farias, Miguel Magaña Virgen, Claudia González-Muzzio, Víctor Delgadillo, Francisco Antônio dos Anjos, Vanderson Moreira Silva Alves, Marina Cuello Pagnone, Elia Saez Giraldez, Carlos Andrés Pinassi, Emilio Pradilla Cobos, José J. Jiménez, Omar Eduardo Cañete Islas, Guillermina Urriza, Carlos Smarionto Costa, Enrique Aliste, Fernando Campos Medina, Yolanda Teresa Hernández Peña, Elia Canosa Zamora, Jacy Córrea Neto, Arney Alfonso Vega Martínez, Miguel Alejandro Contreras Alonso, Martha Machado Campos.

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



Editorial.  
Re-pensar la ciudad y el territorio para cambiar la 'normalidad'  
Carlos Alberto Torres-Tovar, Gabriela Stephanie Pérez-Cardozo

7 Editorial.  
Re-think the city and the territory to change the 'normality'  
Carlos Alberto Torres-Tovar, Gabriela Stephanie Pérez-Cardozo

## Artículos generales

## General articles

- 13** Diseño Urbano Participativo del Espacio Público. Una herramienta de apropiación social  
Stefania Arango Cuartas, Adriana Mejía Artieda
- 27** La percepción comunitaria del espacio urbano. La Plata, Argentina  
Karina Jensen, Mariana Birche
- 41** Baile y apego al lugar público. El caso de la Estación de metro Quinta Normal  
Alejandra del Rocío Sandoval Luna
- 53** Enclaves institucionais como potenciais espaços públicos: Eo arquipélago na cidade  
Juliana Sicuro Corrêa
- 67** Ensaios para a Participação Popular em Curitiba-PR: a revisão do Plano Diretor em 2014  
Lucas Ricardo Cestaro, Lilian Cestaro
- 81** Planificación urbana, barrios y creación de comunidad. Guanajuato, México  
Velia Ordaz Zubia, Elvia Ayala, María Puy
- 95** "La vecindad", exclusión urbana en Centros Históricos. Pobreza y migración en barrios de Puebla (México)  
Adriana Hernández, Christian De La Torre
- 109** Instrumentos para la gestión de tierra vacante en ciudades argentinas  
Daniela Cortizo, Rocío Rodríguez Tarducci, Julieta Frediani
- 123** Coalizões público-privadas na produção do espaço urbano e a dinâmica do mercado imobiliário: uma análise a partir de uma cidade pequena do litoral  
Rafael Rossetto Ribeiro, Beatriz Fleury e Silva
- 139** Comunidades planeadas: Utopía e segregação socioespacial em Florianópolis, Brasil.  
Marina Toneli Siqueira
- 153** Fragmentación urbana y metropolización del Vallé de Aburrá. El caso del municipio de La Estrella  
Juan David Lozano Gómez
- 171** Derivas teóricas de lo urbano. Para una visión crítica  
Ariel Gravano
- 185** Resiliencia comunitaria ante la Falla de San Ramón: un estudio exploratorio desde dirigentes sociales  
Camilo Caro, Gabriel Prosser, Valentina Stark, Jorge Jara, Sonia Pérez
- 201** Prácticas de hacer hogar en asentamientos informales de Viña del Mar, Chile  
Ignacia Ossul-Vermehren
- 217** Psicopolítica, diferenciación sexual del espacio urbano y ocio. Fraccionamientos privados al oriente de Guadalajara  
Salvador Sevilla Villalobos
- 233** Transformações socioespaciais pela Unidade de Polícia Pacificadora (UPP): a favela do Vidigal, Rio de Janeiro  
Priscilla Glitz Mayrink, Raquel H. Tardin-Coelho
- 245** Sobreendeudamiento y ajuste habitacional por créditos hipotecarios. La Plata, Argentina  
Gabriel Losano
- 261** Biciusuarios y violencia vial en los territorios urbanos. Educación física como factor de transformación  
Jeysson González
- 275** Reseña. Neoliberal(urban)ismo. Transformaciones socioterritoriales y luchas populares en Chile, España y México  
Aritz Tutor Anton

Políticas editoriales.

**279** Políticas editoriales.

# urbano\territorial

# Bitācora

31  
número3

Editorial.  
Repensando a cidade e o território para alterar a 'normalidade'  
Carlos Alberto Torres-Tovar, Gabriela Stephanie Pérez-Cardozo

7 Editorial.  
Repenser la ville et le territoire pour changer la 'normalité'  
Carlos Alberto Torres-Tovar, Gabriela Stephanie Pérez-Cardozo

## Artigos gerais

## Articles généraux

Desenho Urbano Participativo do Espaço Público.  
Uma ferramenta para apropriação social  
Stefania Arango Cuartas, Adriana Mejía Artieda

13 Conception urbaine participative de l'espace public.  
Un outil d'appropriation sociale  
Stefania Arango Cuartas, Adriana Mejía Artieda

A percepção comunitária do espaço urbano. La Plata, Argentina  
Karina Jensen, Mariana Birche

27 La perception communautaire de l'espace urbain. La Plata, Argentine  
Karina Jensen, Mariana Birche

Dança e apego ao espaço público.  
O caso da Estação Quinta Normal  
Alejandra del Rocío Sandoval Luna

41 Danse et attache à l'espace public.  
Le cas de la Quinta Normal Station  
Alejandra del Rocío Sandoval Luna

Institutional enclaves as potential public spaces:  
the archipelago in the city  
Juliana Sicuro Corrêa

53 Les enclaves institutionnelles comme espaces publics potentiels:  
l'archipel dans la ville  
Juliana Sicuro Corrêa

Essay for Popular Participation in Curitiba-PR:  
The review of Master Plan in 2014  
Lucas Ricardo Cestaro, Lilian Cestaro

67 Répétitions pour la Participation Populaire en Curitiba-PR:  
Le Schéma Directeur du 2014  
Lucas Ricardo Cestaro, Lilian Cestaro

Planejamento urbano, bairro e criação comunitária.  
Guanajuato, México  
Velia Ordaz Zubia, Elvia Ayala, María Puy

81 Planification urbaine, quartiers et création communautaire.  
Guanajuato, México  
Velia Ordaz Zubia, Elvia Ayala, María Puy

"La vecindad", exclusão urbana em Centros Históricos  
Pobreza e migração nos bairros de Puebla (México)  
Adriana Hernández, Christian De La Torre

95 «La vecindad», exclusion urbaine dans les Centres Historiques  
Pauvreté et migration dans les quartiers de Puebla (Mexique)  
Adriana Hernández, Christian De La Torre

Instrumentos para gerenciamento de terras vagas em cidades argentinas  
Daniela Cortizo, Rocío Rodríguez Tarducci, Julieta Frediani

109 Instruments pour la gestion des terres vacantes dans les villes argentines  
Daniela Cortizo, Rocío Rodríguez Tarducci, Julieta Frediani

Public-private coalitions in the production of urban space and the  
dynamics of the real estate market: an analysis from a small town  
on the Brazilian coast  
Rafael Rossetto Ribeiro, Beatriz Fleury e Silva

123 Coalitions public-privé dans la production d'espace urbain et la  
dynamique du marché immobilier: une analyse d'une petite ville  
de la côte brésilienne  
Rafael Rossetto Ribeiro, Beatriz Fleury e Silva

Planned communities:  
Utopia and socio-spatial segregation in Florianópolis, Brazil.  
Marina Toneli Siqueira

139 Communautés planifiées:  
Utopie et ségrégation socio-spatiale à Florianópolis, Brésil.  
Marina Toneli Siqueira

Fragmentação urbana e metropolização do sul do Medellín  
O caso do município de La Estrella  
Juan David Lozano Gómez

153 Fragmentation urbaine et métropolisation de Medellín.  
Le cas de La Estrella  
Juan David Lozano Gómez

Derivos teóricos do urbano. Para uma visão crítica  
Ariel Gravano

171 Derives théoriques de l'urbain. Pour une vision critique  
Ariel Gravano

Resiliência comunitária à Falha San Ramón:  
um estudo exploratório de líderes sociais  
Camilo Caro, Gabriel Prosser, Valentina Stark, Jorge Jara, Sonia Pérez

185 Résilience communautaire à la Faille San Ramón:  
une étude exploratoire des leaders sociaux  
Camilo Caro, Gabriel Prosser, Valentina Stark, Jorge Jara, Sonia Pérez

Práticas cotidianas de moradia em favelas  
em Viña del Mar, Chile  
Ignacia Ossul-Vermeiren

201 Pratiques quotidiennes de logement dans le bidonville  
de Viña del Mar, Chili  
Ignacia Ossul-Vermeiren

Psicopolítica, diferenciação sexual do espaço urbano e lazer.  
Condomínios fechados ao leste de Guadalajara  
Salvador Sevilla Villalobos

217 Psychopolitique, différenciation sexuelle de l'espace urbain et des loisirs.  
Communautés fermées à l'est de Guadalajara  
Salvador Sevilla Villalobos

Socio-spatial transformations by the Pacifying Police Unit (UPP):  
the Vidigal favela, Rio de Janeiro  
Priscilla Glitz Mayrink, Raquel H. Tardin-Coelho

233 Transformations sociospatiales par l'Unité de Police Pacificatrice  
(UPP): la favela du Vidigal, Rio de Janeiro  
Priscilla Glitz Mayrink, Raquel H. Tardin-Coelho

Sobreendividamento e ajustamento habitacional por créditos  
hipotecários. La Plata, Argentina  
Gabriel Losano

245 Surendettement et ajustement des logements par des crédits  
hypothécaires. La Plata, Argentina  
Gabriel Losano

Biciclistas e violência viária em territórios urbanos.  
Educação física como fator de transformação  
Jeysson González

261 Vélo-usagers et violence routière dans les territoires  
urbains. L'éducation physique comme facteur de transformation  
Jeysson González

Reseña. Neoliberal(urban)ismo. Transformaciones socioterritoriales  
y luchas populares en Chile, España y México  
Aritz Tutor Anton

275 Reseña. Neoliberal(urban)ismo. Transformaciones socioterritoriales  
y luchas populares en Chile, España y México  
Aritz Tutor Anton

Políticas editoriales.

279 Políticas editoriales.



### La Revista Bitācora 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 transdisciplinarias 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 Bitācora 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 Bitācora 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 Bitācora 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 Bitācora 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:

REVISTA BITÁCORA URBANO\TERRITORIAL  
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>

### 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  
Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad & Territorio  
Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Ciudad Universitaria, Carrera 30 No 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 Bitácora Urbano\Territorial como proposta procura:

- Divulgar os esforços para construção territorial a partir das mudanças estruturais, económicas e políticas que o país e a América Latina vivem.
- Coletar metodologías que refletem uma visao holística do planejamento e dos procesos de desenvolvimiento e gestao territorial.
- Establecer e divulgar a análise, a interpretação e as propostas alternativas para enfrentar e resolver os problemas do desenvolvimento territorial
- Proporcionar experiencias que permitem interpretar e avaliar as dinamicas presentes em varios contextos.
- Trabalhar uma perspectiva latinomaricana sobre o assunto dentro de contextos de globalização e autonomías relativas.
- Trazer discussões relevantes para a mídia nacional internacional.

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

- Promover a ampla participação de instituições academicas e pesquisadores com reflexao, gestao e propostas em torno do urbano-territorial, de modo que se relacionem como colabores e/ou co-editores.
- Promover a produção academica nas questoes espaciais e territoriais no âmbito da ação para o desenvolvimento do territorio em diferentes escalas, com interesse especial no contexto urbano.
- Promover a interdisciplinaridade por meio do tratamento e a aproximação dos artigos.

### A Revista Bitácora Urbano\Territorial é dirigida a:

Academicos, técnicos em planejamento, dirigentes e funcionarios territoriais, empresarios, ONGs, consultores, estudantes de graduação e pósgraduação, comunidades e individuos interesados no assunto, e questoes urbanas na Colombia e na América Latina, principalmente.

### Para entrar em contato com a revista Bitácora Urbano Territorial:

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

REVISTA BITÁCORA URBANO\TERRITORIAL  
Instituto de Investigaciones Hábitat, Ciudad & Territorio  
Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Ciudad Universitaria, Carrera 30 No 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





# Re-pensar la ciudad y el territorio para cambiar la 'normalidad'

Re-think the city and the territory to change the 'normality'

Repensando a cidade e o território para alterar a 'normalidade'

Repenser la ville et le territoire pour changer la 'normalité'

## Autores

PhD. Arq.

**Carlos Alberto Torres-Tovar**

Arquitecto, Magíster y Doctor en Urbanismo y Doctor en Arquitectura y Ciudad.  
Profesor Asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Escuela de  
Arquitectura y Urbanismo.

Investigador Senior (IS) por MinCiencias. Líder del grupo de investigación  
'Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e Informalidad')

catorrest@unal.edu.co

**Gabriela Stephanie Pérez-Cardozo**

Socióloga de la Universidad Nacional de Colombia.  
Estudios de maestría en Historia y Memoria de la UNLP.

Miembro del grupo de Investigación 'Procesos Urbanos en Hábitat, Vivienda e  
Informalidad')

gsperezc@unal.edu.co

Recibido: 18/8/2021

Aprobado: 25/08/2021

### Cómo citar este artículo:

Torres Tovar, C. y Pérez Cardozo, G. (2021). Re-pensar la ciudad y el territorio para cambiar la "normalidad". *Bitācora Urbano Territorial*, 31(III): 7-12. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.97834>

## EDITORIAL

### Ciudad Universitaria, Bogotá D.C., septiembre de 2021

Este siglo XXI ha estado marcado por la ampliación de la globalización y la profundización de las prácticas del mercado, hechos que reinan sobre todos los designios de esta aldea global. A ellos debemos sumar la crisis mundial de salud pública derivada de la pandemia del COVID-19, que nos obliga a reflexionar sobre si debemos o no retornar a la ‘normalidad’ en la que hemos vivido en las ciudades y territorios hasta el año 2019. Dicha ‘normalidad’ está marcada por la reducción del andamiaje de los Estados a su mínima expresión, así como por su afán de entregar al mercado toda la vida y prácticas de la sociedad, cumpliendo un vago o nulo papel de regulación. Como parte de estas prácticas está el [Des]Ordenar la ciudad y el territorio para satisfacer este propósito. Por su parte, la globalización, que, entre otras cosas, ha profundizado la exclusión, la marginación y la inequidad, ha causado también la fragmentación territorial y el aumento de la segregación socioespacial, que repercute en el ejercicio pleno de las ciudadanías y en la materialización de sus derechos, particularmente el derecho a la ciudad y el territorio.

*Lo que devela el momento actual no es nuevo: corresponde a la visibilización de acciones que ya se venían produciendo en una sociedad que, en general, se había acostumbrado a vivir en esa ‘normalidad’.*

Lo que devela el momento actual no es nuevo: corresponde a la visibilización de acciones que ya se venían produciendo en una sociedad que, en general, se había acostumbrado a vivir en esa ‘normalidad’. Allí, con sus dinámicas inerciales, lograba establecer un ritmo frente al funcionamiento de las ciudades y el territorio, a pesar de no ser el que todos esperaban. Hoy, sin embargo, este aparente ‘equilibrio’ se fractura y sus consecuencias recaen sobre aquellos que no tienen las condiciones para sostenerse en esa llamada ‘normalidad’.

En el caso colombiano, este modelo de ciudad y de organización territorial ha efectuado la transferencia de la responsabilidad pública al sector privado en materia de servicios públicos (privatización de las empresas de electricidad, agua, telefonía, gas natural, aseo y transporte), de servicios sociales (baste con recordar el desmonte del sistema de salud (Ley 100/93) y la imposición de un modelo de privatización) y en la venta de la mayor parte de los activos públicos con el pretexto de reinversión para la atención de las necesidades sociales. Es decir, asistimos a una ‘normalidad’ marcada por la desestructuración de los bienes colectivos, de lo público y del papel del estado como responsable de la sociedad. Esta situación, sin duda, se ha repetido con mayor o menor intensidad en todos los países de América Latina y, seguramente, en otros continentes.

Este modelo de ciudad y de organización territorial se refleja en todos los ámbitos de la sociedad, tanto públicos como privados, y genera una visión territorial construida a través del ordenamiento territorial y de la espacialización de un modo de producción que basa todo su crecimiento y progreso en las fuerzas del mercado y no en la realización plena de los seres

humanos. Es por eso por lo que esta sumatoria de actuaciones sobre la ciudad y el territorio, conectadas a los planes de desarrollo, los planes de



ordenamiento y las formas de planeación, que impulsan el crecimiento económico a nivel urbano y territorial, basan su racionalidad en formas diferenciadas de mercado, incidiendo negativamente en la habitabilidad y en las condiciones de vida de la mayoría de la población. Así, el modelo de ciudad y la organización del territorio que continúan reconfigurándose apuntan a fortalecer la especulación y los designios del capital nacional y transnacional, negando las conquistas sociales y deslegitimando el derecho de los habitantes de ciudades y territorios a tomar decisiones sobre su presente y su futuro.

El ordenamiento de la ciudad y el territorio son esenciales para formular su planeación y gestión a mediano y largo plazo. Ellos determinan los estándares mínimos, formas y usos del suelo, y buscan el mejoramiento de la calidad de vida y la optimización de los servicios urbanos y territoriales. En ese sentido, el ordenamiento para la ‘nueva normalidad’ debería ser el resultado de un consenso social en torno al modelo de ciudad y de ocupación del territorio para la vida. Además, debería reflejar la voluntad política de los gobernantes, como representantes legítimos de los intereses de la sociedad, de facilitar la inclusión de aquellos sectores que históricamente han estado marginados de las decisiones sobre el devenir de la ciudad y el territorio.

Es así como, para encarar esa ‘nueva normalidad’, se requiere garantizar el derecho a la ciudad y el territorio, que demanda ir más allá de la ecuación económica y de los individuos. Se trata, más bien, de materializar derechos colectivos e individuales; de alcanzar justicia social, equidad y paz territorial; de avanzar en la resolución consensuada de los conflictos urbanos y territoriales. La inclusión y la garantía de la materialización de derechos se basa en la construcción social de la ciudad y el territorio y en la disposición de todos a comprender y asumir que cada cual tiene un saber y que es solo la sumatoria de todos estos saberes la que permitiría un ordenamiento territorial adecuado. En conclusión, debemos avanzar en la construcción de una ‘nueva normalidad’ basada en el derecho a la ciudad y el territorio.

## Contenido de esta Edición

---

La revista BITÁCORA Urbano-Territorial tiene el gusto de presentarles, en esta edición del número 3 de nuestro volumen 31, diversas producciones académicas

que buscan comprender o dar respuesta a fenómenos relacionados con la participación ciudadana en la definición de la planeación urbana, producción y apropiación del espacio público, gestión del riesgo comunitario, mercado inmobiliario y su efecto en la segregación urbana, entre otros.

El número abre con la pregunta por el espacio público y sus formas de apropiación: ¿cómo generar espacios que permitan construir ciudadanía y calidad de vida urbana, además de rescatar elementos medio ambientales necesarios para la ciudad de la posglobalización? Así, las docentes Stefania Arango Cuartas y Adriana Patricia López proponen en su artículo, “Diseño Urbano Participativo del Espacio Público. Una herramienta de apropiación social”, que la participación ciudadana en el diseño del espacio público permitiría la generación de espacios más acordes con las necesidades y la experiencia de hábitat de los pobladores y la apropiación por parte de las comunidades. Para sustentar esta idea hacen un recorrido teórico de las perspectivas que no incluyen la participación ciudadana en la definición de sus propuestas y la comparan con las que la incluyen. De esta manera, las autoras demuestran que el enfoque de abajo hacia arriba (bottom-up), donde la comunidad es un sujeto activo que no solo propone, sino que se involucra en todas las etapas de planificación y diseño urbano, asegura una responsabilidad compartida y una apropiación del espacio resultante.

Por su parte, las doctoras Karina Jansen y Mariana Birche, en su artículo llamado “La percepción comunitaria del espacio urbano. La Plata, Argentina”, buscan identificar las relaciones existentes entre los habitantes de la ciudad de La Plata y el entorno construido, a partir de un enfoque paisajístico. Las autoras emplean la encuesta como una herramienta válida para obtener información primaria sobre la opinión que tiene la población acerca del paisaje urbano. Consideran, también, que este tipo de estudios, donde se tiene en cuenta la opinión de la población sobre su entorno, puede contribuir a la formulación de políticas que permitan mejorar el entorno urbano y redunden en calidad de vida para los habitantes.

Otra propuesta de investigación sobre la apropiación del espacio público es la de la doctora Alejandra del Rocío Sandoval Luna, con el artículo titulado “Baile y apego al lugar público. El caso de la Estación de metro Quinta Normal”. Su enfoque se configura a partir de la noción de ‘apego al lugar’, entendida como la manera en que los habitantes de la ciudad

transforman un espacio urbano catalogado como ‘no lugar’ y lo dotan de sentido y significado, tanto individual como colectivamente. Esto lo observa a través del estudio de caso de la estación de metro Quinta Normal en Santiago de Chile. Como una de las conclusiones de este estudio, la autora encuentra que la planificación urbana podría generar este tipo de espacios que permitan la intervención ciudadana, es decir, espacios donde la ciudadanía proponga y permita el encuentro y propicie la organización comunitaria.

Para cerrar el tema relativo al espacio público tenemos los hallazgos de la doctora Juliana Sicuro Corrêa, en la ciudad de Río de Janeiro, en Brasil. En el artículo “Enclaves institucionais como potenciais espaços públicos: o arquipélago na cidade”, la autora da cuenta de espacios inmersos en la trama urbana que fueron reservados al momento de planear la ciudad para usos institucionales, pero que actualmente se encuentran abandonados y que están en zonas densamente pobladas de la ciudad de Río de Janeiro. Con este estudio, esos espacios denominados ‘enclaves institucionales’ se presentan como una propuesta urbana para generar espacios públicos para la vida colectiva que estén por fuera de las definiciones clásicas de la planeación (plaza, parque o calle).

Un segundo tema que se aborda en este número tiene que ver con la participación ciudadana en la planeación urbana. En ese sentido, los académicos Lucas Ricardo Cestaro y Lilian Cestaro nos plantean el artículo titulado “Ensaio para a Participação Popular em Curitiba-PR: a revisão do Plano Diretor em 2014”. Los autores analizan el enfoque de participación popular, registrado en la legislación brasilera sobre planeación urbana, a través de la revisión del ejercicio realizado por la administración municipal de Curitiba para la definición del Plan Maestro de la ciudad de Curitiba, que culminó con la aprobación de la Ley 14.771 / 2015. En dicha revisión encontraron que, si bien la ley contempla y reglamenta unos instrumentos para la planeación participativa, estos no fueron garantía para que las propuestas de las comunidades quedaran plasmadas en el Plan Maestro aprobado, pues la metodología empleada terminó legitimando las propuestas de los técnicos y no permitió que las comunidades y organizaciones participantes pudieran hacer veeduría sobre el producto final.

También enmarcado en la línea de la planeación urbana, las autoras Velia Yolanda Ordaz Zubia, Maria Jesús Puy y Alquiza y Elvia Guadalupe Ayala nos presentan el artículo “Planificación urbana, barrios y

creación de comunidad, Guanajuato, México”. En él, las autoras proponen el barrio como unidad básica a partir de la cual debería desarrollarse la planeación; con ello buscan que los ejercicios de planeación se den a partir de las particularidades de la complejidad del territorio y de quienes lo habitan. Partiendo de esta premisa, revisan el caso de los barrios tradicionales mineros de la ciudad de Guanajuato; así, proponen “una guía o método social” definida a partir de la idea de hacer comunidad como elemento central y garantía para el diseño e implementación de planes urbanos que vinculen las necesidades concretas de las poblaciones que pretenden afectar.

Siguiendo la línea de la planeación urbano desde la perspectiva de quienes habitan el territorio, nos encontramos con el estudio de los investigadores Adriana Hernández Sánchez y Christian Enrique De La Torre Sánchez. En su artículo, “La vecindad”, exclusión urbana en Centros Históricos. Pobreza y migración en barrios de Puebla”, los autores sistematizan una experiencia de trabajo con los habitantes de lo que se conoce como ‘vecindades’: manzanas de viviendas colectivas que se construyeron en la Colonia en los bordes de la ciudad para que allí se ubicaran los indígenas, segregándolos. Los autores ven en el trabajo realizado una propuesta para el fomento y la conservación de estas viviendas colectivas a partir de la perspectiva de quienes las habitan, que, en muchos casos, se han mantenido allí por varias generaciones.

Otro artículo que tiene que ver con la planeación urbana, pero orientada hacia el crecimiento urbano y los instrumentos de planeación para la generación de espacios, es el de las doctoras Daniela Cortizo, Rocío Rodríguez Tarducci, Julieta Frediani. En “Instrumentos para la gestión de tierra vacante en ciudades argentinas”, las autoras abordan el problema del crecimiento de las ciudades argentinas que extienden los bordes urbanos, aun cuando al interior de las ciudades se pueden encontrar tierras vacantes que, aplicando los instrumentos de planeación con que cuenta el Estado, permitirían generar nuevos desarrollos, abaratando los costos y asegurando beneficios para los ciudadanos. Para esto analizan dichos instrumentos y construyen una caja de herramientas para reorientar los actuales procesos de crecimiento urbano.

Por su parte, los autores Rafael Rossetto Ribeiro y Beatriz Fleury e Silva analizan la dinámica de producción inmobiliaria en la ciudad costera de Itapoá (Santa Catarina), Brasil, en el artículo denominado “Coalíções público-privadas na produção do espaço urbano e a

*dinâmica do mercado imobiliário: uma análise a partir de uma cidade pequena do litoral brasileiro*". En esta misma línea, la doctora Marina Toneli Siqueira, nos propone el artículo "*Comunidades planejadas: utopia e segregação socioespacial em Florianópolis, Brasil*". En este artículo, la autora analiza la formación del barrio Jurerê Internacional, un complejo turístico internacional planificado y generado por el sector privado, y contrasta el discurso que lo vende como la utopía urbana con la realidad socioespacial. Como resultado la autora logra identificar que esta propuesta de turismo para usuarios de altos ingresos genera impactos negativos sobre el medio ambiente, segrega el espacio, privatiza el paisaje natural y despoja a la cultura local de sus características. Finalmente, concluye que la visión utópica que propone esta apuesta urbanística es contraria a la definición de utopía, pues refuerza la segregación socioespacial y promueve el espacio diferenciado como un privilegio al que se debe desear acceder.

En comparación con los casos brasileiros y argentinos, en el artículo "*Fragmentación urbana y metropolización del Vallé de Aburrá. El caso del municipio de La Estrella*" tenemos una mirada local, presentada por el investigador Juan David Lozano Gómez, quien analiza la lógica de la fragmentación urbana en el funcionamiento metropolitano del sur de Medellín y el Valle de Aburrá.

A partir de una perspectiva teórica, el doctor Ariel Gravano, en su artículo "*Derivas teóricas de lo urbano. Para una visión crítica*", nos propone una crítica interesante a conceptos como los de ciudad dual, ciudad en disputa, ciudad en agonía y ciudad culturizada. Para esto, parte de un enfoque histórico y de un análisis de lo urbano; el autor encuentra que esas derivas teóricas se orientan de la ciudad a lo urbano y recalca que lo urbano no se restringe al modelo capitalista de producción y que, por lo tanto, los conceptos objeto de la crítica desvían la lógica analítica y limitan lo urbano a la ciudad moderna.

Con relación a la gestión del riesgo comunitario, los investigadores Camilo Andrés Caro Zúñiga, Gabriel Prosser Bravo, Valentina Stark Gutiérrez, Jorge Ignacio Jara Pacheco y Sonia Pérez Tello, desde Chile, nos presentan el artículo "*Resiliencia comunitaria ante la Falla de San Ramón: un estudio exploratorio desde dirigentes sociales*". Los autores presentan las cinco dimensiones que encontraron como claves en la resiliencia comunitaria: gobernabilidad, evaluación del riesgo, conocimientos culturales y educación, gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidad y estrategias

organizativas para la preparación y respuesta ante desastres. Con esta propuesta se busca contribuir en la formulación de políticas de gestión del riesgo con un enfoque comunitario.

También en relación con el caso chileno, la doctora Ignacia Ossul-Vermehren, en su artículo titulado "*Prácticas de hacer hogar en asentamientos informales de Viña del Mar, Chile*", analiza las relaciones de género en la producción socioespacial del hábitat informal, a partir de las prácticas y discursos de las mujeres en torno al hogar. La autora parte de una perspectiva cualitativa para identificar las principales prácticas y significados del hogar de un grupo de mujeres en asentamientos informales en Viña del Mar, Chile. Con esto construye un marco analítico que reconoce el papel de las mujeres en la lucha por la vivienda en Chile y que las presenta como actores políticos válidos y activos en el ejercicio del derecho a la ciudad.

En el artículo "*Psicopolítica, diferenciación sexual del espacio urbano y ocio. Fraccionamientos privados al oriente de Guadalajara*", Salvador Sevilla Villalobos parte del concepto de psicopolítica de Byung-Chul Han y traslada sus aportes —sobre los mecanismos de alienación del sujeto en el libre mercado— a la discusión sobre la conformación del espacio que se ha dado con los aportes teóricos de la geografía y el urbanismo. Sevilla Villalobos parte de un estudio de caso con el que logra concluir que el capitalismo en la era de la globalización genera espacios que contribuyen en dilución de las emociones, la tensión de la vida cotidiana y la interiorización de las desigualdades espaciales.

En el artículo "*Transformações socioespaciais pela Unidade de Polícia Pacificadora (UPP): a favela do Vidigal, Rio de Janeiro*", la investigadora Priscilla Glitz Mayrink busca comprender los efectos que tuvo en la favela Vidigal la implantación de la Unidad de Policía Pacificadora en la ciudad de Río de Janeiro. La autora concluyó que la intervención de esta fuerza del Estado reforzó las desigualdades existentes, pues incorporó nuevos agentes sociales: inversores, turistas, visitantes y vecinos.

En el artículo "*Sobreendeudamiento y ajuste habitacional por créditos hipotecarios. La Plata, Argentina*", el investigador Gabriel Losano aborda el problema de la financiación de la vivienda a través de créditos hipotecarios. En el 2016, el gobierno argentino, con la idea de corregir las problemáticas generadas en años



anteriores con los créditos hipotecarios, implementó la Unidad de Valor Adquirida (UVA), que se actualiza mensualmente de acuerdo con la inflación, y programó pagos mensuales en un plazo de treinta años. El autor demuestra que esta fórmula no garantizó el acceso a vivienda, sino, por el contrario, agudizó la situación de desigualdad en el acceso a vivienda en el país.

Por último, tenemos el artículo del investigador Jeysson González, “Biciusuarios y violencia vial en los territorios urbanos. Educación física como factor de transformación”. Allí, González expone la propuesta construida con los biciusuarios del colectivo ‘Bósate la Bici’ para promover el uso de la bicicleta y generar conductas que prevengan la violencia vial en la ciudad de Bogotá.

# Diseño Urbano Participativo del Espacio Público.

Una herramienta de apropiación social<sup>[1]</sup>

Participatory Urban Design  
of Public Space.

A tool for social appropriation

Desenho Urbano Participativo  
do Espaço Público.

Uma ferramenta para  
apropriação social

Conception urbaine  
participative de l'espace  
public.

Un outil d'appropriation sociale

▲ Fuente: Autoría propia

Recibido: 29/04/2020

Aprobado: 26/06/2020

## Cómo citar este artículo:

Arango Cuartas, S. y López Valencia, A. P. (2021). Diseño Urbano Participativo del Espacio Público. Una herramienta de apropiación social. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 13-26. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.86798>

## Autoras

### Stefania Arango Cuartas

Docente de la Fundación  
Universitaria de Popayán

[stefania.arango@docente.fup.edu.co](mailto:stefania.arango@docente.fup.edu.co)  
<https://orcid.org/0000-0002-7961-8369>

### Adriana Lopez Valencia

Profesora asociada de  
la Universidad del Valle

[adriana.lopez@correounivalle.edu.co](mailto:adriana.lopez@correounivalle.edu.co)  
<https://orcid.org/0000-0003-1857-7580>

[1] Artículo derivado de la tesis *Infraestructura Verde Para Mitigar Inundaciones* de la Maestría en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad del Valle, realizada dentro del programa de Jóvenes Investigadores en el proyecto de investigación denominado Urbanifios, apoyado por Colciencias.

## Resumen

El urbanismo tradicional desarrollado en las ciudades latinoamericanas es un urbanismo excluyente, donde, por lo general, solo se toma en cuenta la opinión de los profesionales y de aquellos sectores del gobierno con poder de decisión, suprimiendo la opinión de la población y de otros actores al momento de desarrollar proyectos de carácter urbano. Por medio de una revisión bibliográfica, este artículo busca exponer las diferencias entre dos formas de concebir un diseño urbano: sin participación ciudadana y con participación ciudadana. Resultado de este artículo se destaca la participación como medio de apropiación de las intervenciones de espacio público, planteando la necesidad de involucrar a la comunidad desde la etapa más temprana del proyecto, puesto que es ella la usuaria final y quien conoce mejor sus carencias y necesidades en la creación de los espacios que habita.

**Palabras clave:** desarrollo participativo, diseño urbano, espacio urbano, planificación urbana

## Autoras

### Stefania Arango Cuartas

Arquitecta con Maestría en arquitectura y urbanismo de la Universidad del Valle, con énfasis en urbanismo. Docente en el pregrado de Arquitectura de la Fundación Universitaria de Popayán. Ha participado en proyectos urbano-arquitectónicos con entidades públicas y privadas. Experiencia en investigación con el grupo Hábitat y Desarrollo Sostenible y el Laboratorio de Intervención Urbana de la Universidad del Valle. En el año 2017 fue becaria ELAP con los grupos de Investigación Integrated processes and Innovation For the built environment y Oeuvre Durable de la Universidad de Montreal en Canadá.

### Adriana Patricia López Valencia

Profesora asociada en la Escuela de Ingeniería de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad del Valle. Arquitecta, magíster en Urbanismo, PhD en Ciencias Ambientales. Postdoctorado de Diseño urbano participativo en la Universidad de McGill en Canadá. En los últimos 10 años ha trabajado en proyectos de investigación sobre sostenibilidad en asentamientos informales. Obtuvo el premio del Ministerio de Educación de Alemania, Green Talent, en 2010 y trabajó como consultora de la ONU en investigaciones sobre cambio climático, vulnerabilidad e indicadores multivariados de evaluación de sostenibilidad urbana.



## Abstract

Latinoamerica's traditional urbanism is recognized by excluding regular citizen's opinions. Moreover, only proposals from professionals and those sectors of government with decision-making power seems to be implemented. Through a literature review, this paper exposes two ways of conceiving urban designs: with citizen participation, and without citizen participation. As a result, the importance of citizen participation is considered as a way of making public space projects their own. This raises the need of involving the population in the earliest stage of urbanism projects, since citizens are the final consumers and the ones who know better their needs in relation to the to-be-created spaces.

**Keywords:** participatory development, urban design, urban planning, urban spaces

## Résumé

L'urbanisme traditionnel développé dans les villes latino-américaines est un urbanisme qui exclut, où, en général, seule l'opinion des professionnels et des secteurs du gouvernement ayant le pouvoir de décision est prise en compte, supprimant l'opinion de la population et des autres acteurs lors du développement des projets urbains. À travers une revue bibliographique, cet article cherche à exposer les différences entre deux manières de concevoir un design urbain : sans participation citoyenne et avec participation citoyenne. À la suite de cet article, la participation est mise en avant comme un moyen d'appropriation des interventions de l'espace public, ce qui soulève la nécessité d'impliquer la communauté dès le stade le plus précoce du projet, car c'est l'utilisateur final et celui qui connaît le mieux ses carences dans la création des espaces qu'il habite.

**Mots-clés:** développement participatif, design urbain, urbanisme, espaces urbains

## Resumo

O urbanismo tradicional desenvolvido nas cidades latino-americanas é um urbanismo que exclui, onde, em geral, só se leva em conta a opinião dos profissionais e dos setores do governo com poder de decisão, suprimindo a opinião da população e demais atores ao desenvolver projetos urbanos. Por meio de uma revisão bibliográfica, este artigo busca expor as diferenças entre duas formas de conceber um desenho urbano: sem participação cidadã e com participação cidadã. Como resultado deste artigo, destaca-se a participação como meio de apropriação das intervenções no espaço público, suscitando a necessidade de envolver a comunidade desde a fase inicial do projeto, visto que ela é o usuário final e quem melhor conhece suas deficiências e precisa ser incluída na criação dos espaços que habita.

**Palavras-chave:** desenho urbano, desenvolvimento participativo, espaço urbano, planejamento urbano



Diseño Urbano Participativo del  
Espacio Público

Una herramienta de apropiación social

## Introducción

*Es importante que la inclusión de la ciudadanía dentro de la planificación urbana se dé desde las etapas iniciales de los proyectos, cuando aún son ideas, para así responder a las búsquedas reales de la población. Este involucramiento debe procurarse en el entorno inmediato de la comunidad, creando vínculos significativos con el espacio y favoreciendo la apropiación y cuidado de los proyectos.*

En Latinoamérica las sociedades están generalmente acostumbradas a que las soluciones a los problemas de las ciudades las encuentren únicamente el gobierno y las entidades públicas. Esta realidad se ha dado por la falta de involucramiento de la población en el desarrollo de las soluciones para los problemas urbanos; a veces, solamente se socializa e informa de las intervenciones y proyectos en el momento de su ejecución (Alvero, 2016). Todo esto da como resultado que los proyectos urbanos, en muchas ocasiones, no respondan a las necesidades reales de los habitantes, que adquieran usos diferentes a aquellos para los cuales fueron planeados, que sean abandonados o apropiados indebidamente por grupos conflictivos e, incluso, que lleguen a generar mayores problemáticas que las que se presentaban antes de la ejecución de los proyectos.

El problema se acrecienta cuando aquellas sociedades empoderadas, e interesadas en dar un aporte efectivo a la planificación urbana, se encuentran con espacios de participación obstaculizados que imposibilitan su intervención e impiden que las ideas generadas trasciendan e impacten los proyectos a desarrollar. Es esta una realidad opuesta al panorama ideal, donde la administración pública garantiza los medios por los cuales se da la discusión e intercambio de ideas entre los diferentes actores sociales involucrados, haciendo que estas nutran positivamente las propuestas de gobierno (Fernández, 2014).

Desde los años setenta se habla de la importancia de involucrar a la población en los procesos de planificación y desarrollo de las ciudades (Berroeta y Rodríguez, 2010); sin embargo, al día de hoy este vínculo sigue débil y no se da en la mayoría de las situaciones. Por tal razón, este artículo expone los diversos beneficios de la participación ciudadana dentro del diseño de los proyectos urbanos, justificando la acción en conjunto de los numerosos actores sociales en las diferentes etapas de un proyecto e incentivando su vinculación temprana y garantizada por parte de los organismos públicos.

Es importante que la inclusión de la ciudadanía dentro de la planificación urbana se dé desde las etapas iniciales de los proyectos, cuando aún son ideas, para así responder a las búsquedas reales de la población. Este involucramiento debe procurarse en el entorno inmediato de la comunidad, creando vínculos significativos con el espacio y favoreciendo la apropiación y cuidado de los proyectos. Además, los espacios de participación deben estar consolidados para que se dé un diálogo e intercambio en igualdad de condiciones por parte de todos los actores sociales (Fernández, 2014).

## Metodología

A través de la revisión bibliográfica de diferentes autores que validan la participación ciudadana en los procesos urbanos, se construye un breve marco teórico sobre la inclusión de la comunidad en el diseño urbano de espacio público, identificando conceptos relevantes, actores sociales involucrados, etapas y niveles de participación, fases de un proyecto de

espacio público y beneficios obtenidos con el diseño urbano participativo. Lo anterior se contraponen a los procesos tradicionales que se dan en el contexto latinoamericano, para hacer evidentes sus diferencias y debilidades. Este artículo se construye como parte del marco teórico de la tesis *Infraestructura Verde Para Mitigar Inundaciones*, que rescata la actuación comunitaria en la implementación de soluciones ambientales dentro del espacio público.

## Diseño Urbano Tradicional Top-Down

Hoy en día los centros urbanos concentran la mayor parte de la población a nivel mundial, y esta cifra sigue en crecimiento, por lo que se hace indispensable para las ciudades ejecutar obras que contribuyan con el mejoramiento de la calidad de vida y que respondan a los requerimientos de desarrollo que la ciudadanía y sus relaciones sociales exigen. Estas obras, por lo general de inversión pública, demandan una planificación previa que permite que se inserten correctamente en el territorio y que vayan de acuerdo con las metas de la ciudad, beneficiando a la sociedad en su conjunto.

Para lograr este fin, el diseño urbano, que hace parte de la planificación urbana, involucra técnicos que planifican y diseñan el entorno urbano y que se enfocan en crear de forma prospectiva las transformaciones del territorio sobre los edificios, sistemas de transporte, servicios y, principalmente, sobre el espacio público. Todos ordenados dentro de la trama urbana donde se llevan a cabo las actividades sociales, trama que se busca mejorar de acuerdo con los requerimientos expresados con anterioridad en estudios técnicos que la planificación provee (Brandão, 2014).

La planificación y el diseño urbano consideran dos variables: por un lado, la escala, y, por el otro, la temporalidad; ambos permiten clasificar los proyectos y darles un alcance, acorde con las metas a cumplir. De acuerdo con la escala, hay tres niveles principales: el regional, que hace referencia a una extensión de territorio que incluye diferentes ciudades con lenguajes y/o características homogéneas, dentro del cual se incluyen los departamentos y las áreas metropolitanas; el urbano, alusivo al área dentro del perímetro urbano de una ciudad específica que cuente con más de dos mil habitantes, y el local, relacionado con la escala más próxima al ciudadano, que puede ser la totalidad del barrio o una porción del mismo (Peralta, 2010).

En el caso de la clasificación temporal, los planes y diseños se pueden pensar para ser ejecutados en un periodo de corto plazo, entre uno y cuatro años, el aproximado de duración para un periodo de gobierno; mediano plazo, para ejecutar en diez años, equivalentes a dos o tres periodos de gobierno, o largo plazo, que representa una duración de veinte a veinticinco años, dependiendo de los requerimientos del país (Peralta, 2010). Las clasificaciones temporales, además, hacen referencia a diferentes enfoques y prioridades; así, en el corto y mediano plazo, tienen mayor importancia los medios por los cuales se ejecutarán las obras, mientras que a largo plazo predominan más las metas que se quieren lograr y las diferentes posibilidades para obtenerlas. Sin embargo, se debe considerar que entre más extenso sea el periodo de tiempo en el cual se pretende actuar, más difícil será mantener la continuidad de los proyectos (Peralta, 2010).

## Problemática Temporal

La temporalidad dentro de los procesos de planificación y diseño urbano está directamente relacionada con la ciudad y con todas las interacciones que dentro de ella suceden, dado que esta no es estática, por el contrario, siempre está cambiando. Tiene un pasado que ha influido sobre ella y que hace esencial incluir dentro de su planeación los hechos históricos que se han registrado. Tiene, también, un presente en el que se implementan acciones de corto y mediano plazo, y un futuro, para el cual se establecen objetivos y estrategias a largo plazo, en el cual influye el crecimiento demográfico y todos los requerimientos que esto acarrea, dado que las personas son la parte más importante dentro de las ciudades (Borja y Muxi, 2003). A mayor cantidad de individuos, nuevas y más complicadas relaciones con el entorno urbano son creadas, para adaptar el entorno a sus necesidades y prácticas (Hernández, 2016), que plantean demandas a ser solucionadas en materia de transporte, servicios, espacios e incluso identidad del territorio. En todas las temporalidades se tiene claro que los espacios con los que cuenta la urbe en el presente siempre tendrán que ser mejores y mayores en el futuro, debido a la evolución de las ciudades.

El problema con los planes y proyectos que se tratan es que realmente no toman en cuenta la variabilidad de las condiciones en el futuro. Se piensan como situaciones congeladas e inmóviles, sin tener en cuenta que, entre mayor sea el periodo de tiempo, más complejidad conlleva su realización y la obtención de resultados, dado que los cambios que se generarán se





**Figura 1.** Actores sociales en la planificación y diseño urbano tradicional

Fuente: Elaborado por el autor con base en Peralta (2010)

darán en mayores proporciones y serán más inciertos. Por este motivo, se hace necesario que los procesos de planificación y diseño urbano se piensen de forma previa, tratando de anticiparse a los escenarios conflictivos, pues, dada su magnitud y dinamismo, con el paso del tiempo se vuelven más complejos y difíciles de resolver (Peralta, 2010).

Sumado a lo anterior, otra realidad del desarrollo de las ciudades latinoamericanas es que los objetivos y proyectos dependen de los mandatarios posicionados, quienes en muchos casos no contemplan escenarios previos o futuros, lo que perjudica la continuidad de aquellos diseños y planes sin ejecutar que, en muchas ocasiones, quedan almacenados e incluso se rehacen por cuestiones de subjetividad o cambios mínimos.

### Actores Sociales Involucrados

Existen múltiples actores sociales que deben intervenir en los procesos de planificación y diseño urbano; sin embargo, en el urbanismo tradicional (top-down) son el gobierno y las entidades públicas quienes asumen todas las decisiones, excluyendo a los usuarios finales, es decir, la ciudadanía. En cada uno de los proyectos urbanos intervienen pluralidad de profesionales, que trabajando conjuntamente obtienen los mejores resultados. Dependiendo de la envergadura y complejidad del proyecto, pueden interactuar diferentes gobiernos, diversas dependencias y entidades de la misma administración

e, inclusive, puede existir una gestión mixta entre entidades públicas y privadas. No obstante, siempre deben existir tres funciones indispensables.

En primer lugar, la función del coordinador es articular las propuestas de los diferentes profesionales, asegurándose de mantener un lenguaje común y unos objetivos claros a los cuales hacerles seguimiento. En segundo lugar, se incorporan todas las ramas técnicas del urbanismo, aspectos económicos, sociales, políticos y de diseño, encargados de interpretar la normativa urbanística vigente, controlar la ordenación del territorio y elaborar los planes a ejecutar. Por último, se encuentran aquellos profesionales que realizan el puente con la comunidad, informando sobre los proyectos (Peralta, 2010). Lastimosamente en este tipo de procesos, la inclusión de la ciudadanía es escasa y se limita a transmitirle un plan previamente elaborado, sin oportunidad de que sus opiniones lo nutran o transformen.

### Participación Ciudadana como Alternativa

La participación, definida como el tomar parte en algo (Real Academia Española, 2017), es un ejercicio de democracia ejecutado por la ciudadanía para emitir juicios sobre temas diversos, relacionados con sus derechos y deberes; además, brinda un medio para incluir opiniones respecto a situaciones que la afectan (Fernández, 2014). Es un proceso social, donde diferentes individuos se unen en pro de metas en común,



**Figura 2.** Preguntas básicas en la participación ciudadana  
**Fuente:** Elaborado por el autor con base en Alvero (2016)

aunque tengan diversos intereses e intenciones que los motiven (Velásquez y González, 2003).

La participación ciudadana es entendida “como un medio y no como un fin en sí mismo” (Fernández, 2012, p. 4) que ejerce la población como derecho para hacer valer verdaderamente sus opiniones dentro de los procesos públicos. Merino (1994) afirma que “se invoca la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida” (citado en Fernández, 2012, p. 5).

Para ejercer la participación es preciso que existan los espacios donde las expresiones se den y, para garantizarlos, son necesarias normativas, voluntades, tiempo y reconocimiento entre los diferentes individuos partícipes, con confianza en que todas las opiniones tendrán igual relevancia (Fernández, 2012). Los espacios, asimismo, deben establecerse de acuerdo con la escala de acción que se requiere y la cantidad de actores involucrados, asegurando la participación desde la etapa más temprana (Fernández, 2014).

Una correcta participación considera cinco preguntas clave al momento de implementarla: el por qué, para identificar los objetivos en pro de los que se trabajará; el quién, para reconocer los actores sociales que intervienen; el dónde, para establecer el territorio

sobre el cual se enfoca el proyecto; el cuándo, para determinar las fases y los momentos de participación respecto de un plan, y el qué, para definir las acciones a ejecutar (Alvero, 2016).

## Diseño Urbano Participativo Bottom-Up

Los procesos tradicionales de planificación y diseño urbano le dan el poder de la toma de decisiones sobre el territorio al gobierno y a las clases influyentes, desvinculando al ciudadano del común. Gran parte de la población acepta esta situación cuando no reclama sus derechos de participación, bien sea por desconfianza en la política, por falta de oportunidades e información, o por no sentirse afectada (Velásquez y González, 2003). La suma de estos factores ha creado una concepción errónea sobre los procesos urbanos, donde se espera que el gobierno sea el único que intervenga y actúe frente a los problemas que aquejan a las personas (Fernández, 2012). La situación empeora al ejecutar diseños que se elaboran desde aspectos técnicos, estéticos y económicos, sin considerar la realidad social de cada región, creando copias de grandes ciudades, aun cuando se tienen características diferentes (Hernández, 2015).

Muchos de estos procesos tradicionales de enfoque arriba hacia abajo (top-down) se quedan cortos a la hora de brindar soluciones e, incluso, han fracasado,

generando efectos negativos. Por eso, se hace necesario un nuevo enfoque de abajo hacia arriba (bottom-up) (Fraser et al., 2006) donde la comunidad pase de ser sujeto pasivo a sujeto activo generador de productos, a involucrarse en todas las etapas de planificación y diseño urbano, garantizando que la responsabilidad sea compartida y los beneficios generales.

La importancia de la participación ciudadana se reconoce desde los años setenta, cuando diferentes entidades públicas, privadas y académicas resaltaron sus beneficios, al incorporarla, estudiarla y evaluarla dentro de la gestión pública (Fernández, 2012). Involucrar a los habitantes en la elaboración de los proyectos de su entorno evita conflictos entre lo proyectado por las entidades y el verdadero uso dado al espacio por la población (Berroeta y Rodríguez, 2010). Con el fin de reducir estos conflictos se deben crear más y mejores mecanismos que apoyen una participación efectiva, donde todos los actores sociales interactúen en la construcción tanto material como inmaterial de las ciudades (Fernández, 2014). Esto implica dos componentes, el primero físico, que remite a la política y a la gestión colectiva que exigen las modificaciones materiales del entorno, y el segundo simbólico, relacionado con hacer parte del territorio y de un grupo comunitario que interactúa con él, creando una identidad vinculante, que permite su apropiación e influye sobre su modificación (Quesada, 2006).

La apropiación del espacio resultante es uno de los principales beneficios obtenidos al implementar la participación ciudadana en los ejercicios de diseño, puesto que el usuario final se siente incluido en el ambiente y lo transforma de acuerdo con sus requerimientos (Berroeta y Rodríguez, 2010). La escala privilegiada para los ejercicios de participación es el entorno inmediato, al ser la más próxima a la comunidad y sus actividades cotidianas (Hernández, 2016). Sin embargo, esta preferencia no excluye escalas superiores, solo indica que, en la medida en que el área es mayor, las relaciones sociales serán más complejas.

El diseño urbano participativo surge desde la comunidad, quien junto a las entidades públicas y privadas crea respuestas a sus necesidades sobre el territorio, asumiendo un papel tanto de generadora de ideas, como de consumidora del espacio (Hernández, 2015). La apropiación que se genera sobre el espacio permite que los resultados sean cuidados y mantenidos e incluso transformados por medio de acciones colectivas que crean un urbanismo desde y para el ciuda-

dano (bottom-up). Además, si ese tipo de urbanismo se vincula a los modelos tradicionales (top-down), genera actuaciones formales dentro del territorio. Finalmente, es importante destacar que así como los grupos sociales producen ciudad, por medio de sus interacciones entre ellos y con ella, la ciudad propicia la creación de identidad en sus habitantes, vinculándolos culturalmente al territorio (Hernández, 2016).

Lo anterior indica que se deben fortalecer las acciones de participación y creación desde abajo, sin desconocer aquellas desde arriba que rigen el espacio urbano de una manera formal. Mediando entre ambas formas de hacer ciudad, se llega al equilibrio, obteniendo lo mejor de ambas partes (Velásquez y González, 2003). Esa interacción es más recurrente y factible gracias a las nuevas tecnologías que abren caminos para la participación ciudadana. En este sentido, los medios análogos que sirven de soporte, como los planos, maquetas, dibujos, entre otros, son reforzados con los medios digitales, como las redes sociales y los softwares, que facilitan, fomentan, transmiten y divulgan el diálogo entre actores (Fernández, 2012).

La participación ciudadana en la planificación y el diseño urbano requiere de la articulación de múltiples factores, actores sociales, objetivos, espacios y estrategias bottom-up y top-down, buscando la unión equilibrada en pro de metas comunes con beneficios generales. Lograr la articulación colectiva permite que los intereses de la población, del gobierno y de otros actores, tengan igual relevancia para la toma de decisiones, obteniendo, así, el mejor proyecto a ejecutar.

## Etapas de Participación

La participación, al ser aplicada en proyectos urbanos, debe cumplir cuatro etapas, si lo que se busca es su correcta realización. La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Antioquia (2018) las define como sigue. En la primera, de iniciativa, se realiza el análisis técnico, se establecen las problemáticas y se definen los objetivos y la metodología; además, se motiva a la comunidad a participar del proceso desde una etapa temprana. En la segunda, de movilización, se reconocen los ciudadanos y demás actores sociales que harán parte activa del proceso, se convocan por diferentes medios y se crean vínculos con ellos, al justificar el por qué y para qué servirá.

La tercera etapa es la de aplicación de la participación; aquí se desarrollan actividades en tres momen-





Figura 3. Etapas de participación

Fuente: Elaborado por el autor con base en Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural de Antioquia (2018) y Berroeta y Rodríguez (2010)

tos, en los cuales la pluralidad de actores participa activamente. En el primero, de información, los participantes reciben la mayor cantidad de información sobre el proceso para que puedan nutrir sus ideas y opinar con fundamentos; en el segundo, de deliberación, se intercambian ideas particulares que producen un resultado general, y, en el tercero, de influencia efectiva, se busca que estos resultados contribuyan verdaderamente en los procesos que se desarrollan. También se planifica qué acciones se llevarán a cabo, dónde y cuándo se efectuarán y quiénes las ejecutarán. La cuarta y última etapa es la de evaluación, donde se determina cuáles han sido los resultados y efectos generados con los procesos y espacios de participación; si la consideración es positiva, estos resultados deben ser tenidos en cuenta por las instituciones públicas y gubernamentales, para que intervengan en los proyectos y planes desarrollados por ellos.

Por su lado, Berroeta y Rodríguez (2010), basados en Wulz, indican cuatro acciones que se dan con la participación en el diseño urbano, las cuales están relacionadas con las anteriormente descritas. Primera, el diálogo, referido a las conversaciones informales que el encargado técnico del diseño realiza con los usuarios para vincularlos con la iniciativa; se trata de una etapa previa a la participación formal que sirve para crear vínculos y expectativas para que los actores se involucren de forma activa. Segunda, las alternativas de participación, en donde el profesional le da la

posibilidad a la comunidad de elegir entre diferentes propuestas; esta etapa se relaciona con la movilización, al crear diferentes motivaciones que permiten la organización de la población en beneficio del proceso que se lleva a cabo. Tercera, la codecisión, que es el momento clave donde se realizan las intervenciones activas de los actores sociales sobre el diseño y, así como en la etapa de aplicación, se obtienen resultados tangibles que empiezan a influir en los planes a desarrollar. Por último, está la libre decisión, que indica el momento en que predomina el empoderamiento de la comunidad, que dirige el proceso de ejecución del diseño; esta fase está vinculada con la evaluación, puesto que los resultados de la participación ya han influenciado el proyecto y se reconocen los vínculos que se crean con el espacio creado.

### Niveles de participación

La participación ciudadana también cuenta con diferentes niveles, en donde la vinculación de los interesados se hace más activa o más pasiva y, asimismo, influye o no sobre los procesos que acompaña. Respecto de esto diferentes autores se han expresado, algunos de ellos son Fernández (2014), Alvero (2016) y Velásquez y González (2003), cuyas clasificaciones son tomadas como base para elaborar una escala de cuatro niveles de participación.

El nivel inferior es aquel que carece de participación ciudadana; aquí no existe un proceso que vincule el pensamiento de la sociedad con los proyectos desarrollados por la esfera gubernamental. El segundo nivel se refiere a una participación pasiva: la sociedad no se involucra activamente y solo se le informa sobre los procesos adelantados. El tercer nivel implica la participación activa, donde se produce una interacción continua entre la ciudadanía y los encargados del proyecto, desde las primeras etapas del mismo. El último nivel es el de empoderamiento y control ciudadano, que, además de incluir todas las funciones de la participación activa, trasciende del diseño al campo de la práctica.

La participación pasiva en Colombia constituye un mecanismo conocido como socialización de proyectos; se trata de espacios que se abren para que la ciudadanía haga consultas y dé su opinión, mas esta no es relevante para generar cambios o incidir sobre el diseño ya finalizado. Esta participación termina, entonces, convirtiéndose en una participación simbólica, que sirve para que las entidades que la organizan cumplan con un requisito y obtengan opiniones sobre el proyecto. En contraposición encontramos la participación activa, que recoge las propuestas de la población y las traduce a un lenguaje técnico para ser incluidas en los planes desarrollados; igualmente, este tipo de intervención es persistente, pues busca satisfacer las necesidades reales que la sociedad expresa tener (Velásquez y González, 2003). Sin embargo, este nivel de participación termina con la obtención del diseño, sin trascender a la puesta en práctica del mismo. Para esto último existe el nivel de empoderamiento y control ciudadano, en donde se vigila la ejecución del proyecto y se procura mantener, cuidar e, incluso, construir el espacio (Alvero, 2016).

Aunque se reconoce que la participación pasiva y los resultados obtenidos a través de esta son importantes para dar a conocer los proyectos planteados en el territorio, es con el empoderamiento ciudadano que se logra un involucramiento real (Fernández, 2012). Aquí, los diferentes actores sociales interactúan y logran coordinar sus puntos de vista en pro de un objetivo común, buscando dar solución a problemas urbanos reales. Sin embargo, entre mayor sea el nivel de participación, mayor organización requiere, siempre estableciendo actores y roles determinados. En el mayor nivel de participación los actores sociales buscan construir propuestas de la mano del gobierno para mejorar esos espacios públicos que habitan.



**Figura 4.** Niveles de participación

**Fuente:** Elaborado por el autor con base en Fernández (2014), Velásquez y González (2003) y Alvero (2016)

## Actores Sociales Involucrados

Existen tres actores sociales que se reconocen fácilmente dentro de los procesos de participación; el primero de ellos es la comunidad. La comunidad es el centro de todo proceso participativo, dado que es quien se convierte en la receptora final de las obras y será la directa afectada por los cambios que en su territorio se realicen (Hernández, 2016). Sumado a esto, es ella quien representa la fuente de información más fiable sobre las necesidades que tienen la zona y sus habitantes, puesto que su interpretación de la realidad es cercana y ha sido desarrollada a través de procesos históricos, vivencias y experiencias (Hernández, 2015) obtenidas al crear relaciones complejas con el espacio y entre los pobladores. Dichas relaciones permiten a los habitantes reconocerse colectivamente dentro del territorio, independientemente de las circunstancias negativas que afronten. La participación ciudadana se puede dar por medio de sujetos individuales interesados en el tema a tratar y en el espacio (participación directa), o se puede generar por medio de representantes (Velásquez y González, 2003), líderes pertenecientes a organizaciones comunales constituidas, que buscan el bien común y encarnan los intereses de toda la población; estas organizaciones para su correcto funcionamiento deben tener agentes con roles y tareas específicas.

En el caso de la participación directa —aunque sea un proceso más complejo, por la cantidad de sujetos que intervienen—, un correcto desarrollo de ella permite obtener resultados completos, al involucrar mayor cantidad de población y sus respectivos puntos de vista. Además, las dificultades contribuyen a la



**Figura 5.** Actores sociales en la planificación y diseño urbano participativo

**Fuente:** Elaborado por el autor con base en Velásquez y González (2003) y Fernández (2012)

exploración de los mecanismos de participación, para lograr que estos sean efectivos (Hernández, 2016). En el caso de la participación por medio de representantes, se puede garantizar una participación ordenada; empero, es posible que estos líderes no obtengan la información completa de parte de sus representados y que queden problemas no manifestados.

El segundo actor importante es el sector público, quien se encarga de coordinar los proyectos de espacio público. El gobierno debe tener plena disposición para el trabajo colaborativo con los demás actores, para que sea posible que las intervenciones nutran los diseños a ejecutar. En ese sentido, es necesario que el gobierno brinde los espacios y mecanismos de participación garantizados, donde se asegure que las ideas resultantes de la interacción serán relevantes. El sector público puede colaborar con el sector privado, delegando las funciones profesionales necesarias para el desarrollo del proyecto. Dentro de los profesionales se encuentran los asesores y técnicos, que cuentan con el conocimiento para hacer viable técnicamente el proyecto; ellos deben apoyarse en los mediadores sociales para lograr una interacción efectiva con la comunidad, logrando que el lenguaje técnico se simplifique y sea fácilmente comprensible por la población e, igualmente, en el sentido contrario, deben rescatar los temas relevantes obtenidos de la opinión ciudadana que posteriormente se traducirán al lenguaje técnico y se incluirán en los diseños (Fernández, 2012).

Aunque por lo general los procesos de participación e inclusión ciudadana son puestos en marcha por el gobierno, pueden ser igualmente encargados por la propia comunidad o por actores sociales adicionales, como las universidades, colectivos artísticos y orga-

nizaciones sin ánimo de lucro, que desde la década del ochenta vienen estimulando la inclusión social, haciendo cada vez mayor presencia en estos escenarios (Velásquez y González, 2003). Todos ellos buscan ejecutar acciones en pro de la comunidad, y actúan como intermediarios entre esta y el sector público, al tiempo que impulsan la participación desde lo teórico, desarrollando metodologías y mecanismos que permitan que la inclusión de la comunidad sea cada vez más eficiente (Fernández, 2012). Así, estudian la implementación de herramientas innovadoras, como las brindadas por las nuevas tecnologías, el aprovechamiento de vacíos urbanos, el rescate de la pequeña escala y las iniciativas comunitarias para la transformación del territorio; todo esto con el fin de lograr una inclusión total del ciudadano (Hernández, 2015).

Es importante que los procesos participativos se planifiquen para reconocer los objetivos que se deben alcanzar, los actores sociales que deben intervenir y los mecanismos y espacios por los cuales se dará el intercambio de ideas. La cantidad de actores está relacionada con la complejidad que el proceso requiera, dependiendo de las sesiones a desarrollar y los enfoques que tendrá el proyecto (Fernández, 2012), que pueden ser de tipo económico, social, cultural, ambiental, entre otros.

## Espacio Público y Participación

El espacio público es la porción de territorio que abarca las actividades sociales, el articulador de todas las zonas creadas dentro del área urbana. Este se define como el conjunto de lugares que son libremente



usados por los ciudadanos (Brandão, 2014), dentro de los que resaltan las calles y parques como zonas donde la interacción social es continua. El espacio público permite el encuentro de la sociedad y brinda un medio para el intercambio de relaciones; al ser de uso repetitivo crea identidad, se apropia y se transforma acorde a los sentidos simbólicos que la población le da, convirtiéndose en un elemento de suma importancia para fortalecer el tejido social y urbano (Berroeta y Rodríguez, 2010).

En las intervenciones de espacio público se reconocen dos actores principales: el gobierno, que gestiona, implementa y controla las acciones de acuerdo con las necesidades del territorio, y la población, que habita, usa y transforma el espacio resultante. El gobierno por sí solo no puede garantizar que las inversiones en el espacio público sean efectivas y que los productos sean utilizados. Es por esto por lo que, solo al actuar junto con la comunidad, puede vencer los tres desafíos que el espacio público representa: el urbanístico, con la adecuación correcta de las áreas, de acuerdo con la trama urbana y su ordenación; el sociocultural, con espacios aptos para soportar las relaciones creadas, acordes a la cotidianidad y las referencias de edad, cultura y clase, y el político, garantizado con el acceso a todos y la expresión de las identidades (Borja y Muxi, 2003).

El espacio público se convierte en el área donde confluyen los intereses comunitarios con los intereses del Estado. Por parte de la población, se buscan mejoras en los espacios para que sean más funcionales y, por parte del gobierno, se crean proyectos beneficiosos para su ciudadanía, al tiempo que se mejora la infraestructura con la que cuenta la ciudad. Se convierte en el punto medio del que habla la participación activa, con intervenciones que brindan beneficios y dan solución a las necesidades comunes (Velásquez y González, 2003).

La participación en proyectos de espacio público se debe buscar en todas sus etapas, desde la fase de planeación, pasando por el diseño, ejecución y ocupación, hasta llegar al sostenimiento del mismo, pues son los ciudadanos los usuarios finales, aquellos para quienes se diseña un espacio y quienes garantizarán que los resultados sean positivos y se mantengan, logrando el desarrollo sostenible del territorio (Fraser et al., 2006).

## Fases de un Proyecto Urbano de Espacio Público

Dependiendo de la complejidad del proyecto es posible identificar diferentes actividades a llevar a cabo para lograr los objetivos deseados. No obstante, estas se pueden agrupar en cinco grandes fases. La primera es la planificación: en ella se realizan los diferentes diagnósticos que el proyecto requiera, según los enfoques que se le desea dar; igualmente, se definen objetivos, alcances y estrategias que se emplearán para alcanzarlos. La segunda fase es de diseño, donde se desarrolla el contenido físico que tendrá el espacio, de acuerdo con los requerimientos que se han establecido, se le da una intención al área y un lenguaje, participando conjuntamente profesiones como el urbanismo, la arquitectura y el paisajismo; también se incluye el presupuesto y el cronograma de actividades para la construcción. La tercera fase, de ejecución, es la materialización de los diseños a escala real en el territorio; en este punto es importante que se tengan claras las metas y los responsables de alcanzarlas (Alvero, 2016).

Las siguientes dos fases se dan después de culminado el proyecto. Así, la cuarta fase, de ocupación, se da al entregar la construcción, y es el momento en que los grupos sociales empiezan a hacer uso del espacio público. En ese punto, se establece si sus funciones son suficientes para que la población se apropie de él. En esta fase es importante realizar una evaluación para determinar los impactos del proyecto sobre los habitantes, incluyendo las necesidades resueltas y los elementos urbanos y ambientales generados. La última fase de sostenimiento se da cuando el proyecto es apropiado, y consiste en mantenimientos periódicos que buscan evitar su deterioro y minimizar su desgaste, conservando sus beneficios por mayor tiempo (Alvero, 2016).

Alvero (2016), además, expone formas de participación ciudadana relacionadas. Así, en la planeación se realiza una coordinación de los alcances y procedimientos, de acuerdo con las búsquedas sociales; en el diseño, se procura una cocreación del espacio, dando respuesta a esos requerimientos. Por su parte, en la ejecución y ocupación se busca una coproducción, material e inmaterial del espacio, al construirlo y utilizarlo, y, en el sostenimiento, se realiza una cogestión, en donde, siempre y cuando el espacio sea apropiado, la población intervendrá en su mantenimiento y cuidado, incluso en temas de seguridad.

## Reflexión: Beneficios Del Diseño Urbano Participativo

---

Los proyectos colectivos de diseño urbano que pueden obtener mayores ganancias al incluir la participación ciudadana son, generalmente, los del espacio público, al ser la porción de territorio donde acontecen los intercambios sociales colectivos. Un buen diseño no asegura que se favorezca a los usuarios ni al espacio resultante; se hace necesaria una interpretación social del diseño, que se logra gracias a la participación ciudadana activa.

Una correcta participación logra que la pluralidad de actores sea tenida en cuenta, obteniendo un espacio incluyente que responde a las necesidades de cada uno, donde se reconocen las diferencias y se promueve el uso múltiple del espacio, al ser flexible y adecuarse a todos sin importar edad, género o condiciones de movilidad (Fernández, 2012). La inclusión de todos los grupos sociales en el uso del espacio, crea vínculos físicos y psicológicos con el territorio que permiten mejorar el sentido de pertenencia. Al reconocer el lugar como bueno para sí mismo y su comunidad, el individuo refuerza la identidad social urbana (Berroeta y Rodríguez, 2010). El vínculo creado genera preocupación por el espacio y la necesidad de mantenerlo a través de intervenciones estéticas, funcionales y de seguridad (Fernández, 2012).

Cuando la comunidad tiene motivaciones propias por las cuales actuar sobre el territorio, se considera que existe un empoderamiento social. Estas comunidades buscan influir sobre los procesos públicos para lograr mejorías que nutran su capital social, logrando que el gobierno pase de imponer proyectos a crearlos colaborativamente. Las mayores responsabilidades otorgadas a la población, permitirán que la información diagnóstica sobre el espacio y sus habitantes nutra verdaderamente la toma de decisiones (Fernández, 2012).

Las entidades gubernamentales refuerzan el empoderamiento comunitario al adoptar una posición más amable respecto a la vinculación ciudadana en los procesos que llevan a cabo. Crean, así, mejores espacios para su participación y modifican su estructura y procedimientos para darle cabida a las diferentes opiniones, fortaleciendo la confianza en la rama pública (Hernández, 2015).

Así, los principales beneficios del diseño urbano participativo son, primero, el empoderamiento comunitario, que se da con la participación y organización de las comunidades en pro de una meta; pasan, así, de ser sujetos pasivos a sujetos activos que materializan ideas y cambian su realidad. Segundo, la apropiación de los proyectos y espacios creados de acuerdo con los requerimientos de la comunidad, con los cuales se crean relaciones e identidades socioculturales, importantes para las actividades sociales, por lo que se procura su cuidado, mantenimiento y mejoramiento. El tercer beneficio es el reconocimiento de los actores que influyen sobre el territorio, con sus diferentes puntos de vista y búsquedas, permitiendo una mejor convivencia donde se acepta la diversidad y se asegura el uso flexible de los espacios. Un cuarto y último beneficio es la creación de mejores espacios de participación, lo que asegura que las ideas de la población impactarán los proyectos presentes y futuros.

## Conclusión

---

El diseño urbano, al ser un proceso complejo con múltiples relaciones, hace indispensable que, en cualquier plan que se formule, participen variedad de profesiones con diferentes puntos de vista, con el fin de abarcar la totalidad de los enfoques y obtener la complejidad necesaria que el crecimiento urbano requiere. Sin embargo, no basta solamente con la perspectiva técnica, también es necesaria la intervención de pluralidad de actores sociales que expresen sus capacidades, intereses y necesidades e influyan en el diseño urbano a ejecutar (Brandão, 2014). Por este motivo, se empiezan a evidenciar mayores avances en el involucramiento activo de la ciudadanía dentro de los procesos de diseño urbano; hay un intento por darles el lugar central, ya que son los usuarios de los proyectos. Sobresalen, así, las intervenciones sobre el espacio público, área común de todos, donde se dan todo tipo de interacciones sociales.

Fomentar la participación ciudadana, propicia el empoderamiento social, que asegura la participación activa de la población. Es así como la comunidad se vincula con el territorio, expresa sus necesidades urbanas reales, genera ideas y transforma las condiciones negativas de su espacio público, todo a través de proyectos articulados con el gobierno.

## Referencias

**ALVERO, P. (2016).** *Participación y Sistemas Emergentes. Estrategias bottom-up en arquitectura y urbanismo*. Universidad de Sevilla.

**BERROETA, H. & RODRÍGUEZ, M. (2010).** Una Experiencia de Participación Comunitaria de Regeneración del Espacio Público. *Revista Electrónica de Psicología Política*, 22, 1–26. <https://doi.org/10.1590/S1413-294X1997000200009>

**BORJA, J. & MUXÍ, Z. (2003).** *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Electa.

**BRANDÃO, P. (2014).** Diseño urbano e interdisciplinariedad. *On the w@terfront*, 30, 58–72.

**FERNÁNDEZ, V. (2013).** Participación ciudadana en diseño urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva. *Revista de urbanismo*, 14(27). <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2012.26406>

**FERNÁNDEZ, V. (2014).** Promoviendo un diseño urbano participativo: experiencias desde la práctica y la docencia. *AUS*, 15, 22–27. <https://doi.org/10.4206/aus.2014.n15-05>

**FRASER, E. D. G., DOUGILL, A. J., MABEE, W. E., REED, M., & MCALPINE, P. (2006).** Bottom up and top down: analysis of participatory processes for sustainability indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable environmental management. *Journal of Environmental Management*, 78(2), 114–127. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2005.04.009>

**HERNÁNDEZ, M. J. (2015).** Diseño de espacios urbanos desde el imaginario y la participación del ciudadano. *Revista de urbanismo*, 17(32). <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2015.36525>

**HERNÁNDEZ, M. J. (2016).** Urbanismo participativo. Construcción social del espacio urbano. *Revista de arquitectura*, 18(1), 6–17. <https://doi.org/10.14718/RevArq.2016.18.1.2>

**PERALTA, A. (2010).** La planificación urbana. *Urbanismo Blogspot*. <http://urbanismounlar.blogspot.com/2010/07/la-planificacion-urbana.html>

**QUESADA, F. (2006).** Imaginarios urbanos, espacio público y ciudad en América Latina. *Pensar Iberoamérica: Revista de cultura*, 3, 1–9. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1700769>

**RAE-ASALE, & RAE. (S/F).** Participar. *Rae.es*. <http://dle.rae.es/?id=S09ab8h>

**SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL DE ANTIOQUIA. (S/F).** Participación ciudadana. *Conectarural.org*. <http://conectarural.org/sitio/participando/>

**VELÁSQUEZ, F., & GONZÁLEZ, E. (2003).** *¿Qué ha pasado con la Participación Ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.



# La percepción comunitaria del espacio urbano.

La Plata, Argentina<sup>[1]</sup>

The community perception of  
urban space.

La Plata, Argentina

A percepção comunitária do  
espaço urbano.

La Plata, Argentina

La perception communautaire  
de l'espace urbain.

La Plata, Argentine

▲ Fuente: Autoría propia

Recibido: 29/05/2020  
Aprobado: 05/07/2020

## Cómo citar este artículo:

Jensen, K. y Birche, M. (2021). La percepción comunitaria del espacio urbano. La Plata, Argentina. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 27-40. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87796>

## Autores

### Karina Jensen

Instituto de Investigaciones y Políticas  
del Ambiente Construido (CONICET-UNLP),  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP

[karinajensen@iipac.laplata-conicet.gov.ar](mailto:karinajensen@iipac.laplata-conicet.gov.ar)  
<http://orcid.org/0000-0001-5905-5303>

### Mariana Birche

Instituto de Investigaciones y Políticas  
del Ambiente Construido (CONICET-UNLP),  
Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNLP

[marianabirche@iipac.laplata-conicet.gov.ar](mailto:marianabirche@iipac.laplata-conicet.gov.ar)  
<http://orcid.org/0000-0001-8621-4330>

[1] El trabajo se enmarca en las becas de investigación doctorales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y en el proyecto de investigación 2018-2021, "El paisaje como factor de mitigación de la degradación socio ambiental en la región La Plata", acreditado con el código 11U175 por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

## Resumen

---

El objetivo principal del trabajo es profundizar en el conocimiento acerca de la percepción del entorno urbano por parte de los habitantes de la ciudad de La Plata. Para esto, se elaboró una encuesta de carácter semi-estructurado, la cual permitió recabar los datos necesarios para indagar sobre la percepción de la ciudad y el paisaje urbano. Los resultados más interesantes se reunieron en dos grupos: preferencias de la población y principales conflictos. Dentro del primero, se determinó que existe una cierta preferencia por los espacios verdes amplios y, dentro del segundo, los comentarios se referían principalmente a cuestiones de accesibilidad urbana. En la actualidad resulta de suma importancia conocer la experiencia de quienes viven el paisaje de la ciudad, para construir información desde fuentes primarias que coadyuven a la mejora del entorno urbano y la calidad de vida de la población.

**Palabras Clave:** percepción, espacio urbano, paisaje

## Autores

---

### Karina Jensen

Doctora en Arquitectura y urbanismo en el año 2018 y arquitecta egresada de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata en el año 2011. Desde su egreso ha asistido a diversos cursos, seminarios y jornadas en relación con la temática del Paisaje, ambiente y ciudad en la cual se sigue formando y perfeccionando. Becaria Posdoctoral CONICET en el Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC) y docente en la Cátedra de Teorías y Planificación Territorial Meda-Altamirano -Yantorno desde el año 2013 hasta la actualidad.

### Mariana Birche

Doctora en Arquitectura y urbanismo en el año 2020 y arquitecta egresada de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata en el año 2014. Optante por el título de la Maestría en Paisaje, Medioambiente y Ciudad - UNLP en el año 2015. Actualmente es Becaria Posdoctoral CONICET en el Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido – IIPAC y docente en la FAU-UNLP (Cátedra de Teorías y Planificación Territorial Tauber-Delucchi) y en la FDC-UDE (Taller de diseño de paisaje y espacios verdes).

## Abstract

The main objective of the work is to deepen the knowledge about the perception of the urban environment by the inhabitants of the city of La Plata. For this, a semi-structured survey was carried out, which allowed gathering the necessary data to inquire about the perception of the city and the urban landscape. The most interesting results were reunited into two groups: population preferences and main conflicts. Within the former, it was determined that there is a certain preference for large green spaces, and within the latter, the comments mainly referred to urban accessibility issues. Currently it is of utmost importance to know the experience of those who live the city landscape, in order to build information from primary sources that contribute to the improvement of the urban environment and the quality of life of the population.

**Keywords:** perception, urban space, landscape

## Resumo

O principal objetivo do trabalho é aprofundar o conhecimento sobre a percepção do ambiente urbano pelos habitantes da cidade de La Plata. Para isso, foi realizado um levantamento semiestruturado, que permitiu reunir os dados necessários para indagar sobre a percepção da cidade e da paisagem urbana. Os resultados mais interessantes foram reunidos em dois grupos: preferências da população e principais conflitos. No primeiro, foi determinado que existe uma certa preferência por amplos espaços verdes e, no segundo, os comentários se referiam principalmente a questões de acessibilidade urbana. Atualmente, é de extrema importância conhecer a experiência de quem vive a paisagem da cidade, a fim de construir informações a partir de fontes primárias que contribuam para a melhoria do ambiente urbano e da qualidade de vida da população.

**Palavras-chave:** percepção, espaço urbano, paisagem

## Résumé

L'objectif principal du travail est d'approfondir les connaissances sur la perception de l'environnement urbain par les habitants de la ville de La Plata. Pour cela, une enquête semi-structurée a été réalisée, qui a permis de collecter les données nécessaires pour enquêter sur la perception de la ville et du paysage urbain. Les résultats les plus intéressants ont été réunis en deux: les préférences de la population et les principaux conflits. Dans le premier, il a été déterminé qu'il existe une certaine préférence pour les grands espaces verts et dans le second, les commentaires se référaient principalement aux problèmes d'accessibilité urbaine. Actuellement, il est de la plus haute importance de connaître l'expérience de ceux qui vivent le paysage de la ville, afin de construire des informations à partir de sources primaires qui contribuent à l'amélioration de l'environnement urbain et de la qualité de vie de la population.

**Mots-clés:** perception, espace urbain, paysage.

La percepción comunitaria  
del espacio urbano  
La Plata, Argentina

## Introducción

*El entendimiento del territorio a través del paisaje implica la articulación de los aspectos culturales y naturales, asumiendo la interacción continua entre ambos. En este sentido, este artículo avanza sobre el conocimiento de los procesos existentes entre los habitantes y el entorno construido desde un enfoque paisajístico.*

En Latinoamérica, casi el 80% de la población vive actualmente en ciudades, una proporción superior incluso a la del grupo de países más desarrollados, por lo que la región es considerada como la más urbanizada del mundo (ONU Hábitat, 2012). Las ciudades se encuentran conformadas por espacios heterogéneos tanto en lo social como en lo cultural; en ellas se puede observar cómo en una misma área coexisten familias con distintos niveles socioeconómicos que van desde los más bajos hasta los más altos. También, se puede advertir cómo incrementa el número de urbanizaciones informales como las villas<sup>[2]</sup> y asentamientos<sup>[3]</sup>, por un lado, y, por el otro, de barrios cerrados y countries que funcionan como guetos<sup>[4]</sup> urbanos aislados del tejido. La población de nivel socioeconómico alto se desplaza a estas urbanizaciones, que se localizan en su mayoría en las periferias de las ciudades, en búsqueda de una organización privada y eficiente de su vecindario que les provea de los servicios que antes solían ser públicos. Estas acciones generan la fragmentación socioespacial entre distintos sectores de la ciudad donde las condiciones de vida de unos son muy distintas a las de otros. Al respecto, a fines de la década del 90, Pérgolis (1998) señalaba, refiriéndose a las grandes ciudades latinoamericanas, que “la ciudad total está siendo sustituida por la ciudad fragmentada” (p.10); se refería al proceso de segregación socioespacial llevado a extremas consecuencias.

En Argentina, en particular, se puede decir que, a partir de finales del siglo XX, el Estado ha actuado como facilitador, posibilitando grandes inversiones con capitales nacionales y extranjeros. Esto provocó procesos de desregulación político-administrativa del suelo urbano, que incrementaron la participación del mercado en la configuración de las ciudades (Clichevsky, 2001). De esta manera, las ciudades tuvieron que resistir en el largo plazo los efectos de la lógica cortoplacista, a la que se suman el incremento de los habitantes y, en consecuencia, el crecimiento y expansión de la mancha urbana, así como la movilidad a las áreas centrales donde se llevan a cabo las actividades principales. A su vez, en los centros urbanos se lleva a cabo un proceso de verticalización, incrementando la densidad residencial y reconfigurando un entorno construido donde se comienza a perder la escala barrial; el impacto de esto recae en las relaciones sociales mantenidas entre los residentes. En este sentido, como señala Aldo Rossi en *La Arquitectura de la Ciudad*:

Al describir una ciudad nos ocupamos principalmente de su forma, esta forma se resume en la arquitectura de la ciudad y es a partir de esta arquitectura que me ocuparé de los problemas de la ciudad. La arquitectura no representa más que un aspecto de una realidad más compleja pero al ser

[2] Las denominadas villas surgen orgánicamente y acceden al suelo de manera espontánea debido a la urgencia habitacional. Las villas no siguen el trazado urbano, presentan pasillos con entradas y salidas y suelen densificar en altura.

[3] Los asentamientos informales requieren una logística y organización previa a la toma de la tierra, son organizados con apertura de calles y loteos, imitando el trazado urbano existente, con el objetivo de lograr una rápida regularización respecto de la tenencia de la tierra.

[4] Es un área separada para la vivienda de un determinado grupo étnico, cultural o religioso, voluntaria o involuntariamente, en mayor o menor reclusión.



el dato último verificable de dicha realidad, es el punto de vista más concreto con que enfrentarse al problema (Rossi, 2015, p. 19).

A esta situación se le suma la ausencia o insuficiencia de políticas de planificación urbano territorial, como también la desregulación del suelo urbano, lo cual conlleva un déficit de servicios y de infraestructura, y una ausencia de espacios de uso colectivo, de espacios verdes, de espacios de asoleamiento para los peatones, de superficies de suelo absorbente y de forestación del ámbito urbano. La ausencia y la forma en que se configura el espacio urbano afectan la sociabilidad e interacción entre sus habitantes. En este sentido, se puede decir que

La multiplicación de los estudios sobre el paisaje como figura cultural producida en estos últimos veinte años indica la voluntad de interrogar esta forma débil y ambigua acuñada por la mirada estética, para encontrar nuevas aproximaciones al problema de la relación entre el hombre y la naturaleza. (Silvestri, 2012, p. 11 )

Es por esto que el presente trabajo propone la técnica de encuesta como una herramienta de conocimiento de la percepción comunitaria del espacio urbano. Esto permite, en primer lugar, comprender parte de los complejos procesos que se producen entre la ciudad y sus habitantes, y, en segundo lugar, pensar en la mejor manera de actuar sobre el entorno urbano y en las intervenciones que resultan preferibles a los ojos e interpretación de los habitantes de ese sitio. Los habitantes son los usuarios, los que viven ese espacio y los que configuran sus necesidades.

Para comprender cómo se construye el espacio urbano contemporáneo, es necesario articular la discusión sociológica y antropológica con respecto las relaciones sociales en el espacio. Para esto, es indispensable trabajar desde el concepto de paisaje, el cual permite abarcar las relaciones entre cultura y naturaleza a partir de una mirada estética. Respecto del entorno urbano, es sabido que el paisaje estuvo asociado a los primeros planteamientos del urbanismo. A fines del siglo XIX y principios del siglo XX la planificación se constituyó como una disciplina asociada a lo urbano. Más adelante, se realizaron críticas referidas al aumento de la población, al deterioro del ambiente y a la extinción de los recursos naturales, esas críticas se hicieron internacionalmente en el informe "Los límites al crecimiento" (The limits to growth, 1972). El propósito de este informe elaborado por el MIT era advertir sobre los límites del medio natural

y las reservas de los recursos no renovables, en contraposición al crecimiento económico exponencial, advirtiendo que, si las presentes tendencias de crecimiento en la población mundial, industrialización, contaminación, producción de alimentos y utilización de recursos naturales no se modifican, los límites del crecimiento del planeta se alcanzarán dentro de los próximos cien años.

En la década de los 70, con la crisis del petróleo, el término paisaje resurgió con la idea de preservación de la naturaleza, de la mano de la ecología. Posteriormente, en la década del 80, el concepto de paisaje comenzó a tener una fuerte impronta ambiental, pero con una visión de intervención; se pasó, entonces, de una visión proteccionista de los espacios a una ligada a la intervención. De esta forma, la palabra paisaje comienza a desligarse del término de naturaleza con el que se la venía asociando: "Para que exista un paisaje no basta que exista naturaleza, es necesario un punto de vista y un observador, un relato que le dé sentido a lo que se mira" (Silvestri y Aliata, 2001, p. 15).

El paisaje puede ser comprendido como la imagen multidimensional de un proceso histórico-cultural en un territorio específico. Esta categoría combina dimensiones que incluyen aspectos físicos y simbólicos que caracterizan esa relación entre cultura y naturaleza. Se puede decir entonces que los paisajes evolucionan a lo largo del tiempo, como resultado de la actuación de las fuerzas naturales y humanas; además, un paisaje forma un todo cuyos componentes naturales y culturales se toman de forma conjunta y no de forma separada. Nogué (2008) plantea que

El paisaje es, a la vez, una realidad física y la representación que culturalmente nos hacemos de ella; la fisonomía externa y visible de una determinada porción de la superficie terrestre y la percepción individual y social que genera; un tangible geográfico y su interpretación intangible. (2008, p. 138)

Algunos de los aspectos a tener en cuenta para valorar la percepción del público sobre el paisaje pueden ser las relaciones físicas y psicológicas que los usuarios establecen con las áreas verdes y espacios abiertos (van den Berg y van Winsum-Westra, 2010).

El que la percepción tome un valor central para el presente estudio permite incluir en él la impronta del espacio y del tiempo, así como lo social, cultural, histórico y ecológico. Además, la cultura de quien observa el paisaje trae implícita sus capacidades,

conocimiento, educación, experiencias pasadas, nivel socioeconómico, edad, sexo, estado de ánimo y expectativas (López, 2015).

Es por eso por lo que se puede asumir que la morfología urbana y el paisaje, que es la imagen que se produce a partir de ella, se constituyen actualmente como protagonistas y hechos que permiten verificar las transformaciones sociales y morfológicas propias del crecimiento urbano. El estudio de paisaje hoy se ofrece como herramienta para indagar sobre dos aspectos fundamentales del entorno construido: por un lado, la reivindicación como expresión de la relación entre la sociedad y el ambiente, entendido como un indicador de la calidad de vida de los habitantes. Por el otro lado, se puede estudiar el entorno como concepto integrador en las prácticas de planificación y gestión del territorio, con el fin de incidir en la recuperación de la identidad territorial.

## Metodología

El presente trabajo consta de dos fases, la primera de ellas es la de armado de la estructura de la encuesta. En esta se definen preguntas cerradas y preguntas semicerradas en relación con la percepción del entorno construido, así como el modo de implementación. Seguidamente, se determina el universo a encuestar y se define la muestra mínima representativa para lograr el nivel de confianza adecuado. En la segunda fase, se lleva a cabo el procesamiento de los datos obtenidos y se elaboran los gráficos y planos georreferenciados que permiten llegar a las conclusiones. El tamaño de la muestra es de 413 personas, el nivel de confianza es de 95.68% y el porcentaje de error es 4.32%. La muestra es representativa del universo de análisis y es verificada según la edad, el género y la distribución espacial de la población. Como ya mencionamos, con el desarrollo de la encuesta se busca conocer la percepción de los habitantes respecto del espacio urbano. Esta fue implementada por dos medios: a través de una plataforma Web <sup>[5]</sup> y en modalidad presencial. La encuesta se conforma a partir de un cuestionario de carácter semiestructurado con preguntas abiertas y cerradas sobre el paisaje y el espacio público.

Con el conjunto de preguntas apuntamos a conocer qué mirada poseen los habitantes sobre estos espacios: el tipo de vínculo existente entre las

personas y los espacios públicos. Así, la encuesta se dividió en tres secciones; la primera sección buscó relevar datos generales del encuestado: edad, sexo y ubicación geográfica aproximada. Para esto último, al entrevistado se le pidió que asignara la esquina más cercana a su vivienda con el fin de poder georreferenciar las respuestas y analizarlas espacialmente, incorporando los datos a un plano en GIS. En la segunda sección están las preguntas asociadas al lugar: se preguntó a los encuestados si podían nombrar algún espacio público, cuál era el que más disfrutaban y por qué, si se sentían identificados con algún espacio verde público de su barrio, cuál era el que más usaban y para qué, si lo usaban de noche y hasta cuántas cuadras caminarían para llegar a un espacio verde de uso público. Se indagó también sobre cómo se percibe ese espacio, se preguntó por los elementos que hacen falta en los espacios y si estos se usarían más si estuvieran en mejores condiciones. Finalmente, la tercera sección de preguntas se destina a conocer el factor de agrado por ciertos espacios. En esta última sección, mediante la comparación y elección de imágenes por parte de los encuestados, se obtuvo una valoración acerca de por qué preferían unas por encima de otras.

La valoración por medio de fotografías se desarrolló siguiendo la técnica de evaluación de los ambientes realizada por Corraliza (2009), mediante las dimensiones afectivas del ambiente. Fueron adoptados del modelo teórico el factor de agrado de los espacios verdes y espacios viales. El factor de agrado se refiere a contenidos emocionales relacionados con agradabilidad, sugestión e interés. Este factor se interpreta como una dimensión de atracción, donde se valora el atractivo o agrado que produce en los sujetos un determinado lugar o situación, reflejando en este caso la estética del paisaje. LeDoux (1996) sostiene que las preferencias son manifestaciones de emociones: tendemos a que nos gusten los objetos o situaciones que evocan emociones positivas (por ejemplo, felicidad) y tienden a disgustarnos los objetos y situaciones que evocan emociones negativas.

Luego de finalizada la encuesta se llevó a cabo el análisis de resultados en relación con el caso de estudio adoptado.

[5] <https://goo.gl/C5YR3>

## Caso de Estudio: el Partido de La Plata

El área de estudio denominada partido <sup>[6]</sup> es la capital de la provincia de Buenos Aires en la República Argentina. Se encuentra al nordeste de la provincia y muy cerca del límite sudeste del Gran Buenos Aires, capital nacional. La expansión del área urbana en la región La Plata se produjo de manera vertiginosa, sobre todo en los últimos treinta años. Este fenómeno ha sido impulsado (entre otras cosas) por los mecanismos del mercado y la imposibilidad de acceso al suelo urbano de las familias de bajos recursos. Esto conllevó la expulsión de la población hacia terrenos más alejados del centro (suelo productivo), lo que favoreció la expansión de las periferias y la consolidación de los barrios más alejados. Este crecimiento hacia los terrenos productivos de la ciudad fue configurando espacios urbanos fragmentados, que ya evidencian una baja calidad urbana y paisajística en estas nuevas zonas periféricas.

Esta situación, en adición a la falta de planificación y la carencia de espacios verdes públicos, genera un fuerte contraste con el paisaje que se configura por dentro del casco fundacional (Jensen y Birche, 2017). Es por este motivo que la noción de paisaje resulta clave para la ordenación del territorio: el trazado urbano es el que le da continuidad al paisaje y el que refleja las características de este. Los usos del suelo configuran distintos vínculos entre el tejido urbano, el tejido residencial, los espacios verdes, las urbanizaciones cerradas y los espacios del agua.

En este sentido, Francisco Zoido (2002) sostiene que los paisajes resultan un instrumento útil en una triple dimensión. Primero, por su contribución a la correcta localización y disposición de los elementos y usos del territorio, así como de las estructuras o sistemas que lo conforman. Segundo, por la ayuda que prestan al diagnóstico territorial, pues contienen y muestran en sus formas los aciertos y disfunciones en el uso del espacio geográfico y, al mismo tiempo, permiten comprender y explicar sus formas, tarea imprescindible para ordenarlo. Por último, permiten conocer la valoración del paisaje que tienen las personas que lo perciben, especialmente aquellas para las que es su espacio vivido de forma cotidiana, su lugar de trabajo o de residencia. (López, 2015). Esta valoración debe ser considerada como factor que coadyuva a la par-

ticipación ciudadana, que permite opinar y decidir sobre las propuestas de ordenación territorial.

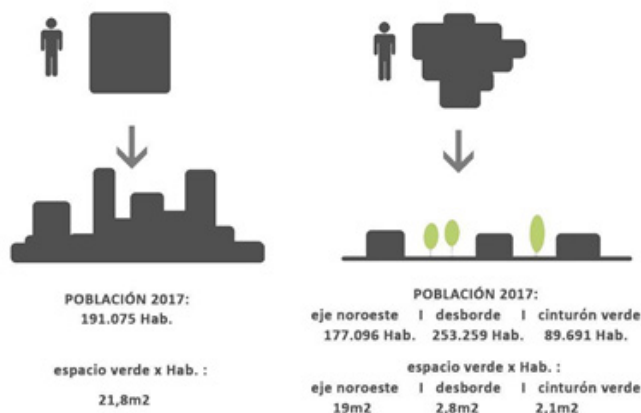
Para aproximarnos a la región de estudio a partir del paisaje, comenzamos por comprender dónde se encuentra localizada la ciudad de La Plata, ya que la realidad paisajística no se corresponde con la realidad territorial y sus subdivisiones político administrativas. La Plata se encuentra en lo que se denomina pampa ondulada, la cual se extiende desde el sur de la provincia de Santa Fe hasta el norte de la provincia de Buenos Aires.

La región de La Plata es parte del territorio pampeano y comparte sus periodos de sequía y de inundaciones. En numerosas ocasiones estos procesos naturales han producido desastres de carácter social, generando situaciones de riesgo para la población, analizadas por Florentino Ameghino ya en el año 1884. Sumado a esta dinámica natural, en las últimas décadas el cambio climático ha contribuido a que los eventos climáticos se produzcan con mayor intensidad, como la gran inundación el 2 de abril del año 2013 <sup>[7]</sup>. La región está conformada por seis cuencas que integran el sistema hídrico regional de la vertiente del Río de la Plata. En general, se trata de pequeños cauces de poca profundidad, con canales de estiaje de unos pocos metros de ancho, con agua permanente solo en la cuenca media y baja. En este contexto, la ciudad se ubica en una ligera elevación de 15 msnm en un entorno con escasa pendiente hacia el río —lo que dificulta el correcto escurrimiento de las aguas frente a lluvias importantes— y es atravesada por los diferentes arroyos.

Dentro de este marco natural, para comprender la configuración urbana actual de la ciudad es indispensable ver cómo fue creciendo y modificándose a través del tiempo respecto de su planificación original. La Plata fue diseñada ex novo en el año 1882, con el fin de ocupar el rol de ciudad capital para la provincia de Buenos Aires y dejar a Buenos Aires como capital federal de la República. El diseño del casco urbano fue trazado a partir del cuadrado como forma básica y dominante, y reconoce dos conceptos generadores en su composición formal: la geometría y la simetría, que se unifican con la base productiva, tecnológica y organizativa de la ciudad industrial del siglo XIX.

[6] Subdivisiones político-administrativas del territorio de las Provincias que componen la República Argentina.

[7] En los últimos años, La Plata ha sufrido inundaciones de diferentes magnitudes, en los años 2006, 2008 y finalmente en el año 2013, siendo esta última una tragedia histórica con más de un centenar de muertos



**Figura 1.** Población y espacios verdes por habitante según zonas de análisis en el partido de La Plata.

Fuente: Elaboración propia (2020).

El espacio público fue un elemento clave en la concepción de la ciudad, destacándose el papel de los numerosos espacios verdes públicos. El proyecto original de la ciudad comprendía tres parques urbanos (actuales Saavedra, Belgrano y Vucetich), 16 plazas ubicadas en las intersecciones de sus avenidas y diagonales, plazoletas que surgen del encuentro de la trama ortogonal y las diagonales principales, jardines en torno a sus edificios públicos, un boulevard de circunvalación del casco urbano, el arbolado de sus vías de circulación y un entorno inmediato de chacras y quintas. El diseño histórico determinaba una distribución equilibrada de sus espacios verdes en el área urbana, con el objetivo de brindar una dotación homogénea de equipamiento público recreativo de fácil accesibilidad para los habitantes (Domínguez, 2013). De esta forma, dentro del casco fundacional, caminando un máximo de 300 metros cualquiera podría acceder a una plaza o parque. Este plano reserva el 58% de su superficie para la construcción, el 35% para los espacios circulatorios y un 9% para las plazas y parques, lo que en ese momento hizo de La Plata la ciudad más verde de Argentina. Si bien este diseño permite una excelente identificación y distribución de los espacios públicos, con el transcurrir de los años resultó insuficiente, debido a la expansión no planificada del tejido urbano residencial.

Durante los últimos años, particularmente en la década de los 90, tuvieron lugar distintos procesos que dinamizaron cambios significativos en la configuración urbana de ciudad de La Plata. Entre

estos procesos, la inauguración de la Autopista La Plata – Buenos Aires (1996) y la readecuación de la Autovía 2 (1993-99), han favorecido la aparición de nuevos emprendimientos como barrios cerrados que propician la fragmentación socioespacial de la ciudad. En este sentido, se puede decir, como afirma Frediani (2010), que

la fragmentación territorial puede definirse como el proceso por el cual se transforma la organización del territorio tanto en su aspecto físico como social, producto de la inacción política, la falta de medidas jurídico normativas y de procesos de cambio de carácter económico y sociocultural. (p. 30)

Estos barrios cerrados funcionan como ciudades en miniatura y poseen todo un sistema de ‘espacio público’ en su interior, independiente y desvinculado del sistema de espacios públicos de la ciudad, que busca crear entornos más seguros para quienes pueden pagar por ellos.

En este contexto, el crecimiento de la ciudad se enmarca dentro del modelo de crecimiento difuso, convirtiendo a la periferia de la ciudad en un sector de gran interés para las personas de altos y bajos recursos. En este sentido, la periferia platense es escenario de distintas lógicas que permitirían diferenciar una ‘periferia por opción’, destinada a la población de ingresos altos y medio-altos, de una ‘periferia por necesidad’, destinada a la población de más bajos ingresos y a los excluidos del mercado de trabajo (Frediani, 2010).





**Figura 2.** Altura de las edificaciones en La Plata.

**Fuente:** Elaboración propia (2020).

En la actualidad, el setenta por ciento de la población reside en la periferia por fuera del casco fundacional, alcanzando unas 19,220ha, en comparación con las 2,748ha dentro del casco. El área urbana correspondiente a la periferia del partido se dividió para su estudio en tres zonas de análisis, siguiendo lo planteado por el Código de Espacio Público (Ord. 9880, 2004), tal y como se muestra en la Figura 1.

En este sentido, la situación de la periferia resulta mucho más compleja, ya que es allí donde se configuran los procesos más intensos de crecimiento urbano y poblacional, y donde se evidencia la falta de espacios verdes en aquellos sectores de crecimiento no planificado. Se puede verificar que en el período 2001-2010, el crecimiento de la mancha urbana fue 2.6 veces superior al crecimiento poblacional (Jensen y Birche, 2019). De esta manera, podemos observar cómo la periferia se enfrenta a una rápida expansión de baja densidad, mientras que el casco se encuentra en un proceso de densificación en su área central (Figura 2).

Estos procesos de densificación, si bien tienen un impacto menor sobre el territorio si los comparamos con los procesos de expansión de la mancha urbana, configuran ciertas problemáticas propias del área central de la ciudad. Algunas de ellas son la destrucción del patrimonio edilicio de la ciudad, la ocupación y/o impermeabilización del denominado ‘corazón de manzana’<sup>[8]</sup>, la pérdida del patrimonio arbóreo, la insuficiencia de algunas de las infraestructuras de servicios urbanos, entre otras.

En este contexto urbano de creciente complejidad resulta interesante señalar las similitudes y diferencias que se encuentran en la percepción de estos habitantes al consultarles por el entorno urbano en el que viven y, particularmente, por los espacios públicos.

[8] En La Plata, el tejido residencial posee una morfología que por ordenanza consolida la línea municipal y deja en el centro de la manzana un corazón verde mientras que las manzanas que albergan edificios públicos poseen el edificio en su centro y jardines alrededor de este.



**Figura 3.** Comentarios extraídos de la encuesta "Paisajes platenses" respecto del espacio público.  
**Fuente:** Elaboración propia (2018).

## Resultados

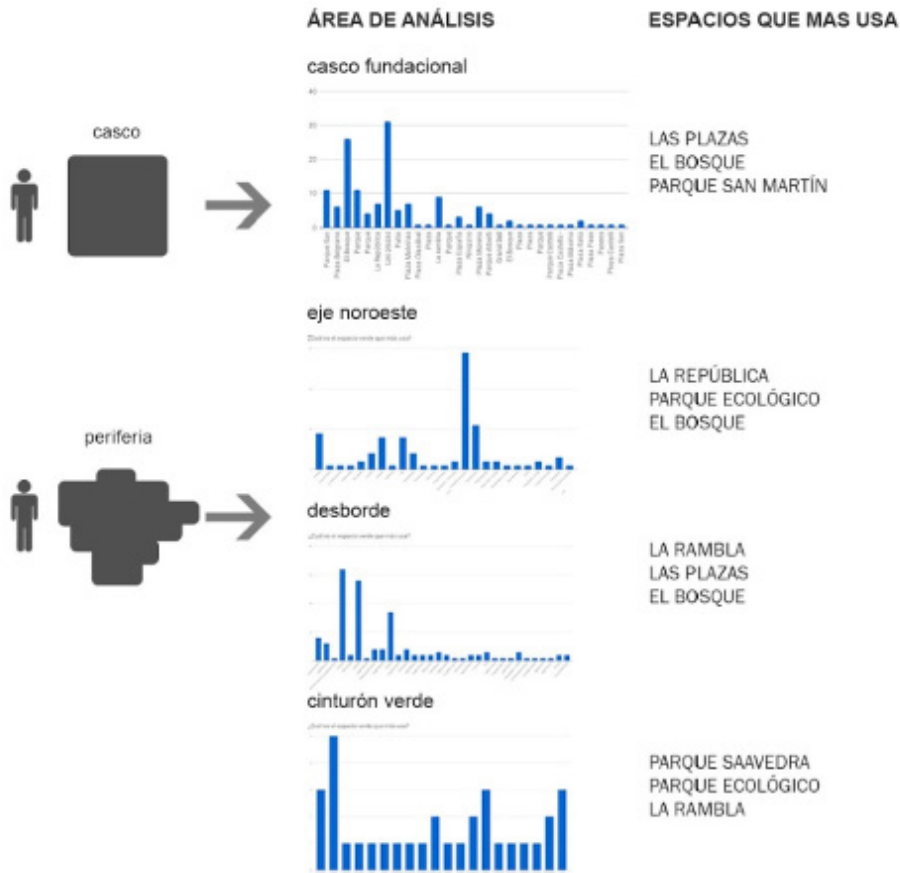
Respecto a los resultados obtenidos se puede decir que se recabó una gran cantidad de información sobre la percepción de los espacios públicos. Estos datos se procesaron y se elaboraron planos y gráficos de torta y de barra para ilustrar lo que los encuestados respondieron. A su vez, se cruzaron datos para obtener nuevos análisis. En este plano se mapearon y localizaron respuestas respecto a la experiencia del entorno urbano por parte de los habitantes platenses; se aprecia qué es lo que perciben los habitantes de las vías y por qué estas les agradan más o menos que otras.

En la Figura 3, se puede observar que las experiencias comentadas por los encuestados respecto de los espacios verdes del Casco fundacional y del Eje Noroeste resultan mucho más positivas que aquellas referidas a las otras zonas de análisis. Además, se pudo identificar que el mal estado de las veredas es una problemática que perjudica a todos los peatones, independientemente de la zona. Por otra parte, los encuestados también hablaron sobre

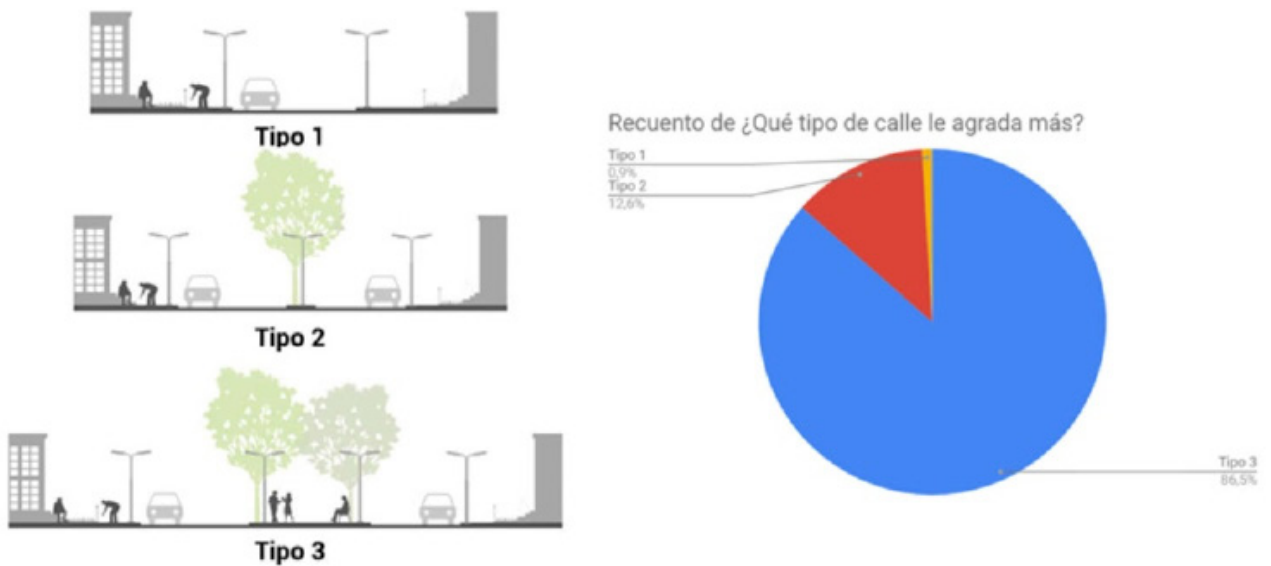
por qué no utilizan los espacios públicos de noche, atribuyéndole a la inseguridad la mayor parte de las respuestas obtenidas.

En lo referido a espacios verdes, particularmente, se pudo apreciar que existe una clara preferencia por los espacios arbolados frente a los espacios sin vegetación (332 de 413 encuestados) y también por aquellos espacios verdes que poseen color frente a los que no tienen (367 de 413 encuestados). Por otra parte, en la encuesta realizada se observa que son los parques (parques lineales, regionales y/o urbanos) los que ocupan los cinco primeros puestos para el espacio verde que más disfrutaban las personas. Luego aparecen dos plazas: Plaza Moreno y Plaza Malvinas, ambas de gran tamaño y fuerte contenido cívico, seguidas del Parque San Martín.

Esto deja entrever que las preferencias de la población se inclinaron por los grandes espacios verdes, aunque muchos de estos no posean ciertas



**Figura 4.** Espacios verdes más utilizados según zona.  
**Fuente:** Encuesta Paisajes Platenses (2018).



**Figura 5.** Esquemas de tipos de calles en la Encuesta "Paisajes platenses".  
**Fuente:** Elaboración propia, 2019.



comodidades como recorridos peatonales accesibles o mobiliario. Así, se puede observar que la presencia de vegetación y un espacio amplio que permita alejarse de la ciudad pueden resultar muy atractivas para las personas. La rambla de Avenida Circunvalación (y en menor medida el Parque Ecológico y el Bosque), como es un parque de gran perímetro, posee una gran cantidad de intersecciones en su radio de cobertura, lo cual se traduce en una mayor accesibilidad a un mayor número de personas.

Por otra parte, al desagregar las respuestas acerca de la pregunta que hace referencia al espacio que más se usa en las distintas zonas de análisis, se obtuvieron los siguientes resultados (Figura 4):

También se indagó entre los encuestados acerca de la necesidad de incorporar nuevos espacios verdes en la trama urbana. Al evaluar las respuestas obtenidas, se pudo corroborar la correspondencia, por un lado, entre aquellos que respondieron que no hacían falta más espacios verdes y los sectores planificados de la ciudad (casco fundacional y localidades del norte: Villa Elisa y City Bell), y, por otro lado, entre aquellos que respondieron que sí hacían falta más espacios verdes y los sectores sin planificación y con menor disponibilidad de espacio verde. De esta manera también se puede intuir la existencia de diferentes calidades de espacio público y entorno urbano dentro del tejido de la ciudad.

Respecto al espacio vial, se preguntó por qué tipo de calle agradaba más a las personas, dándoles a elegir entre tres imágenes que representaban cada tipo de vía (ver Figura 5).

Dentro de los tres tipos de vías presentados, el primero hace referencia a una calle simple, el segundo a una calle con separador (con una plataforma central menor a un metro veinte) y el tercero a una calle con un paseo peatonal y mayor cantidad de vegetación en su plataforma central (mayor a un metro veinte). El resultado de esta pregunta se vuelca claramente hacia el tercer tipo, con un 86.5% de las respuestas, pero también observamos que el segundo tipo posee un 12.6% a su favor.

Sobre la pregunta que hace referencia al motivo de esta elección los encuestados afirmaban:

“Considero que las ramblas, aunque no necesariamente son espacios verdes, con presencia de árboles se convierten en lugares más agradables para pasar un rato, descansar, y también estéticamente”

“Pensada para la escala humana, el peatón y permite más activación del espacio público”

“Tiene vegetación y una rambla en donde uno puede esperar cómodamente para cruzar o simplemente esperar para encontrarse con alguien”

“Sombra a la hora de circular por la ciudad. En verano los lugares sin árboles son infernales”

De acuerdo a estas respuestas, se puede ver que el arbolado urbano es apreciado fundamentalmente por la sombra que produce, es decir, por su carácter protector. También son valorados por los encuestados el espacio público y la dedicación de este al peatón, e incluso se mencionan cuestiones estéticas. Como espacios públicos, las veredas sirven como escalones de entrada a la ciudad, activando las calles social y económicamente. Las veredas seguras, accesibles y bien mantenidas son una inversión fundamental y necesaria para las ciudades, y se ha demostrado que mejoran la salud pública en general y maximizan el capital social.

Sin embargo, varios de los encuestados también señalaron su preferencia por las vías del tipo 2 y 3 haciendo referencia a una mayor cantidad de espacio para el automóvil o la posibilidad de una calle con doble sentido de circulación para el auto. En coincidencia con esto, también se pudo identificar una preocupación en las áreas centrales por la disponibilidad de estacionamiento. Esto último señala la importancia que posee el automóvil privado como medio de desplazamiento principal para los habitantes de la ciudad y cómo el entorno urbano les dificulta o facilita sus desplazamientos y actividades. En este sentido, y aplicando la noción de paisaje, conocer al observador resulta una parte imprescindible de este análisis, para poder poner en relación toda la información obtenida.



## Conclusiones

---

El entendimiento del territorio a través del paisaje implica la articulación de los aspectos culturales y naturales, asumiendo la interacción continua entre ambos. En este sentido, este artículo avanza sobre el conocimiento de los procesos existentes entre los habitantes y el entorno construido desde un enfoque paisajístico. A partir de esta mirada, sostenemos que la concepción territorial del paisaje demanda políticas adecuadas a nivel urbano y paisajístico, por eso las normativas y los planes de ordenamiento territorial se convierten en un marco propicio para la incorporación de objetivos y criterios paisajísticos, especialmente si cuentan con la participación de sus ciudadanos. Para esto existen diversos métodos e instrumentos que permiten integrar la opinión ciudadana a los procesos de planeamiento. Entre ellos, la encuesta se posiciona como una herramienta clave para obtener información primaria objetiva y directamente desde el territorio, y con ella se pueden nutrir los procesos de planificación a través de la incorporación de percepciones o aspiraciones de la población.

En este marco, el conocimiento sobre el paisaje debe apuntar a la acción, a frenar la pérdida de identidad y calidad paisajística del territorio; para ello, los métodos de diagnóstico deben abocarse a identificar los valores del paisaje con base en la opinión de la población.

De esta manera, conocer la percepción de la población de estos espacios públicos nos permitió identificar lugares y formas estratégicas para intervenir dentro de la trama urbana del partido de La Plata. También pudimos detectar cuáles son los espacios que más se usan, qué es lo que valoran los habitantes y cuáles funcionan como atractores a nivel regional. A su vez, independientemente de la zona de análisis, se identificaron como aspectos positivos en la percepción la sensación de agrado, la vegetación ornamental, los aromas, los espacios donde el peatón es prioridad y la presencia de agua. Es así como el diseño y la planificación del paisaje pueden funcionar a modo de instrumento para la puesta en valor de un espacio.

Por otro lado, se observó que se valora como positiva la presencia de espacio verde tanto en los espacios públicos como en las vías. Y, respecto a estas últimas, se evidencia la necesidad de mejorar las condiciones

de las veredas y el mantenimiento de los espacios públicos. Existen herramientas, como los estudios de paisaje, que son instrumentos de ordenación paisajística que tienen como función coadyuvar a la planificación territorial y urbanística. Estos instrumentos permiten un acercamiento a la realidad del territorio y resultan ser herramientas muy útiles para orientar los futuros desarrollos urbanísticos y territoriales con un enfoque participativo, preservando la identidad de cada lugar y contribuyendo a la funcionalidad de la infraestructura verde del territorio. Identificar mediante diversas herramientas como la encuesta los diferentes usos, problemáticas y lugares de agrado y disfrute, contribuye para poder pensar y plantear estrategias a partir del paisaje, en pos de lograr ciudades más integradas y con mejor calidad, donde el espacio público juegue un papel fundamental.

## Referencias

**CLICHEVSKY, N. (2001).** *Tres casos de utilización de tierra vacante en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.

**CORRALIZA, J. A. (2009).** *Emoción y espacios públicos: La experiencia humana de los escenarios urbanos*. Jornada de El árbol en el diseño urbano. Universidad Autónoma de Madrid.

**CÓDIGO DE ESPACIO PÚBLICO (2004).** Ordenanza 9880, Concejo Deliberante de La Plata.

**DOMÍNGUEZ, M. C. (2013).** *Valoración del patrimonio cultural platense, plazas platenses*. Nobuko.

**FREDIANI, J. C. (2010).** *Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

**JENSEN, K.Y BIRCHE, M. (2017).** Espacio verde: elemento clave en la gestión urbana. *Revista Ciudades*, (115), 10-21.

**JENSEN, K.Y BIRCHE, M. (2019).** Niveles de fragilidad paisajística en la ciudad de La Plata (Argentina). *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LI (201), 589-602. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.203>

**LEDoux, J. E. (1996).** *The emotional brain: The mysterious underpinnings of emotional life*. Simon & Schuster.

**LÓPEZ, M. J. (2016).** *Red vial, ciudad y paisaje*. Tesis de doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

**MIT (1972).** *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. Fondo de Cultura Económica.

**NOGUÉ, J. (ED.) (2008).** *El paisaje en la cultura contemporánea*. Biblioteca nueva.

**PÉRGOLIS, J. C. (1998).** *Bogotá fragmentada: cultura y espacio urbano a fines del siglo XX*. Tercer Mundo.

**ROSSI, A. (2015).** *La arquitectura de la ciudad*. Gustavo Gilli.

**ONU HABITAT (2012).** *Estado de las ciudades de América latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*.

**SILVESTRI, G. (2012).** *Ars Pública*. Nobuko

**VAN DEN BERG, A. E. AND VAN WINSUM-WESTRA, M. (2010).** Manicured, romantic, or wild? The relation between need for structure and preferences for garden styles. *Urban Forestry and Urban Greening*, 9, 179-186. <https://doi.org/10.1016/j.ufug.2010.01.006>

**ZOIDO NARANJO, F. (2002).** El paisaje y su utilidad para la ordenación del territorio. En Zoido, F. Y Venegas, C. (Coords.) *Paisaje y Ordenación del Territorio*. (pp.21-33)

# Baile y apego al lugar público.

El caso de la Estación de metro Quinta Normal<sup>[1]</sup>

Dance and attachment to  
public space.

The case of the Quinta  
Normal Station

Dança e apego ao  
espaço público.

O caso da Estação  
Quinta Normal

Danse et attache à  
l'espace public.

Le cas de la Quinta  
Normal Station

▲ Fuente: Autoría propia

Autora

**Alejandra del Rocío  
Sandoval Luna**

Doctorado en Arquitectura y  
Estudios Urbanos de la Pontificia  
Universidad Católica de Chile

aesandoval@uc.cl  
<https://orcid.org/0000-0003-3751-2686>

Recibido: 30/05/2020  
Aprobado: 30/07/2020

## Cómo citar este artículo:

Sandoval Luna, A. (2021). Baile y apego al lugar público. El caso de la Estación de Metro Quinta Normal. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 41-52. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87803>

[1] Artículo realizado dentro del programa de Doctorado en Arquitectura y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Financiación beca Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia Tecnología e Innovación del Ecuador.

## Resumen

Los ritmos de la era post moderna han marcado la existencia de ciudades rápidas y funcionales que se desenvuelven en imparable flujos de movimiento. En este contexto, los espacios públicos de flujo como estaciones de transporte, aeropuertos y otros, han sido catalogados como una especie de no lugares. Este artículo presenta el caso de la estación de metro Quinta Normal, la cual pasó de ser aquello considerado como un no lugar a un lugar significado y apropiado a través del baile. Mediante la observación, la captura de imágenes y la realización de siete grupos focales, se recoge y analiza la información referente a la existencia de apego a la estación, su significación y los aspectos socio-espaciales relevantes para un grupo de jóvenes que bailan en su interior. Los resultados muestran que la alegría y la felicidad son las emociones más representativas relacionadas con la existencia de apego, lo cual está estrechamente incidido por

las dinámicas comunitarias que surgen desde la práctica del baile en este espacio público. Asimismo, se releva que las características espaciales de la estación generan un locus adecuado para la práctica del baile, aun cuando dicha funcionalidad no hubiese sido planificada.

**Palabras Clave:** espacio urbano, danza, afectividad, infraestructura de transporte

## Autora

### Alejandra del Rocío Sandoval Luna

Arquitecta, PhD. en Arquitectura y Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Coordinadora de Movilidad e Infraestructura de la Iniciativa Bloomberg para la Seguridad Vial Global en Quito. Diez años de experiencia coordinando y supervisando proyectos de construcción en el sector público y privado. Actualmente se desempeña como profesora invitada en el programa de Maestría en Estudios Urbanos de FLACSO. Sus trabajos de investigación se centran en la relación entre el ser humano y el espacio urbano desde un enfoque interdisciplinario.



## Abstract

The rhythms of the postmodern era have marked the existence of fast and functional cities that operate in unstoppable flows of movement. In this context, public flow spaces such as transport stations, airports, and others have been classified as a kind of non-place. This article presents the case of the Quinta Normal subway station, which went from being a non-place to a meaningful and appropriate place through dance. By observing, capturing photographic images, and conducting seven focus groups, the information regarding the existence of attachment to the station, its significance, and the socio-spatial aspects relevant to a group of young people who dance in its interior. The results show that there is an attachment to the station and that joy and happiness are the most representative emotions related to it, which is closely influenced by the community dynamics that arise from the practice of dance in this public space. Likewise, it is revealed that the station's spatial characteristics generate an adequate locus for the practice of dance, even when this function was not planned.

**Keywords:** urban spaces, dance, emotions, transport infrastructure.

## Résumé

Les rythmes de l'ère post-moderne ont marqué l'existence de villes rapides et fonctionnelles qui opèrent dans des flux de mouvement imparables. Dans ce contexte, les espaces de circulation publique tels que les stations de transport, les aéroports et autres ont été classés comme une sorte de non-lieu. Cet article présente le cas de la station de métro Quinta Normal, qui est passée d'un non-lieu à un lieu significatif et approprié grâce à la danse. Par l'observation, la capture d'images photographiques et la performance de sept groupes de discussion, cette étude collecte et analyse les informations concernant l'existence de l'attachement à la station, sa signification et les aspects socio-spatiaux pertinents pour un groupe de jeunes qui dansent son intérieur. Les résultats montrent qu'il y a un attachement à la station et que la joie et le bonheur sont les émotions les plus représentatives qui lui sont liées, qui sont étroitement influencées par la dynamique communautaire qui naît de la pratique de la danse dans cet espace public. De même, il est révélé que les caractéristiques spatiales de la station génèrent un lieu adéquat pour la pratique de la danse, même lorsque cela n'était pas prévu.

## Resumo

Os ritmos da era pós-moderna marcaram a existência de cidades rápidas e funcionais que operam em fluxos de movimento incontrolláveis. Nesse contexto, os espaços públicos de circulação, como estações de transporte, aeroportos e outros, foram classificados como um tipo de não lugar. Este artigo apresenta o caso da estação de metrô Quinta Normal, que deixou de ser um não lugar para um lugar significativo e apropriado por meio da dança. Usando da observação, da captura de imagens e sete grupos focais, se recopila e se estuda das informações sobre a existência de ligação com a estação, seu significado e os aspectos socioespaciais relevantes para um grupo de jovens que dançam em seu interior. Alegria e a felicidade são as emoções mais representativas que mostram um apego à estação e são fortemente influenciadas pela dinâmica da comunidade que surge da prática da dança nesse espaço público. Da mesma forma, revela-se que as características espaciais da estação geram um locus adequado para a prática da dança, mesmo quando isso não foi planejado.

**Palavras-chave:** espaço urbano, dança, afetividade, infraestrutura de transportes.



Baile y apego al lugar público  
El caso de la Estación de metro Quinta Normal

**Mots-clés:** espace urbain, danse, affectivité, infrastructure des transports.

## Introducción

*La música, el cuerpo, el movimiento y el espacio crean una atmósfera única, percibida por aquella persona que baila, que se mueve y que crea ese espacio personal y especial. Esta vivencia individual, cuando sucede en un lugar público, puede decantar en dinámicas potentes que trascienden la atmósfera personal e impactan la esfera social y que tejen dinámicas comunitarias positivas.*

El espacio público de flujo en el contexto mundial actual cumple un rol jerárquico en la cotidianidad del individuo en relación a la forma en que las ciudades brindan espacios y tiempos de calidad a sus ciudadanos. Lo público se transforma en un ámbito de acción continua y permanente donde se tejen realidades y paisajes que determinan las características de la sociedad. A través de estos procesos, los espacios se significan y se tornan en lugares (Tuan, 1974) públicos. Como afirman Páramo & Burbano (2012), en estricto sentido, un lugar público sería aquel de libre acceso como, por ejemplo, las estaciones de transporte. Siendo así, la comprensión de cómo este espacio puede o no serle útil y significativo al ciudadano es un propósito importante para potenciar espacios y diseños que acojan a las personas y para que, de esta manera, se promuevan procesos de vinculación con los lugares. Estos vínculos son importantes a su vez para promover el cuidado y consideración del medio ambiente (Devine-Wright et al., 2018) —lo cual en muchos casos se ha perdido— mientras se multiplican las dinámicas de flujos de movimiento rápidos y funcionales que difuminan la percepción y vivencia de los espacios públicos por los cuales el ser humano transita cotidianamente.

En esta dinámica de flujos se ha forjado aquella “sociedad líquida” referida por Bauman (2006), donde la rapidez y la inmediatez son los objetivos que se buscan a través del movimiento continuo de seres y cosas. Tal liquidez ha cambiado las dinámicas sociales y la manera de experimentar los espacios cotidianos de acceso público. Según Augé (1994), este flujo veloz ha creado una especie de “no lugares”, aquellos carentes de significado y de todo aquello que caracteriza a los lugares desde la visión de la antropología. Sin embargo, es necesario alejarse de este estereotipo de “no lugares” e indagar sobre las nuevas formas de lugares que hayan podido emerger desde esta característica móvil del mundo actual.

En este contexto, el “apego al lugar”, como concepto que habla de los vínculos del ser humano con uno o varios lugares (Altman & Low, 1992), permite explorar la manera en que ciertos espacios públicos considerados como no lugares pueden transformarse en lugares cargados de significación a los cuales se podría vincular el ser humano. Es importante identificar y fortalecer esos lazos, en especial en tiempos líquidos, para vigorizar no solo la identidad de cada individuo, sino la identidad de una comunidad, de una sociedad y, en consecuencia, lograr construir y reconocer ciertas identidades de los nuevos lugares que han emergido desde esta característica móvil del mundo actual.

Las posibles nuevas identidades de los espacios públicos transitados cotidianamente son incididas e inciden en el ámbito social y comunitario, creando dinámicas culturales propias para cada caso. La presente investigación tiene el objeto de indagar, mediante el caso de estudio de la estación de metro Quinta Normal, cómo aquellos espacios catalogados como no lugares, se transforman en un lugar fuertemente significado desde el ámbito individual y comunitario. En este caso particular se busca comprender cuáles son los significados asociados a esta estación de metro, teniendo en cuenta el proceso de apego al lugar generado a través de la danza.

## Los No Lugares

---

Según Augé (1994), el no lugar se ha convertido en un componente característico de la sociedad desde el siglo XX. Estos espacios, según el autor, se encuentran repartidos y reproducidos por todos los territorios urbanos, y se caracterizan principalmente porque se oponen a aquel lugar que tiene una cultura localizada en el tiempo y en el espacio. Son el resultado de constantes flujos acompañados por la superabundancia de acontecimientos que caracteriza al mundo moderno. El autor identifica como no lugares aquellos espacios relacionados con la infraestructura necesaria para “la circulación acelerada de personas y bienes (vías rápidas, empalmes de rutas, aeropuertos) como los medios de transporte mismos o los grandes centros comerciales, o también los campos de tránsito prolongado donde se estacionan los refugiados del planeta” (p. 41). En este sentido, los no lugares se asocian con el movimiento y el ritmo, con la carencia de estancia y pausa. Debido a este ritmo sin pausa se podría decir que el proceso de significación, identificación y apropiación necesario para la existencia de un lugar no es posible o es inexistente, de ahí surge la propuesta del autor.

Desde la antropología, Augé (1993) indica que el etnólogo tradicionalmente define un lugar como tal por estar sujeto a una intervención del ser humano; podría entonces decirse que existe una marcación asociada a un sentido de propiedad de un espacio. Los no lugares serían lo contrario: espacios desapropiados y sin ninguna marca personal de quien los visita; serían solo parte del itinerario de los desplazamientos cotidianos, es decir, lugares de paso. La discusión sobre ellos ha sido permanente y constante puesto que se materializan en el entorno urbano y arquitectónico con problemáticas planteadas desde distintas disciplinas y enfoques. En términos generales, todas estas visiones revelan aquella carencia de apropiación y, por tanto, de vinculación y existencia de un significado especial. Son espacios anónimos y superficiales, generalmente regidos por intereses mercantiles más que culturales (Cano, 2012). Por tanto, el rol social de los no lugares es inexistente o invisible en la contemporaneidad y se les ve limitadamente como simples espacios de flujo y funcionalidad.

## La Significación y el Apego al Lugar

---

Analizando el concepto de lugar desde una perspectiva antropológica y geográfica, se recoge como su principal característica la existencia de una significación del espacio, planteada inicialmente por Tuan (1974) y Relph (1976). En este sentido, el

lugar es aquel locus significado a través de procesos personales, grupales y culturales (Low & Altman, 1992; Hidalgo & Hernández, 2001; Cresswell, 2004; Lewicka, 2011). Esta significación proviene de una experiencia de encuentros que afectan al cuerpo humano —los cuerpos se modifican unos a otros de manera positiva o negativa al encontrarse en un espacio— (Damasio, 2004), luego de lo cual dichas afectaciones son procesadas por el intelecto a partir de la vivencia inmediata percibida y tamizadas en un proceso mental que es incidido por la idiosincrasia de cada persona. Al respecto, Lindón (2015) indica que el sujeto, en su habitar cotidiano de la ciudad, la construye desde sus valores y vivencias, sus suelos y aversiones. Es decir, existe un tejido entre el sujeto y su corporalidad, las emociones y la espacialidad (Lindón, 2012). Este proceso de significación puede promover la generación de vínculos del ser humano con el lugar, expresados en distintos fenómenos identificados desde en disciplinas mediante diversos nombres como el de pertenencia, apego, apropiación, entre otros. No obstante, en la exploración profunda de la vivencia del individuo, la psicología ambiental ha generado un constructo teórico metodológico de larga data para atender esta relación entre el espacio y el ser humano, centrándose más en la vivencia del individuo que en la del espacio (Antonsich, 2010) o en el aspecto social. Con base en lo anterior, en este documento se tomará el concepto de apego al lugar para ahondar en dicha relación.

Este estudio del apego al lugar se centra en la comprensión y estudio de los lazos que el ser humano o un grupo de seres humanos teje con uno o diversos espacios, que pueden variar en escala y tipo (Manzo & Devine-Wright, 2014). Este apego dependerá de distintos factores y se puede analizar en distintas dimensiones: la del individuo, la social, la espacial y la dimensión psicológica (Scannell & Gifford, 2010). La existencia del apego es importante para el equilibrio emocional y psicológico del ser humano (Scannell & Gifford, 2017) y es fundamental tomarlo en cuenta dentro de las dinámicas urbanas y comunitarias contemporáneas.

## El Baile como Forma de Vinculación con el Espacio Público

---

El baile es una práctica social con carácter artístico, estético y político (Sáez & Merlos, 2016). En este sentido, esta experiencia tanto personal como comu-

nitaria es positiva tanto en términos de salud física como psicológica (Melo et al., 2017). Bailar permite la expresión del individuo a través del movimiento de su cuerpo, mientras crea secuencias de flujos a través del espacio que constituyen una atmósfera propia e íntima, la cual a su vez es una forma de situarse frente a los hechos, sucesos o ideas de su mundo y del contexto general. Esta capacidad expresiva de la danza ha hecho de ella uno de los tipos de terapia más antiguos del mundo (Castañón, 2001) y que continúa practicándose hasta el día de hoy (Williams, 2019).

Las prácticas artísticas en los espacios públicos son una forma de significarlos y transformarlos en lugares con una carga simbólica (Sáez & Merlos, 2016). Las formas en que el arte interviene lo urbano son diversas y entre ellas se encuentra la danza. El baile tiene el potencial de generar participación comunitaria, activar el espacio público y promover cambios en él (Baines, 2016). Por estas características positivas, el baile puede constituir una forma de habitar el espacio público en una atmósfera de vinculación poderosa entre el bailarín y el espacio que lo rodea, generándose una apropiación del espacio única que decanta en un apego al lugar. Según Vidal & Pol (2005), la apropiación es un proceso que se da mediante la significación de los espacios. Esta apropiación al bailar se genera en y durante el movimiento, a través y con el espacio, la música, el ritmo y la significación que emerge de dicha experiencia. De cierta manera se genera un apego en el flujo del movimiento (Di Masso et al., 2019) de la danza. Cabe recordar que, como se dijo en apartados anteriores, al hablar del espacio público se refiere también a aquellos espacios dentro de infraestructuras de transportes de acceso público, que también pueden ser apropiados desde el movimiento.

Potenciar este tipo de apropiación desde la práctica artística del baile en los espacios de acceso público es relevante en relación a la planificación y gestión de las ciudades. La nueva agenda urbana plantea la importancia de promover una ciudad creativa, la cual según Matovic & San Salvador-del Valle (2019) debe tomar en cuenta la creatividad y la cultura como estrategias para un desarrollo urbano sustentable que apunte a mejorar la calidad de vida de las personas, fortalezca las identidades y promueva la participación.

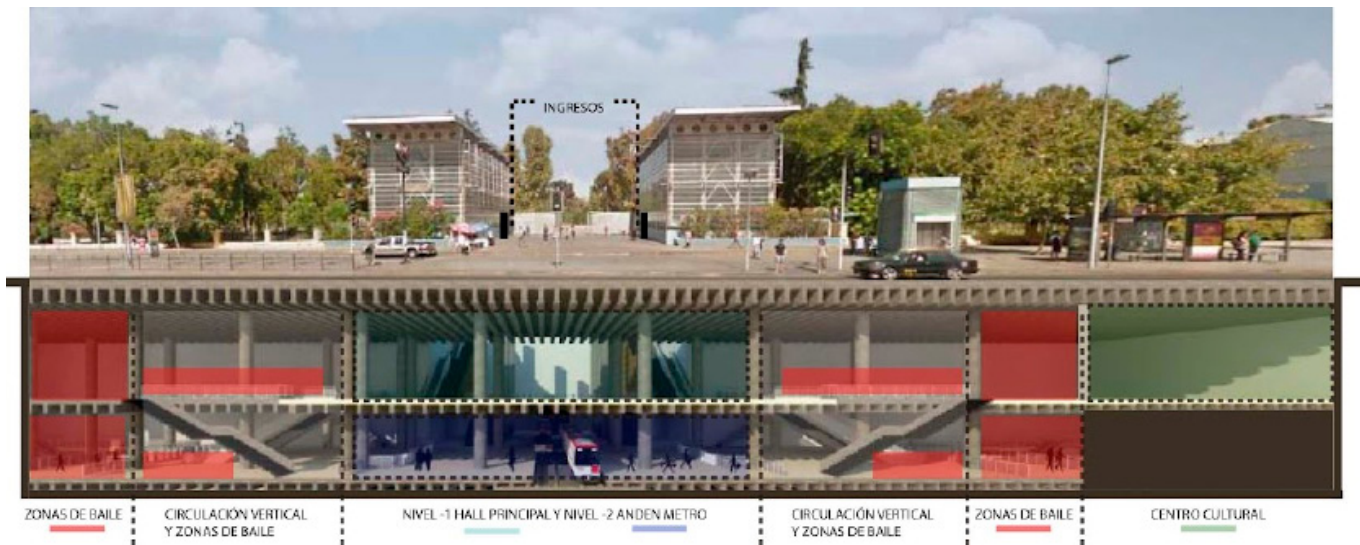
## Caso de Estudio: la Estación de Metro Quinta Normal - Santiago de Chile

La estación de metro Quinta Normal se encuentra ubicada en el centro de la ciudad de Santiago de Chile. Su funcionamiento inició en el año 2004. El área de construcción es de aproximadamente 20,500 metros cuadrados distribuidos en tres niveles. Su gran tamaño responde a que en un inicio fue pensada como una estación de combinación multimodal, cosa que no se concretó. La característica distintiva del diseño de esta estación en comparación a otras del sistema de metro, es que su programa consta no solo de zonas de transición asociadas al funcionamiento del transporte, sino que se incluye un programa cultural con salas de exposición ubicadas en el nivel -1. Asimismo, el gran hall en el cual se encuentra la boletería también funciona como espacio de exposición. No obstante, estos espacios no siempre funcionan para dicho fin: el centro cultural suele estar cerrado y el hall central libre.

Una característica especial de esta estación, no programada en su diseño original, es el uso cultural que se le ha dado en sus espacios de transición: durante la semana, varios grupos de jóvenes se reúnen en la estación para practicar diferentes estilos de baile.

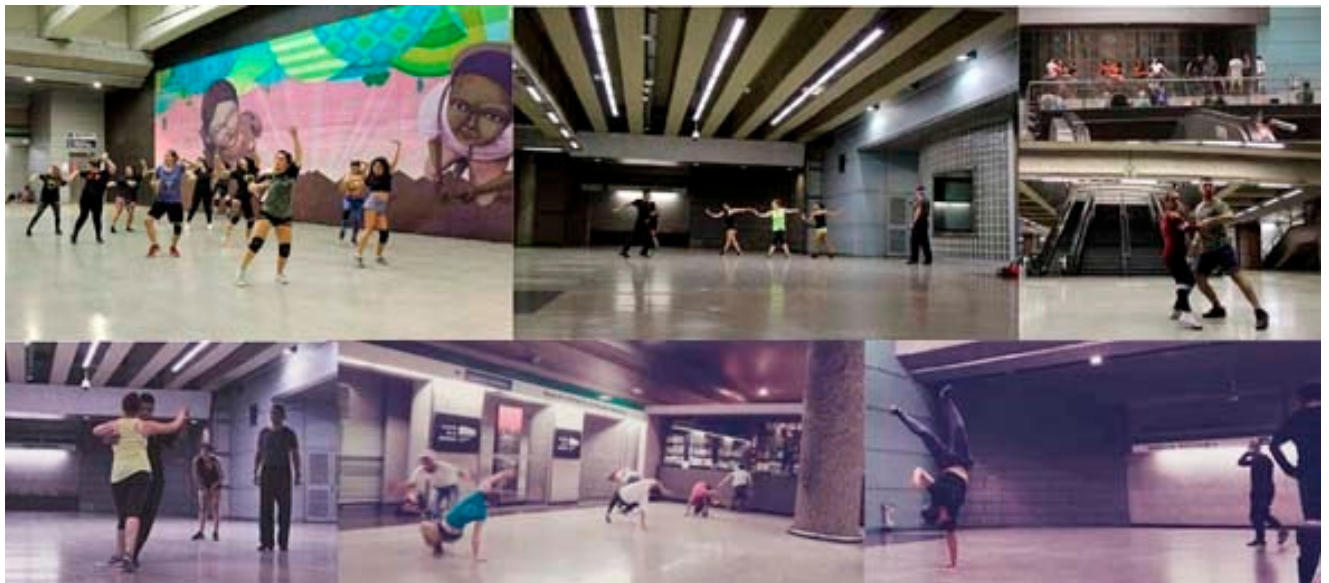
En esta estación, desde hace ya varios años, grupos de jóvenes practican distintos tipos de baile en distintos días de la semana y en distintos horarios. Los jóvenes integrantes de los grupos llegan desde diferentes sectores de Santiago, algunos desde zonas muy distantes a la estación. Ellos indican que acuden a la estación porque les brinda un espacio cubierto, amplio y seguro para bailar y, además, gratuito. Los estilos de baile que se practican en esta estación son caporal —baile boliviano y peruano—, dance queen hall —jamaicano y caribeño—, capoeira —afrobrasileño—, zumba —colombiano—, baile de salón, ritmo americano, salsa y bachata —caribeño—, break dance —surgió en el Bronx o Brooklyn—, danza urbana y k-pop —coreano—. Cabe mencionar que existen otros grupos de baile, pero de un carácter no tan permanente en la estación.





**Figura 1.** Corte esquemático Estación de metro Quinta Normal.

**Fuente:** Elaboración propia sobre imagen de <https://www.skyscrapercity.com/>



**Figura 2.** Imágenes de grupos de baile en Estación de Metro Quinta Normal.

**Fuente:** Propia.

## Precisiones Metodológicas

Mediante el caso de estudio de la estación de Metro Quinta Normal se busca identificar si existe un apego a ella por parte de los jóvenes y en relación con la actividad del baile. Para ello, se pretende identificar cuáles son los significados y emociones involucradas en esta vinculación, así como cuál es el rol del aspecto físico-espacial y el aspecto social en la construcción de la relación del ser humano con este espacio. En ese sentido, se aplicaron diferentes herramientas de carácter cualitativo para la recolección y análisis de la información.

La recopilación de información se realizó mediante el método de observación, captura de imágenes y grupos focales. La información se procesó en el software Atlas.ti, con base en la teoría del apego al lugar y en el marco tripartito propuesto por Scannell & Gifford (2010). Este propone que en el proceso de apego se implican dimensiones personales, sociales, espaciales —lugar— y psicológicas. En los grupos focales se pidió que se mencionaran los aspectos físicos y sociales relevantes para los jóvenes con respecto a la estación de metro Quinta Normal. Por otro lado, a cada participante se le preguntó por los significados y sentimientos o emociones que tenía por este lugar. Finalmente, para corroborar la existencia de apego, se les preguntó si sentían o no afecto por este espacio y si les afectaría perderlo.

La muestra abarcó siete grupos de jóvenes bailarines, los cuales sumaron un total de cuarenta y nueve jóvenes entre 13 y 33 años, la mayoría de entre 17 y 19 años, 13 hombres y 36 mujeres. El número de la muestra se definió basándose en una primera etapa de observación que duró un mes, la cual se realizó en distintos lapsos del día. Luego, al identificar los horarios en que los bailarines acudían a la estación, se realizó la observación en horario de la tarde entre 5 p.m. y 9 p.m. en los días laborales, mientras que en el fin de semana se efectuó en horarios esporádicos para coincidir con los grupos de baile. En la observación se identificó que durante la semana acudían a la estación un promedio de 12 grupos de baile, de entre dos y hasta 18 integrantes, variando la cantidad de grupos de baile cada semana. Ciertamente, la muestra se compuso por todos los grupos de baile que asistieron en una sola semana del mes de marzo del 2019.

## La Significación Positiva del Baile Genera Vínculos con la Estación

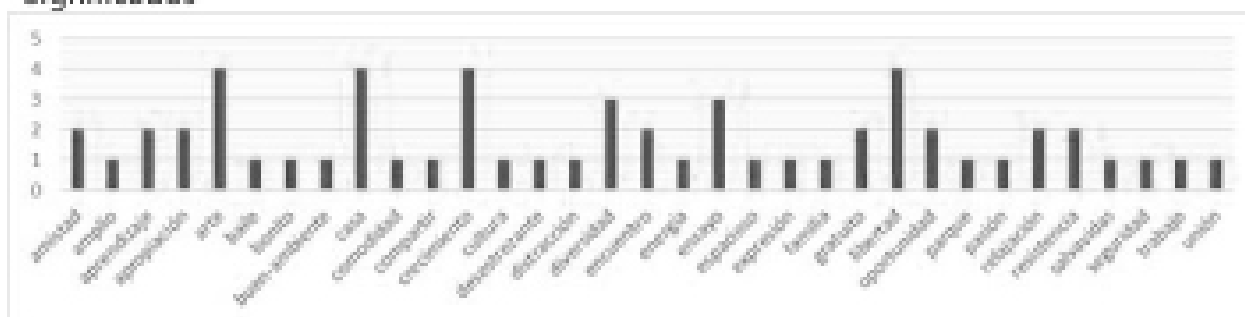
Desde el análisis de la información cualitativa se pudo definir que la práctica de la danza ha transformado a la estación del Metro Quinta Normal en un lugar cargado de significados emotivos y afectivos, conectando a los bailarines con este espacio de acceso público y convirtiéndolo en un lugar por el que se siente apego.

47 de 49 participantes afirmaron sentir afecto por la estación. Por otro lado, al preguntarles si extrañarían la estación de metro en el caso hipotético de que esta tuviese que cerrar o de que, por algún motivo, ya no pudiesen practicar en ella, un 98% de jóvenes indicó que sí la extrañarían. Estos resultados evidencian claramente la existencia de un apego a la estación.

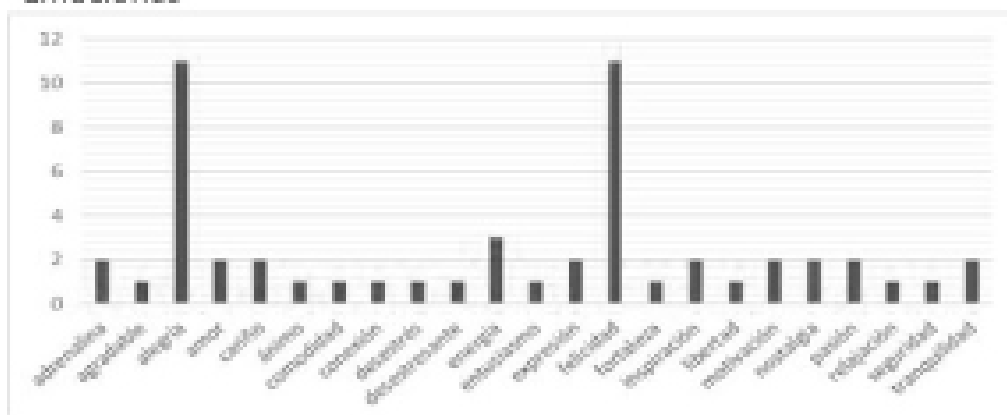
El apego al lugar se manifiesta luego de la generación de un apego de carácter psicológico a la actividad de bailar. En primer lugar, el baile es la actividad mediante la cual este grupo de jóvenes se identifica y conecta, tanto con el lugar como con los demás, generándose así un sentido de comunidad a partir de la actividad de la cual disfrutaban. Es así que el baile le otorga un significado y emoción especiales al espacio y, a partir de ello, se generan afectos y lazos entre los jóvenes y con la estación del metro. El segundo factor relevante para el proceso de apego es de carácter social. Los bailarines valoran la dinámica social y el compañerismo existente en los grupos de baile, generándose sentimientos de pertenencia que son importantes en la construcción identitaria individual y comunitaria. Este aspecto otorga a este espacio una identidad colectiva y social, que gira en torno a una actividad artística que transforma el espacio de flujos continuos en uno de experiencias y permanencias creadas en la atmósfera del baile. Asimismo, la dimensión espacial también es crucial para la existencia de apego debido a que el diseño del espacio es adecuado para la práctica del baile; sin dicha condición, esta práctica no existiría, como tampoco lo haría la consecuente significación del lugar.

En relación con el proceso de apego, es importante tomar en cuenta la significación que los encuestados dan a la estación y las emociones que expresan respecto de ella. Al consultarles a los jóvenes bailarines sobre el significado que la estación tenía para ellos, de 57 respuestas se identificaron 33 significados: arte,

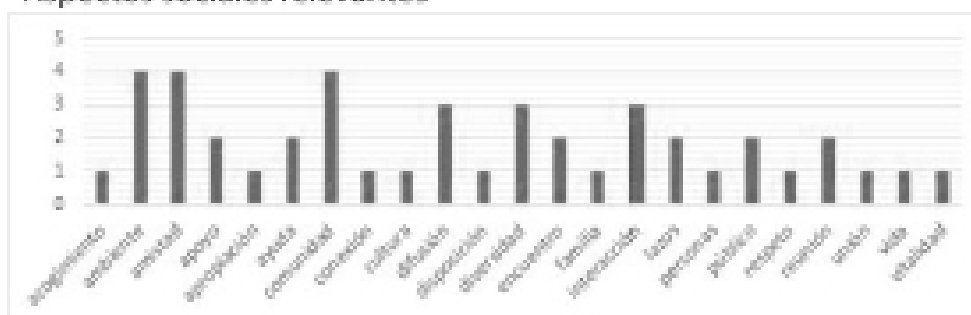
## Significados



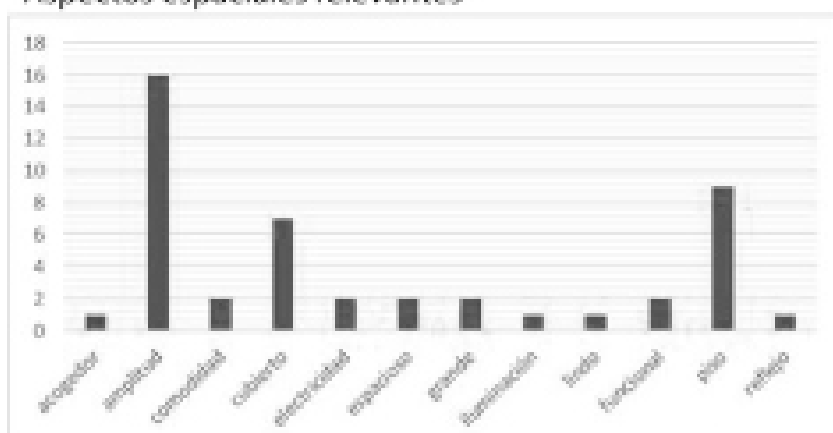
## Emociones



## Aspectos sociales relevantes



## Aspectos espaciales relevantes



**Figura 3.** Significados, emociones y aspectos sociales-espaciales relevantes de la Estación de Metro Quinta Normal.

**Fuente:** Elaboración propia.

casa, crecimiento y libertad fueron mencionados cuatro veces. Tres veces se mencionaron los conceptos de diversidad y ensayo. Dos veces se habló de la amistad, resistencia, encuentro, aprendizaje, oportunidad y apropiación. Finalmente, se mencionaron solo una vez los términos baile, seguridad, espacioso, amplio, salvavidas, gratis, unión, familia, liberación, energía, gratuito, buen ambiente, diversificar, cultura, expresión, compartir, parque, comodidad, bonito, pasatiempo, trabajo, fuente de trabajo y pasión (ver Figura 3). De los significados expuestos, ninguno de ellos se destaca en cuanto a su puntaje. No obstante, cabe mencionar que todos son positivos y se relacionan a la manera en que la expresión artística del baile tiene una capacidad de generar sensaciones de bienestar como la libertad y el crecimiento y de fomentar dinámicas sociales de unión.

Con respecto a las emociones, de 54 respuestas se identificaron 23 emociones. Las más mencionadas fueron la alegría y la felicidad, con 11 respuestas cada una. Luego, con cuatro menciones se identifican las emociones de amor y con tres la de energía y relajación. En doble repitencia están la inspiración, tranquilidad, adrenalina, expresión, motivación, nostalgia y pasión. Solo una vez se respondió con conceptos como ánimo, fortaleza, libertad, entusiasmo, conexión, agradable, comodidad, seguridad y personas (ver Figura 3). Es destacable como despuntan dos emociones en las respuestas: la alegría y la felicidad. Estas dos emociones tienen un carácter positivo y por ello tienen un valor importante en cuanto a la significación afectiva que decanta en vínculos de apego. El sentirse alegre o feliz en un lugar es una característica de la existencia de apego, normalmente asociada al confort que los espacios brindan. Sin embargo, en este caso, estas emociones emergen desde la práctica del baile y la relación social que gira en torno a él.

### **El Encuentro y La Comunidad como un Valor del Baile**

En cuanto a los aspectos sociales involucrados en el proceso de apego al lugar, se identificaron 20 aspectos en las respuestas sobre el tema. Se mencionaron cuatro veces el buen ambiente o energía positiva, la comunidad y la amistad. Las respuestas más representativas tienen que ver, por un lado, con los vínculos sociales internos que se van creando en el grupo de baile, y, por otro lado, con el contacto con los usuarios del sistema metro al que los jóvenes están expuestos, ya que se habló tres veces de la valoración de la interacción con el público,

la existencia de una diversidad de grupos de baile y la oportunidad de difundir su arte en un espacio público. Respecto a lo social, también es importante el apoyo, la ayuda, el encuentro, los lazos, el público y la reunión; se pone en evidencia que la creación de lazos comunitarios también es un factor relevante. Finalmente, como temas sociales importantes para los bailarines se encontró que los resultados hacían referencia al acogimiento, la apropiación, la cultura, la conexión, la disposición, la vida, las personas, la vitalidad, el respeto, la unión y la familia (ver Figura 3). En los relatos respecto de los aspectos sociales más importantes existe en común una valoración por el encuentro, la diversidad y la interacción, lo cual refleja el potencial social de esta dinámica de apropiación que surge desde el baile en un espacio público.

### **Espacios Públicos Adecuados para el Baile**

En relación al aspecto espacial, de 46 respuestas se identificaron 12 conceptos. El más repetido fue el de amplitud, con 16 respuestas. Le sigue el tipo de recubrimiento del piso —es decir, que es un buen tipo de piso para el baile— con nueve, mientras que el hecho de ser un espacio cubierto y cerrado tuvo siete respuestas. Solamente dos veces mencionados se encuentran los términos comodidad, electricidad, espacioso, grande y funcional. Una sola vez fueron mencionados los términos acogedor, iluminación, lindo y reflejo (ver Figura 3).

Las características espaciales que destacan tienen que ver con aquellas condiciones favorables para la práctica del baile. Por ello, la amplitud, lo espacioso y grande, además del tipo de piso y la condición cerrada o cubierta de la estación, brindan aquello que los bailarines consideran como necesario para su actividad. La amplitud, según explican los jóvenes bailarines, es un determinante importante para escoger un espacio adecuado para practicar, ya que permite simular el estar en un escenario, desplazándose en él y ocupándolo en su totalidad. Asimismo, la superficie del piso, la cual es totalmente plana y lisa, pero no resbaladiza, permite un nivel de deslizamiento adecuado al bailar. Es decir, las condiciones físicas de la estación, resultan favorables para bailar y ello ha sido aprovechado por los jóvenes.



## Conclusiones

---

La música, el cuerpo, el movimiento y el espacio crean una atmósfera única, percibida por aquella persona que baila, que se mueve y que crea ese espacio personal y especial. Esta vivencia individual, cuando sucede en un lugar público, puede decantar en dinámicas potentes que trascienden la atmósfera personal e impactan la esfera social y que tejen dinámicas comunitarias positivas. Tal es el caso de lo sucedido en la estación de metro Quinta Normal.

Los resultados han mostrado como la estación de metro Quinta Normal, infraestructura de transporte que por sus características de flujos y de transición espacial encaja dentro de la categoría de no lugares planteada por Augé (1993), ha sido significada desde el baile practicado por jóvenes santiaguinos que han hecho de esta estación su lugar de ensayo. Desde esta práctica emergen diversas significaciones positivas que generan una apropiación y apego a la estación, al mismo tiempo que dotan dicho espacio de una carga identitaria asociada al baile. En el momento en que este apego emerge desde un proceso de significación, la condición de no lugar desaparece y se genera un nuevo lugar.

La iniciativa y gestión ciudadana de ocupar la estación surgió de la necesidad de encontrar un lugar para bailar. Primordialmente la elección se dio por las condiciones físicas de la estación, ya que es un lugar cubierto, seguro, amplio y con un piso adecuado para bailar. Posteriormente, a partir de la práctica habitual del baile se generaron lazos comunitarios y significaciones afectivas con la estación, motivando el apego de los bailarines a la misma. Esta construcción identitaria es un proceso de significación de un no lugar donde, sin existir una planificación previa para brindar espacios para bailar, se ha podido dar cabida a una actividad artística practicada por una población juvenil. En definitiva, se logra construir apego a una infraestructura de transporte desde el apego a una actividad que motiva a la juventud, el baile.

Por otro lado, si bien el estudio se centra en la experiencia de los grupos de baile en la estación, y desde ello se fundamenta que existe un proceso de significación y apego, es necesario precisar que sus dinámicas también llaman la atención y cambian la atmósfera vivida de quienes transitan en estos lugares. Ante los momentos que comparten los bailarines y los usua-

rios de la estación, mientras unos bailan y los otros observan, se produce aquella intercorporalidad en donde se puede momentánea y parcialmente habitar en el sentir del cuerpo (Simonsen, 2007). Es decir, se comparten en cierto espacio y tiempo prácticas que trascienden las percepciones y emociones del individuo (Lindón, 2012); luego, dicha carga emotiva se transfiere al lugar, dándole densidad al mismo (Lindón, 2017). Las prácticas con el tiempo van tejiendo una identidad de lugar (Páramo & Burbano, 2014).

Es importante destacar que, si no fuese por la significación dada por los jóvenes bailarines, esta infraestructura de transporte sería una estación más en el sistema y no un lugar apropiado como lo es hoy en día. Esto da cuenta de una necesidad de espacios para la expresión artística y de la importancia de la iniciativa y gestión ciudadana para encontrar respuestas a ello. Asimismo, revela la falta de atención a las necesidades reales de la población al momento de planificar y diseñar los espacios de acceso público, lo cual abre un debate en cuanto a la importancia de la ciudadanía en el diseño y planificación de la ciudad. También, desde la capacidad de adaptación de los jóvenes, genera una reflexión en cuanto a la importancia de diseñar lugares versátiles, capaces de acoger distintas actividades para promover dinámicas ciudadanas creativas de apropiación, apego y cuidado de los lugares.

En el ejercicio de la planificación y diseño urbano, sería importante considerar la implementación de espacios físicos aptos para la intervención ciudadana, con el objetivo de potenciar la creatividad y las posibilidades de encuentro y organización comunitaria. Especialmente, se deberían atender las necesidades de los jóvenes, quienes podrían aprovechar mejor su tiempo libre al acceder a espacios adecuados para su desarrollo personal a través de actividades sanas como el baile y otras manifestaciones artísticas. Contar con estas actividades no solo es positivo para quienes las practican, sino también para quienes pueden contemplarlas.

Finalmente, reflexionar sobre cómo a partir del movimiento corporal se pueden generar dinámicas de apego, apropiación y pertenencia, es sin duda un camino a recorrer en el ámbito del diseño urbano: una perspectiva importante a tomar en cuenta para transformar aquella invasión de no lugares en un proceso creativo de lugares significados y apropiados.

## Referencias

- ANTONSICH, M. (2010). Meanings of place and aspects of the Self: An interdisciplinary and empirical account. *GeoJournal*, 75(1), 119–132. <https://doi.org/10.1007/s10708-009-9290-9>
- AUGÉ, M. (1994). *Los no lugares: espacios del anonimato*. Gedisa.
- BAINES, L. (MAYO 2016). *Dance, Embodiment, and Cultural Ecology: The Reflexive Relationship Between Bodies and Space*. Congress on Research in Dance Conference Proceedings. <https://doi.org/10.1017/cor.2016.1>
- BAUMAN, Z. (2006). *Vida Líquida*. Paidós Ibérica.
- CANO, O. (2012). Mercancía y Hogar: La Casa Como No Lugar. AIBR: Revista de Antropología Iberoamericana, 7(1), 99–119. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4849599>
- CASTAÑÓN, M. R. (2001). La Danza en la Musicoterapia. *Revista Electrónica Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 2001(42), 77–90. <https://www.redalyc.org/pdf/274/27404207.pdf>
- CRESSWELL. (2004). *Place: A Short Introduction*. Blackwell Pub.
- DAMASIO, A. (2004). *Looking for Spinoza*. Vintage.
- DEVINE-WRIGHT, P., SMITH, J., & BATEL, S. (2018). "Positive parochialism", local belonging and ecological concerns: Revisiting Common Ground's Parish Maps project. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 1–15. <https://doi.org/10.1111/tran.12282>
- DI MASSO, A., WILLIAMS, D. R., RAYMOND, C. M., BUCHECKER, M., DEGENHARDT, B., DEVINE-WRIGHT, P., HERTZOG, A., LEWICKA, M., MANZO, L., SHAHRAD, A., STEDMAN, R., VERBRUGGE, L., & WIRTH, T. VON. (2019). Between fixities and flows: Navigating place attachments in an increasingly mobile world. *Journal of Environmental Psychology*, 61, 125–133. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2019.01.006>
- HIDALGO, M. C., & HERNÁNDEZ, B. (2001). Place Attachment: Conceptual and Empirical Questions. *Journal of Environmental Psychology*, 21(3), 273–281. <https://doi.org/10.1006/jenvp.2001.0221>
- LEWICKA, M. (2011). Place attachment: How far have we come in the last 40 years? *Journal of Environmental Psychology*, 31(3), 207–230. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2010.10.001>
- LINDÓN, A. (2015). Del cronotopo fundacional a la construcción socio-espacial del territorio vallechalquense. En C. Lindón, A. Mendoza (Eds.), *La periferia metropolitana: entre la ciudad prometida y un lugar para vivir en la ciudad de México* (pp. 115–150). Gedisa Mexicana.
- LINDÓN, A. (2012). Corporalidades, emociones y espacialidades: hacia un renovado betweenness. *Revista Brasileira de Sociologia da Emoção*, 11(33), 698–723.
- LINDÓN, ALICIA. (2017). La ciudad movimiento: afectividades corporizadas y redes topológicas. *Inmediaciones*, 12. <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/AliciaLindonDos.pdf>
- LOW, S. & ALTMAN, I. (1992). Place Attachment. A conceptual inquiry. En Low, S. & Altman I. (Eds.), *Place Attachment* (pp. 1–12). Plenum Press.
- MANZO, L., & DEVINE-WRIGHT, P. (EDS.). (2014). *Place Attachment: Advances in Theory, Methods and Applications*. Routledge.
- MATOVIC, M., & SAN SALVADOR-DEL VALLE, R. (2019). Cultura, creatividad y gobernanza internacional. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 39–49. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.62995>
- MELO, C. C. D., COSTA, V. T. D., BOLETINI, T. L., FREITAS, V. G. D., COSTA, I. T. D., ARREGUY, A. V., & NOCE, F. (2017). A Influência do Tempo de Prática de Dança de Salão nos Níveis de Depressão de Idosos. *Revista de Psicologia del Deporte*, 27(4), 67–73. <https://psycnet.apa.org/record/2018-28945-009>
- PÁRAMO, P., & BURBANO, A. (2012). Sociolugares: en el límite entre lo público y lo privado. *Avances en Psicología Latinoamericana*, 30(2), 272–286. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/apl/article/view/1574>
- PÁRAMO, P., & BURBANO, A. (2014). Los usos y la apropiación del espacio público para el fortalecimiento de la democracia. *Revista Arquitectura*, 16, 8–11. <https://revistadearquitectura.ucatolica.edu.co/article/view/51>
- RELPH, E. (1976). *Place and Placelessness*. Pion.
- SÁEZ, M. L., & MERLOS, L. B. (2016). Arte y ciudad. Experiencias de danza en el espacio urbano. *European Review of Artistic Studies*, 7(3), 65–93. <https://core.ac.uk/download/pdf/301074705.pdf>
- SCANNELL, L., & GIFFORD, R. (2010). Defining place attachment: A tripartite organizing framework. *Journal of Environmental Psychology*, 30(1), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2009.09.006>
- SCANNELL, L., & GIFFORD, R. (2017). The experienced psychological benefits of place attachment. *Journal of Environmental Psychology*, 51, 256–269. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2017.04.001>
- SIMONSEN, K. (2007). Practice, spatiality and embodied emotions: A outline of a geography of practice. *Human Affairs*, 17, 168–181. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.2478/v10023-007-0015-8/html>
- TUAN, Y.-F. (1974). *Topophilia: a study of environmental perception, attitudes, and values*. Prentice-Hall.
- VIDAL, T., & POL, E. (2005). La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología*, 36, 281–297. <https://raco.cat/index.php/AnuarioPsicologia/article/view/61819>
- WILLIAMS, J. L. (2019). (Re-) Defining Dance/ Movement Therapy Fifty Years Hence. *American Journal of Dance Therapy*, 41(2), 273–285. <https://doi.org/10.1007/s10465-019-09295-6>

# Enclaves institucionais como potenciais espaços públicos: o arquipélago na cidade<sup>[1]</sup>

Los enclaves institucionales como espacios públicos potenciales:

el archipiélago en la ciudad

Institutional enclaves as potential public spaces:

the archipelago in the city

Les enclaves institutionnelles comme espaces publics potentiels:

l'archipel dans la ville

▲ Fuente: Autoría propia.

**Autora**

**Juliana Sicuro Corrêa**

PROURB FAU-UFRJ

sicuro.arq@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0545-3896>

Recibido: 30/05/2020

Aprobado: 17/07/2020

## Cómo citar este artículo:

Sicuro Corrêa, J. (2021). Enclaves institucionais como potenciais espaços públicos: o arquipélago na cidade. *Bitācora Urbano Territorial*, 31(III): 53-66. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87768>

[1] O presente artigo é resultado da pesquisa desenvolvida no âmbito do mestrado acadêmico no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e que culmina na dissertação “Arquipélago carioca: enclaves institucionais e trama urbana na cidade do Rio de Janeiro” orientada pelo Prof. Dr. Guilherme Lassance. A referida pesquisa contou com fomento das instituições CAPES e FAPERJ.



## Resumo

---

A partir da observação de uma situação peculiar na cidade do Rio de Janeiro — a presença de uma ‘figura de exceção’ na trama contínua de um bairro intensamente urbanizado — foi levantada a hipótese de que espaços institucionais com caráter de isolamento (enclaves) possam hoje exercer um importante papel na qualificação do espaço urbano e na promoção da vida coletiva. Por meio da análise de fotografias aéreas e mapas cadastrais da cidade, a pesquisa verificou que outros enclaves institucionais, implantados na periferia urbana no início do século XX, ao interagirem com a expansão da cidade, também produziram figuras excepcionais na trama da cidade do Rio de Janeiro. Mediante essa constatação, propusemos que esse conjunto de espaços seja pensado mediante o conceito de arquipélago e abrimos uma discussão de planejamento urbano com o objetivo de

lançar luz às potencialidades da forma urbana das cidades contemporâneas no que diz respeito à produção de novas tipologias de espaços públicos.

**Palavras-Chaves:** isolamento social, área livre, arquipélago, expansão urbana, espaço público

## Autora

---

### Juliana Sicuro Corrêa

Atua no campo da arquitetura e do urbanismo como arquiteta, pesquisadora e docente. Formada pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (2011) com extensão universitária na Universidade Técnica de Lisboa, pós-graduação em “Geografia, Cidade e Arquitetura” pela Escola da Cidade em São Paulo (2018) e mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (2020). Atualmente, é professora substituta do Departamento de Projeto Arquitetônico na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFRJ e doutoranda no PROURB-UFRJ.



## Abstract

A peculiar situation in the city of Rio de Janeiro —the presence of an ‘exceptional figure’ in the continuous urban fabric of an intensely urbanized neighborhood— gave rise to the hypothesis that institutional spaces with a character of isolation (enclaves) may play an important role in the qualification of the urban space and in the promotion of collective life. The analysis of aerial photographs and cadastral maps of the city revealed other institutional enclaves, implanted in the urban periphery in the beginning of the 20th century, which interacted with the expansion of the city. These other enclaves have also given rise to exceptional figures in the urban fabric of the city of Rio de Janeiro. Based on this observation, it is argued here that the concept of archipelago can account for this set of spaces. A discussion is opened concerning urban planning with the aim of shedding light on the potentialities of the urban form of contemporary cities with regard to the production of new types of public spaces.

**Keywords:** social isolation, open space, archipelago, urban expansion, public space

## Résumé

À partir de l’observation d’une situation particulière dans la ville de Rio de Janeiro —la présence d’une «figure exceptionnelle» dans l’intrigue continue d’un quartier intensément urbanisé— on a émis l’hypothèse que les espaces institutionnels à caractère d’isolement (enclaves) peuvent aujourd’hui jouer un rôle important dans la qualification de l’espace urbain et dans la promotion de la vie collective. À travers l’analyse de photographies aériennes et de plans cadastraux de la ville, la recherche a révélé que d’autres enclaves institutionnelles, implantées dans la périphérie urbaine au début du XXe siècle, en interaction avec l’expansion de la ville, produisaient également des figures exceptionnelles dans la trame de la ville de Rio de Janeiro. Partant de ce constat, nous avons proposé que cet ensemble d’espaces soit pensé à travers le concept d’archipel et ouvert une réflexion sur l’urbanisme avec l’objectif d’éclairer le potentiel de la forme urbaine des villes contemporaines vis-à-vis de la production de nouveaux types d’espaces publics.

## Resumen

A partir de la observación de una situación peculiar en la ciudad de Río de Janeiro y del reconocimiento de la presencia de una ‘figura excepcional’ en la trama continua de un barrio intensamente urbanizado, se propone la hipótesis de que los espacios institucionales con carácter de aislamiento (enclaves) podrían hoy realizar un papel importante en la calificación del espacio urbano y en la promoción de la vida colectiva. A través del análisis de fotografías aéreas y mapas catastrales de la ciudad, la investigación encontró que otros enclaves institucionales, implantados en la periferia urbana a principios del siglo XX, al interactuar con la expansión de la ciudad, también produjeron figuras excepcionales en la trama de la ciudad. En base a esta observación, propusimos que este conjunto de espacios sea observado mediante el concepto de archipiélago y abrimos una discusión sobre planeamiento urbanístico. Su objetivo es el de iluminar el potencial de la forma urbana de las ciudades contemporáneas con respecto a la producción de nuevos tipos de espacios públicos.

**Palabras-clave:** aislamiento social, espacio abierto, archipiélago, expansión urbana, espacio público

Enclaves institucionais como  
potenciais espaços públicos:  
o arquipélago na cidade

**Mots-clés:** isolation sociale, espace ouvert, archipel, expansion urbaine, espace public

## Introdução

O presente artigo procura lançar luz às potencialidades da forma urbana das cidades contemporâneas no que diz respeito à produção de novas tipologias de espaços públicos. Para isso, irá apresentar um fenômeno identificado na cidade do Rio de Janeiro —segunda maior cidade brasileira em população— e que encontra paralelo em outros contextos. Tal fenômeno consiste na formação de ‘figuras de exceção’ a trama urbana a partir da interação entre espaços institucionais com caráter de isolamento (enclaves institucionais) e o processo de expansão da cidade.

O termo enclave tem sua origem na geografia política e designa um território cujas fronteiras geográficas ficam inteiramente dentro dos limites de outro território. O termo é apropriado como conceito nas ciências sociais e vem adquirindo sentidos mais amplos<sup>[2]</sup>. A nosso ver, podemos compreender um enclave como uma instância espacial que se estabelece com limites eficientes para as suas necessidades de isolamento e controle e assume um conjunto de configurações formais compatíveis com tais necessidades. A pesquisa evidencia —explicitaremos mais adiante— que o caráter de isolamento dos espaços institucionais selecionados foi um fator determinante para que tenham sido produzidas o que estamos chamando de ‘figuras excepcionais’ na trama da cidade. O fato de esses espaços terem sido resguardados do intenso parcelamento do solo promovido pela urbanização faz com que hoje se apresentem como formas identificáveis quando vistas em ‘contraste’ com seu entorno.

O debate que se estabelece a partir dessas figuras diz respeito às relações entre a morfologia urbana e as dinâmicas socioespaciais em diferentes escalas. O trabalho se identifica com abordagens que apontam para uma “autonomia relativa da forma” como é o caso do estudo sobre a quadra realizado por Philippe Panerai, Jean Castex e Jean-Charles Depaule (Panerai, Castex, Depaule, 2013). A quadra, objeto da sua investigação, é uma unidade de parcelamento constitutiva do tecido urbano que assume diferentes configurações contextuais. São ao mesmo tempo produzidas historicamente, em função das transformações políticas e culturais mais amplas, vividas pelas cidades e sociedades em que se inserem, e produtoras de dinâmicas socioculturais específicas. De forma análoga à quadra, o enclave institucional é um elemento que revela dinâmicas territoriais diversas e também as produz. Pode ser compreendido como um elemento próprio da morfologia urbana das cidades contemporâneas cujas características específicas irão possibilitar um determinado conjunto de usos e apropriações.

O trabalho se identifica também com abordagens da teoria do urbanismo contemporâneo que reivindicam a possibilidade de atuação em territórios urbanos instáveis através de seus fragmentos materiais, sem com isso abrir mão de uma perspectiva sistêmica (SECCHI, 2012). Nes-

*A nosso ver, podemos compreender um enclave como uma instância espacial que se estabelece com limites eficientes para as suas necessidades de isolamento e controle e assume um conjunto de configurações formais compatíveis com tais necessidades.*

[2] No contexto brasileiro, por exemplo, Teresa Caldeira utiliza o termo “enclaves fortificados” para tratar dos condomínios residenciais que se tornaram recorrentes na cidade de São Paulo. Esses enclaves são reconhecidos pela autora como mecanismos de produção e reprodução da segregação socioespacial (CALDEIRA, 1997).



**Figura 1.** O “espaço sem nome” visto de cima, diagrama sobre mapa Google

Fonte: Elaboração própria



**Figura 2.** A “figura de exceção” em um mapa de cheios e vazios

Fonte: Elaboração própria

se sentido, recorreremos ao conceito de arquipélago, que será apresentado mais adiante, e a algumas de suas apropriações pelo campo da arquitetura e do urbanismo apostando que, feitas as devidas transposições contextuais, tal conceito possa ser produtivo para pensar os fragmentos identificados na cidade do Rio de Janeiro como um possível conjunto aberto.

A argumentação a seguir se inicia com uma apresentação da motivação da pesquisa: a observação de uma situação peculiar na configuração presente da ci-

dade do Rio de Janeiro, mais especificamente em um antigo bairro ferroviário do chamado ‘subúrbio carioca’. Em seguida, explicitaremos como, a partir desse caso específico, foi identificada uma problemática de trabalho e formulada uma hipótese de investigação. Na sequência, e partindo dos resultados obtidos através de uma análise de bases cartográficas e iconográficas, traçamos bases para um debate prospectivo que diz respeito ao planejamento urbano e aos espaços públicos nas cidades contemporâneas.





**Figura 3.** O “espaço sem nome” visto de dentro  
**Fonte:** Elaboração própria

## Um “Espaço sem Nome” no Engenho de Dentro

A reflexão aqui apresentada é resultado de uma investigação que partiu da observação de uma realidade empírica: um espaço institucional com caráter de isolamento preservou uma área verde em um bairro intensamente urbanizado e é hoje tematizado como um potencial parque de bairro na esfera municipal. Esse espaço de isolamento era o antigo Hospício-Colônia do Engenho de Dentro e a área verde preservada corresponde ao lote do Instituto Municipal Nise da Silveira (IMNS), instituição psiquiátrica que ocupa hoje o terreno do antigo Hospício.

O IMNS corresponde a uma das poucas áreas verdes do bairro do Engenho de Dentro e de toda a região do Grande Méier, composta por este e outros dezessete bairros. O lote de 300x300 metros equivale a aproximadamente quatro quadras do entorno e se apresenta como uma exceção no contexto em que se insere. Enquanto o padrão de quadras do bairro é essencialmente caracterizado por pequenos lotes residenciais e comerciais, o IMNS se organiza a partir de uma outra ordem espacial na qual os edifícios se implantam como um sistema de “peças soltas”, conectadas por caminhos em um grande lote predominantemente não edificado, amplamente arborizado, dentro de um perímetro claramente definido.

De fora, para quem caminha nas ruas que circundam o lote, o que se vê é uma densa cobertura vegetal por detrás dos muros e grades que cercam o com-

plexo. De dentro, uma outra paisagem se revela. Os caminhos sinuosos que conectam os edifícios hospitalares parcialmente abandonados, a sombra das árvores, o maciço ao fundo, são alguns dos elementos que compõem esse cenário.

Poderíamos identificar a figura morfológica encontrada no Engenho de Dentro como uma “quadra-parque”, no entanto, sabemos que não se trata propriamente nem de uma “quadra” nem de um “parque”. Não se trata de um lote privado, pois é uma propriedade pública que abriga equipamentos públicos, tampouco trata-se de um espaço público no seu sentido pleno, uma vez que não é acessível aos diversos públicos que habitam a cidade. Diante disso, podemos dizer que essa situação encontrada no Rio de Janeiro escapa, de certa forma, às classificações programáticas do planejamento e desestabiliza algumas noções tradicionais do campo do urbanismo. É a impossibilidade de enquadramento desse objeto que o torna particularmente valioso para nós.

## Enclave x Parque: A Emergência de um Espaço Público?

Localizado na zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, o Engenho de Dentro se caracteriza por ser um bairro predominantemente residencial com comércio e serviços de caráter local e com a presença de alguns equipamentos notáveis, tais como o Estádio João Havelange (com capacidade para 46 mil pessoas), o Museu do Trem (situado na área das antigas oficinas ferroviárias) e o próprio IMNS. É ainda marcado pela presença da infraestrutura ferroviária, que o divide em dois seguimentos, e pela Linha Amarela, rodovia construída na década de 1990 para conectar a região Norte e o Centro da cidade à zona Oeste, perfurando o Maciço da Tijuca.

Quando falamos dessa localidade urbana estamos falando de um bairro consolidado que, apesar de não estar na centralidade dos investimentos públicos em qualidade de vida e não integrar o circuito turístico da cidade, é amplamente integrado às dinâmicas urbanas. Nesse sentido, o Engenho de Dentro hoje não se identifica plenamente com a ideia de ‘periferia’. No entanto, em meados do século XIX, essa região correspondia a uma zona de expansão da cidade em que se substituíam os engenhos de açúcar, que haviam motivado a sua primeira ocupação, por uma atividade industrial associada ao transporte ferroviário. Ela



ia, aos poucos, deixando sua condição de ‘borda da cidade’ e sendo incorporada a uma dinâmica propriamente urbana.

É na primeira década do século XX que a Colônia de Mulheres Alienadas do Engenho de Dentro é ali implantada. Desde então, a Colônia dá lugar a um Hospício, posteriormente a um Hospital Psiquiátrico e hoje a um Instituto Municipal. Guardadas as diferenças significativas entre essas instituições, podemos dizer que, há mais de um século, o lote do atual IMNS é ocupado por instituições públicas e psiquiátricas, mais ou menos conservadoras a depender do contexto histórico e das políticas de saúde vigentes, porém todas identificadas com a ideia de ‘isolamento’.

Nas últimas décadas, com a Reforma Psiquiátrica [3] e a consequente redução do número de pacientes internos, parte dos edifícios do complexo são esvaziados das atividades hospitalares. Hoje, além de um conjunto de edifícios parcialmente desativados e em estado de abandono, encontramos, dentro dos limites do lote público da antiga Colônia, uma série de outros usos não hospitalares: Dois Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) da Prefeitura, o Museu de Imagens do Inconsciente e outros projetos sociais tais como, o Trilhos Urbanos, o Espaço Aberto ao Tempo (EAT) e o bloco de carnaval Loucura Suburbana. Ou seja, observa-se a presença hoje no lote do IMNS de usos não previstos pelo programa original do complexo que evidenciam uma certa capacidade de aderência desse espaço no território onde se insere.

É nessa dinâmica emergente e ambígua que reside a possibilidade da criação de um espaço público significativo para a localidade, capaz de reforçar os vínculos afetivos da população da região com o espaço e sua história. Entretanto, apesar de uma certa porosidade no que diz respeito à apropriação dos espaços no interior do lote por usos não programados, o complexo ainda apresenta resquícios da condição de isolamento do seu passado hospitalar. Além do cuidado com os pacientes que circulam no interior do complexo em condição de vulnerabilidade, é perceptível que o controle de acesso e circulação no interior do complexo, assim como as restrições de registro fotográfico, por exemplo, estão também associados a um receio em relação à eminente extinção do Instituto e ao destino incerto da área.

[3] A Reforma Psiquiátrica é descrita na Lei 10.216, de 9/4/2001. Consiste em uma política de erradicação progressiva dos manicômios, substituindo-os por novos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Sua realização é resultado de uma disputa política iniciada no contexto da luta mais ampla pela redemocratização do país, na segunda metade da década de 1970 (a Luta Antimanicomial). (Cruz JR, 2015)

Sabemos que, paralelamente a esse processo de transformação nas políticas de saúde e em convergência com outras iniciativas similares em outras cidades e países, vem sendo discutida, na esfera municipal, nos últimos anos, a possibilidade de transformar o espaço do antigo hospício em um parque público [4]. O que se observa hoje é, então, uma potencial transformação de um espaço institucional de propriedade e gerência pública, porém subutilizado e controlado, em uma área de lazer de acesso irrestrito.

Da mesma maneira que podemos pensar estrategicamente nesse espaço como peça-chave para a produção qualitativa de um espaço urbano democrático, ele também será visado por construtoras ou agentes do mercado imobiliário para a implantação de novos empreendimentos residenciais ou comerciais na região interessados no potencial construtivo e no benefício financeiro que essas reservas de solo urbano podem gerar. Podem ser também visados pelo próprio poder público para viabilizar “projetos-propaganda” que seguem a lógica do “planejamento estratégico”, como explicitaremos mais adiante a partir do caso do Parque de Madureira. Ou seja, quando apontamos para a possibilidade de transformação desse espaço, levantamos uma problemática complexa do ponto de vista do planejamento que envolve a produção dos espaços públicos nas cidades contemporâneas.

## Em Busca de um Arquipélago

Apesar de a atual conjuntura política no contexto brasileiro e carioca tornar a realização do Parque Nise da Silveira uma perspectiva ainda pouco concreta, a observação do processo descrito acima nos fez levantar a hipótese de que espaços como esse possam exercer um importante papel na qualificação do espaço urbano em territórios intensamente urbanizados.

As potencialidades urbanísticas vislumbradas a partir do caso do Engenho de Dentro tornam pertinente uma investigação mais ampla que, antes de verificar a hipótese acima apontada precisa responder à pergunta: é possível encontrar outros enclaves institucionais que também produziram figuras excepcionais na trama da cidade do Rio de Janeiro? Ou seja, precisamos compreender se o que observamos no caso Engenho de Dentro se trata de um caso isolado

[4] O Parque Nise da Silveira aparece como uma das diretrizes de fundação do Instituto Rio Patrimônio da Humanidade (IRPH) da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, criado em 2012.

ou de um ‘padrão morfológico’. Diante disso, fomos em busca de outras situações semelhantes ainda nesse contexto urbano específico.

A imagem do ‘arquipélago’ serviu como instrumento para a visualização de um território pontuado por tais figuras. Tendo em vista a apropriação precedente do termo como conceito operativo pelo campo da arquitetura e do urbanismo, o utilizamos como guia. No seu contexto disciplinar de origem — a geografia física — o arquipélago corresponde a um conjunto de ilhas que se encontram espacialmente próximas e tem, em geral, uma mesma formação e estrutura geológica. O termo é introduzido no debate urbanístico na década de 1970, quando utilizado por Oswald Matias Ungers para apresentar uma estratégia de planejamento para a cidade de Berlim num contexto de decrescimento populacional (shrinking).

Ungers e equipe <sup>[5]</sup> propõem que a cidade de Berlim seja pensada como núcleos edificadas dispostos em um “mar de natureza” (green) ao invés de como um contínuo edificado, unido por uma trama. O arquipélago seria então esse conjunto de “ilhas” construídas, partes existentes da cidade escolhidas para serem preservadas e estruturadas de modo que reforçassem as suas próprias características.

Posteriormente, na primeira década dos anos 2000, o projeto de Ungers é retomado por Pier Vittorio Aureli, arquiteto e teórico italiano, a fim desenvolver uma estratégia para pensar os contextos urbanos contemporâneos intensamente urbanizados. Propõe, ao contrário do arquipélago de Ungers, que as ilhas sejam os vazios na trama “isotrópica” da cidade, trama esta que, no pensamento do autor, é compreendida como o principal instrumento da urbanização (Aureli, 2011).

Essa ideia está na base do projeto-ensaio “Stop City”, desenvolvido por Aureli em parceria com Martino Tattara no qual a arquitetura é um elemento cuja função essencial passa pelo estabelecimento de limites. Ela define um vazio e garante que o mesmo permaneça, subvertendo assim a lógica dominante da cidade “sem forma” e “sem limites” produzida pela urbanização na qual os vazios são as sobras, os

fragmentos que restam entre os cheios construídos, distribuídos pelo território de forma essencialmente funcional.

O que nos interessa ao olhar para a “Stop City” é justamente a possibilidade de pensarmos em contextos urbanos intensamente urbanizados, tais como a cidade do Rio de Janeiro, a partir dos “vazios”, mais especificamente, daqueles que estamos identificando como enclaves institucionais. Esses espaços apresentam qualidades distintas daqueles que compõe a trama de cidades expandidas e periferias urbanas tais como os extensos e repetitivos loteamentos residenciais que se multiplicam nas paisagens brasileiras <sup>[6]</sup> e nessa excepcionalidade reside o seu potencial.

## A Cidade Invertida: Vazios na Trama e Espaços Públicos

Como dissemos anteriormente, para Aureli, a trama é o principal instrumento da urbanização. Isso porque, o uso de uma trama regular no estabelecimento do sistema de circulação de uma cidade permite dar agilidade métrica à divisão fundiária e consequentemente à comercialização do solo urbano criado, facilitando a rápida ocupação de territórios até então não-urbanos. O uso instrumental da trama para a “conquista” de novos territórios urbanos pode ser observado em contextos e momentos diversos da história do urbanismo desde a expansão da cidade de Barcelona no século XIX orientado pelo Plano Cerdá, por exemplo, até a recente produção de territórios urbanos periféricos por meio de extensos loteamentos residenciais, como os anteriormente mencionados.

No que diz respeito aos “vazios na trama”, ou às figuras que delas se destacam, podemos observar que no início do século XX cidades como Nova York, Buenos Aires e Chicago —entre outras— se desenvolveram segundo planos urbanos que reservaram áreas não edificadas como áreas públicas de lazer e convívio. Buenos Aires é também um exemplo claro de como o planejamento se antecipou ao crescimento da cidade moderna definindo um conjunto de parques públicos antes que o processo de expansão e parcela-

[5] A proposta de Ungers para Berlim teve a colaboração dos arquitetos Rem Koolhaas, Peter Riemann, Hans Kollhoff e Arthur Ovaska e foi produzida durante um curso de verão oferecido para alunos da universidade de Cornell em Berlim. O resultado dessa reflexão é o manifesto “The city in the city” (1977) que pode ser encontrado no livro “The city in the city: Berlin, the Green Urban Archipelago” em suas várias versões (Hertweck, Marot, 2013).

[6] Um exemplo claro da expansão urbana por meio de loteamentos residenciais periféricos é o caso das chamadas “cidades-satélite” na Região Administrativa do Distrito Federal (Dermtl, 2018) e no Rio de Janeiro podemos citar o Jardim Maravilha na Zona Oeste (Cortado, 2018). Em ambos os casos, as áreas livres são resultantes da implantação dos lotes privados e apresentam caráter essencialmente residual.

mento do solo se intensificasse, como esclarece Adrián Gorelik no livro “A grelha e o parque” (Gorelik, 2008).

O que podemos observar na paisagem das cidades contemporâneas é uma situação oposta: os vazios que vêm sendo produzidos são, em grande medida, identificados com a expressão “terrain vague” (Solá-Morales, 2002). Tratam-se de fragmentos “residuais” ou “intersticiais” produzidas por forças políticas e econômicas que não exercem uma função social. No contexto brasileiro, a expressão “vazios urbanos” (Borde, 2006) se torna uma categoria utilizada para identificar lotes que permanecem vagos por um determinado período de tempo, em função da obsolescência ou deslocamento de usos na cidade, usualmente localizados em áreas centrais ou em regiões portuárias e industriais, tornando-se muitas vezes reservas de mercado.

Os espaços institucionais que identificamos como figuras de exceção na trama da cidade do Rio de Janeiro não são vazios planejados tais como os parques de Nova York e Buenos Aires, tampouco são áreas abandonadas ou subutilizadas. Podemos dizer que essas figuras foram produzidas de forma não planejada pelo planejamento, uma vez que a instituição é implantada sem a intenção explícita de preservar um vazio. Essa condição é uma consequência de um processo alheio ao próprio enclave. Apesar de serem resultantes de processos distintos, os parques da cidade expandida de Buenos Aires se aproximam morfologicamente dos enclaves institucionais cariocas<sup>[7]</sup>. Essa aproximação faz com que possamos pensar que os vazios identificados na cidade do Rio de Janeiro como enclaves institucionais poderiam se tornar também promotores de qualidade ambiental urbana e catalisadores da vida coletiva.

Sabemos que as possibilidades de interação entre práticas sociais e entorno construído são complexas e que uma determinada configuração formal não corresponde a um tipo de prática social específica. É preciso também considerarmos que o sentido de espaço público vem se transformando significativamente do século XX até os dias de hoje. No entanto, entendemos que a forma é ainda um fator determinante para a vida social uma vez que oferece condições mais ou menos propícias para o desenvolvimento de um conjunto de práticas. Apostamos também, tendo em vista a produção de autores tais como Carlos Nelson Ferreira dos Santos, que é no limiar entre a esfera pública e a privada que pode se estabelecer um comum

urbano e que as regras que orientam a apropriação desses espaços limítrofes estão em permanente construção (Abrahão, 2016).

## Enclaves na Expansão da Cidade do Rio de Janeiro

Como dito anteriormente, a pesquisa foi em busca da verificação de um padrão morfológico que viesse a convergir com a imagem-conceitual do arquipélago. Esse procedimento de generalização, feito por meio da observação de plantas cadastrais da cidade<sup>[8]</sup> e das fotografias aéreas do acervo do Museu Aeroespacial (MUSAL)<sup>[9]</sup> (os primeiros registros das esparsas ocupações periféricas nas primeiras décadas do século XX), nos levou a perceber que, para além de casos isolados com alguns aspectos comuns, estávamos diante de um fenômeno que diz respeito ao processo de urbanização e, mais especificamente, da expansão horizontal da cidade do Rio de Janeiro.

É importante esclarecer que quando falamos da expansão da cidade do Rio de Janeiro não pretendemos dar conta do problema do crescimento urbano que, no caso carioca, ocorre ao mesmo tempo de forma extensiva e intensiva (Machado, 2018). Também não estamos falando de um organismo único que avança em direção às periferias de forma homogênea. Esse processo é descontínuo e fragmentário, ele envolve diversos tipos de agentes e configura uma série de padrões de ocupação específicos. Ele se inicia na segunda metade do século XIX e aos poucos vai transformando freguesias rurais em urbanas através do desmembramento de grandes propriedades. É motivado por uma série de fatores tais como as reformas urbanas da região central, o aumento populacional e a intensificação da atividade industrial (Abreu, 2013).

Nas décadas subsequentes, o deslocamento populacional e a expansão da trama se intensificam. O crescimento acompanha em grande medida a malha ferroviária também em expansão dando origem aos bairros do chamado “subúrbio carioca”<sup>[10]</sup> nas zonas

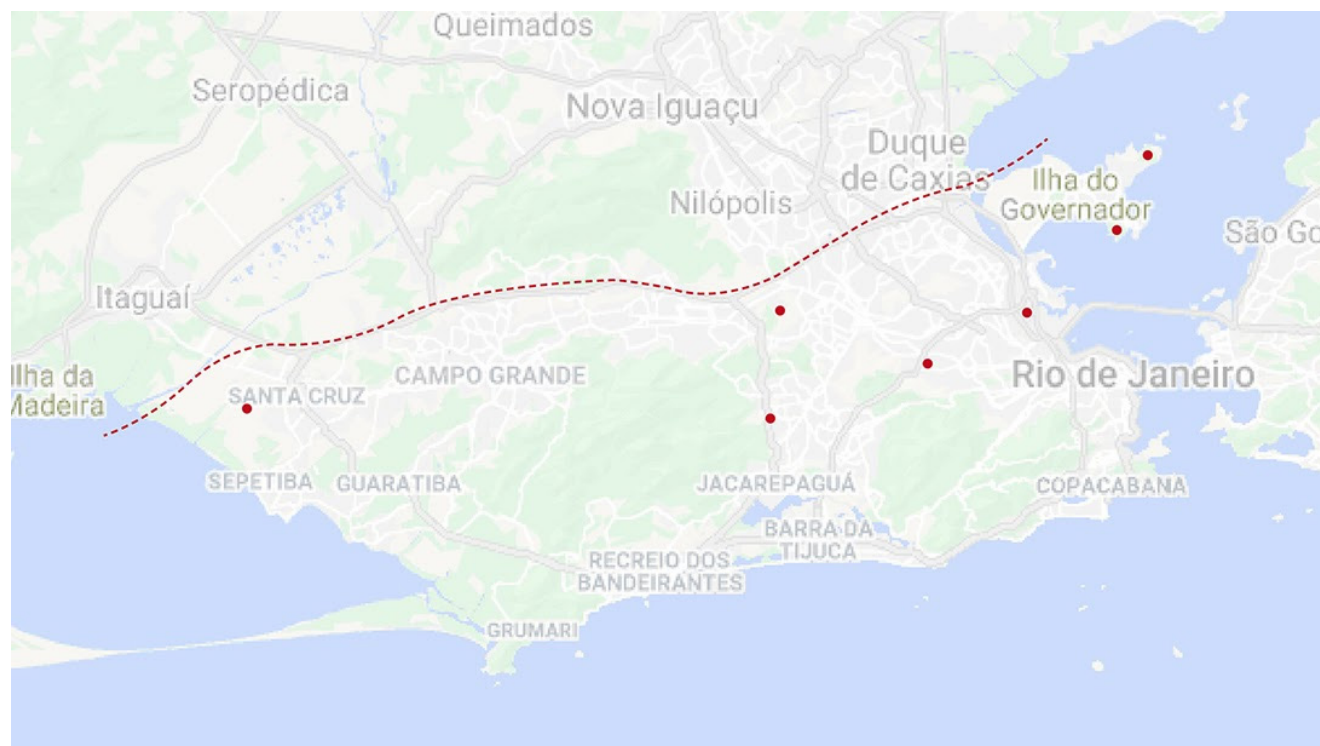
[7] O termo ‘carioca’ significa, em linguagem corrente, aquilo que é próprio da cidade do Rio de Janeiro.

[8] As plantas cadastrais utilizadas são datadas de 1908, 1935 e 1942 e estão disponíveis na plataforma cartográfica ImagineRio [www.imagerio.org](http://www.imagerio.org). Os documentos técnicos recolhidos nos arquivos da cidade se encontram na biblioteca virtual [www.library.artstor.org](http://www.library.artstor.org).

[9] Disponíveis no site da Biblioteca Brasileira <http://brasilianafotografica.bn.br/>.

[10] O autor Nelson da Nóbrega Fernandes explicita o uso particular do termo subúrbio no contexto carioca para designar bairros com população de baixa renda que se desenvolveram às margens da ferrovia no início do século XX (Fernandes, 2001).





**Figura 4.** Localização dos exemplos analisados pela pesquisa na cidade do Rio de Janeiro, diagrama sobre mapa Google

**Fonte:** Elaboração própria

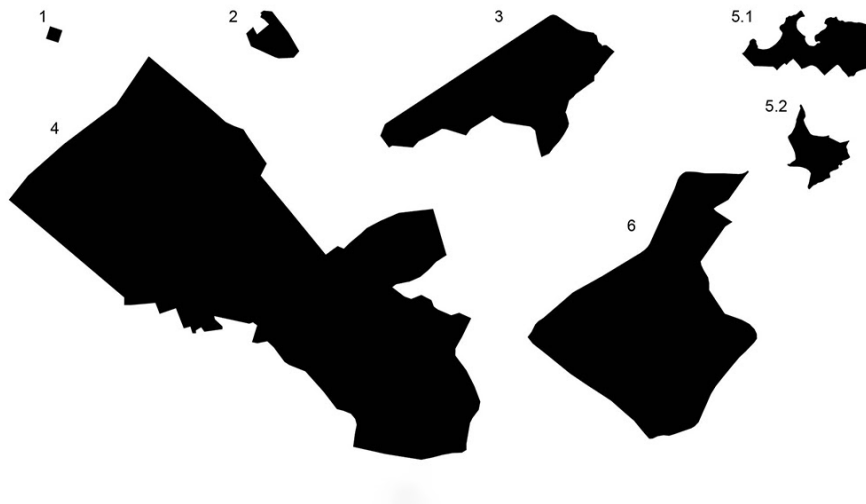
Norte e Oeste. Como esclarece Maurício de Abreu, até meados do século XX, a trama urbana da cidade já atingia, em linhas gerais, a extensão da totalidade do município. No entanto, a cidade continua crescendo em termos populacionais, transformando e consolidando essa trama.

Encontramos uma série de outros espaços institucionais que também foram implantados na periferia no mesmo período e cujo programa-base também se identifica com a ideia de isolamento. São eles equipamentos de saúde relacionados ao tratamento de doenças mentais ou infecciosas e áreas militares, do exército, da marinha ou da aeronáutica. Apesar de todos esses espaços institucionais estarem situados dentro dos limites do município, foram intencionalmente posicionados “fora da cidade” em freguesias rurais ou urbanas com baixa densidade populacional. O sentido de “fora”, que remete à ideia de “extramuros”, está relacionado a uma intenção de segregação de determinados programas da vida social urbana. O que estava sendo posto para fora era a “loucura”, as doenças infecciosas e o aparato de defesa militar.

A dinâmica de afastamento de programas “não desejáveis” dos núcleos urbanos consolidados, desde presídios à infraestruturas e indústrias, não é uma especificidade do Rio de Janeiro. No entanto, nota-se uma particularidade que é o fato de o Rio de Janeiro ter se tornado a sede do Império português e posteriormente capital da República. Esse protagonismo político-administrativo estabelece uma forte relação com os investimentos em equipamentos públicos de saúde e com o fato de a cidade ter se tornado a sede de grande parte do aparato militar nacional.

Selecionamos um conjunto de exemplo de situações nas quais, da mesma forma como a Colônia do Engenho de Dentro, a implantação e permanência desses enclaves teve como consequência a preservação de um vazio, seja ele uma área verde ou apenas uma figura na qual predomina o não edificado. Esses exemplos são: o antigo Instituto Soroterápico de Manguinhos, atual centro de pesquisa da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz); a antiga Colônia Psiquiátrica de Jacarepaguá (Colônia Juliano Moreira); a área militar localizada na Planície de Gericinó composta pela Vila Militar (Exército) e o Campo dos Afonsos (Aeronáutica); as áreas militares ocupadas pela Base





**Figura 5.** Comparativo entre as figuras que compõe o arquipélago carioca.

Fonte: Juliana Sicuro

dos Fuzileiros Navais e pelo Instituto de Pesquisa da Marinha (IPQM) na Ilha do Governador e a área militar (aeronáutica) equivalente ao antigo Hangar de Zeppelin em Santa Cruz.

## A Formação de Figuras Excepcionais na Trama

Ao observar os exemplos selecionados de enclaves institucionais mediante a variável ‘tempo’, pudemos perceber que os mesmos se tornaram figuras excepcionais na medida em que esse território periférico foi sendo incorporado à trama da cidade. Ou seja, é no ‘atrito’ com a trama que os perímetros desses espaços institucionais se constituem ou se consolidam. Confirmamos assim a existência de um padrão morfológico como decorrência do fenômeno explicitado.

As figuras encontradas apresentam diferenças significativas entre si, como podemos ver no gráfico comparativo (Figura 05) <sup>[11]</sup>. As maiores porções de território em área correspondem aos enclaves localizados na zona Oeste da cidade. Esse fato reitera a relevância da temporalidade associada ao processo de urbanização na constituição de tais figuras. Outros fatores são também determinantes para a definição das configurações morfológica encontrada como as

próprias necessidades funcionais do programa base e as características geográfica dos terrenos em questão. Apesar das diferenças explicitadas, todas essas figuras são hoje áreas significativas do território urbano, mais ou menos acessíveis à população, que precisam ser reivindicadas para o debate público.

## Enclaves Institucionais e Planejamento Urbano

Uma vez identificado o conjunto de figuras as quais estamos chamando de ‘arquipélago carioca’ a discussão que se estabelece gira em torno das potencialidades desses territórios. Em maior ou menor escala, essas “ilhas” são reservas de espaço que podem incorporar novas funções urbanas e ambientais enquanto espaços de lazer e convívio em escala de bairro ou, por vezes, como reservas ambientais com caráter ecológico. A presença de cobertura vegetal, em alguns dos casos, é uma das características fundamentais para pensarmos na incorporação ou potencialização de tais funções.

Antes de explicitarmos o que poderia ser aquilo que apontamos como “outras tipologias de espaços públicos” vamos ampliar o debate e compreender como outros espaços, também produzidos no processo de expansão urbana e resguardados por dinâmicas institucionais e infraestruturais, foram tratados pelo planejamento nas últimas décadas no contexto da cidade do Rio de Janeiro. Identificamos

[11] Na imagem, as figuras aparecem numeradas para que possamos fazer um comparativo entre as áreas correspondentes a cada uma delas. 1. IMNS (9 ha); 2. Fiocruz (66,5 ha); 3. CJM (731 ha); 4. área militar Deodoro (4.011 ha); 5.1. área marinha Ilha Base dos Fuzileiros (240 ha); 5.2. área marinha Ilha IPQM (108 ha); 6. Hangar de Zeppelin (1.544 ha).

dois exemplos pertinentes, são eles a área militar conhecida como Floresta do Camboatá em Deodoro e o Parque de Madureira, localizados nas zonas Oeste e Norte da cidade, respectivamente.

A Floresta do Camboatá é uma área militar, que foi por décadas utilizada para guarda de munições e como campo de treinamento do exército. Ela corresponde a uma área de 200 hectares e desse total, 57% são ocupados pela floresta. Além de equivaler a uma porção significativa de área verde, pesquisadores afirmam a sua importância ecológica no contexto da paisagem municipal enquanto elemento de ligação (step stone) entre os fragmentos de Mata Atlântica preservados nos três maciços da cidade.

Mesmo diante da confirmação da importância da Floresta do Camboatá, acima explicitada, o destino da área está em disputa envolvendo agentes privados, órgãos públicos e sociedade civil. O que está em debate é a implementação do projeto do novo Autódromo da cidade do Rio de Janeiro que seria construído sobre o terreno em questão. A área da Floresta do Camboatá está sendo apontada desde 2010 como destino do Autódromo. A Prefeitura abriu uma licitação para execução do projeto em 2018, porém, esta foi suspensa pelo Ministério Público até que fosse apresentado um Estudo de Impacto Ambiental ao Instituto Estadual do Meio Ambiente (INEA). Atualmente, essa situação se encontra ainda sem definição (Vaz, 2019).

O Parque da Madureira é hoje o terceiro maior parque da cidade do Rio de Janeiro com uma área de 450 mil m<sup>2</sup>, se estende por 3,15 km, de Madureira à Guadalupe. Foi implantado, entre 2012 e 2015, em um terreno remanescente da compactação das linhas de altas tensões da Light. O parque se propõe a atender a uma demanda por áreas públicas verdes e de lazer em uma das regiões mais densas do município. Apesar de ser um sucesso de público — o espaço foi rapidamente apropriado pela população dos bairros adjacentes e é, ainda hoje, intensamente frequentado — e de ser reconhecido como um projeto exemplar no contexto da gestão pública enquanto obra “sustentável” (Boneli, 2013). No entanto, o parque é fruto de uma ação do poder público municipal que envolveu não apenas a compactação de uma das principais linhas de transmissão de energia elétrica da cidade como também a remoção das famílias moradoras da favela Vila das Torres e de uma área onde era praticada agricultura familiar.

A implantação da infraestrutura de energia elétrica é um fator importante para a compreensão do desenvolvimento urbano do bairro de Madureira e nem sempre a faixa destinada à passagem da fiação aérea foi uma área isolada e não habitável. Pelo contrário, no início da operação destas linhas a companhia elétrica incentivou as hortas urbanas nessas terras pois essa atividade colaborava para manter o solo úmido, captando descargas elétricas. Essa produção de alimentos abasteceu durante quase um século o comércio do bairro e perdurou até a implantação do parque (Ximenes, 2018).

Os conflitos pelo uso da terra no contexto da criação do Parque de Madureira evidenciam que não existe um compromisso do planejamento, tal como ele vem sendo praticado, com questões fundamentais para a esfera pública e que envolvem uma compreensão do território tendo em vista as disputas entre classes sociais. Ao mesmo tempo que o parque é um espaço público “para todos” capaz de qualificar uma localidade da cidade trazendo benefícios para seus habitantes e, nesse sentido, promovendo o valor de uso, é também um instrumento de segregação social. Além da remoção das moradias populares e das hortas urbanas, um projeto como este tende a promover a valorização do solo urbano na região e sem que haja políticas públicas de regulação que garantam a permanência da população residente, pode se tornar mais um agente da ‘gentrificação’<sup>[12]</sup> do que da democratização do espaço urbano.

Sabemos que, assim como este, uma série de outros projetos urbanos, propostos sob o “guarda chuva ideológico” da “sustentabilidade ambiental” e da “requalificação urbana”, se inscrevem no contexto de políticas identificadas com o “planejamento estratégico”, modelo inaugurado na Europa e que chega com força no Brasil a partir da década de 1990. Este modelo tem como características a intervenção por meio de projetos específicos que, por vezes, não seriam compatíveis com a legislação vigente, e a atuação direta da iniciativa privada. Nesse contexto, o poder público assume um papel de agenciador de investimentos e não de regulador. Com o objetivo de atrair investimentos privados e inserir a cidade em um circuito turístico global, tais projetos caminham no sentido oposto a uma política urbana democrática e redistributiva<sup>[13]</sup>.

[12] O debate relativo à grandes projetos urbanos e o fenômeno da gentrificação é abordado por Neil Brenner a partir do caso do High Line de Nova York (Brenner, 2013).

[13] O planejamento estratégico como mecanismo reprodutor das lógicas ca-

Na cidade do Rio de Janeiro, José Almir Farias (Farias, 2013) esclarece que essa abordagem encontra aderência na política urbana local na primeira gestão do prefeito Cesar Maia (1993). Nesse momento, o pacto entre o governo e setores empresariais em torno da elaboração do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro estabelece uma nova prática urbanística de caráter neoliberal. Farias aponta ainda para o papel crucial que os espaços públicos exercem nesse contexto “[O espaço público] torna-se a mercadoria de maior valor porque sintetiza um pressuposto modelo civilizatório. No espaço público, o espetáculo deve ser esplendoroso, embora quando visto de perto, contenta-se em ser frívolo e apolítico” (Farias, 2013, p. 6).

No caso de Madureira, a lógica de consumo que se alinha com os objetivos do “empreendimento parque” está presente nas escolhas de projeto: aspectos de desenhos, articulação de programas e definições materiais. Nesse ponto, a estética e a política se encontram. O lazer se torna uma “função” que se explicita em um espaço altamente programado sem margem para desvios e apropriações inesperadas. O projeto em si não tira partido da ‘condição híbrida’ que se apresentava enquanto área remanescente da implementação da infraestrutura ao abdicar por completo da paisagem ali encontrada e não operar com os agentes locais no sentido de potencializar dinâmicas preexistentes.

Não seria, entretanto, a falta de planejamento a solução para essa problemática. Pelo contrário, o poder público poderia implementar políticas de incentivo à atividade agrícola nas faixas da Light e fomentar projetos voltados para essa população que envolvessem a facilitação dos acessos, a criação de depósitos e equipamentos de apoio, por exemplo. Não seria, então, a realidade encontrada antes da implementação do projeto do parque uma oportunidade de produzir ali um espaço “sem nome”, que agregasse outros programas também vinculados às dinâmicas locais e com enorme interesse para a população residente e para também para outros públicos? Qual seria a experiência de um espaço como esse? Que outros usos complementares às atividades urbanas existentes nas suas proximidades poderiam ser estimulados em áreas como essa?

## Por outras Tipologias de Espaços Públicos

O que pretendemos mostrar ao trazer os casos da Floresta do Camboatá e do Parque de Madureira para iluminar o debate a respeito das potencialidades do arquipélago carioca, é que a incorporação desses espaços na agenda pública não significa necessariamente uma melhoria efetiva da qualidade ambiental urbana, uma maior democratização do solo da cidade, tampouco a promoção de experiências espaciais individuais e coletivas significativas e potentes.

Esses casos tornam evidente que para falarmos de um urbanismo crítico e para pensarmos a dimensão pública do espaço nos contextos urbanos atuais precisamos reconhecer a complexa associação entre projeto e política. O planejamento, da forma como vem sendo praticado, ao invés de contribuir positivamente na articulação de problemáticas sistêmicas (como as infraestruturas urbanas e os enclaves em geral) a aspectos locais emergentes acaba por eliminar tais aspetos, promovendo uma perda do potencial presente nas paisagens, por vezes não planejadas, encontradas nos contextos urbanos contemporâneos para a promoção da vida coletiva.

Ao olhar para os enclaves institucionais, apostamos na possibilidade de convivência de dinâmicas coletivas de caráter público com as dinâmicas institucionais existentes. A própria presença de elementos físicos (muros e grades) definindo os limites do lote podem ser entendidos como fatores positivos para a manutenção dessas áreas livres como figuras excepcionais, resguardando-as de possíveis apropriações pela lógica de produção do espaço urbano promovida pelo urbanismo vigente.

Queremos assim apontar para a possibilidade de produzirmos, através de políticas públicas e projetos urbanos, outras tipologias de espaços destinados à vida coletiva, diferentes da “praça”, do “parque” ou da “rua” tal como as conhecemos, que tirem partido das configurações formais (ou padrões) existentes nos contextos contemporâneos assim como das dinâmicas sociais emergentes. A realidade material e social que encontramos nas cidades e metrópoles contemporâneas requer um planejamento capaz de ler a complexidade que se apresenta — a sobreposição de tempos e usos, a ambiguidade dos limites — e trabalhar com seu hibridismo.

pitalistas no espaço urbano brasileiro é tratado por diversos autores tais como Erminia Maricato, Carlos Vainer e Otília Arantes (Arantes, Vainer, Maricato, 2000).

## Referencias

- ABRAHÃO, S. L. (2016). O espaço público urbano na perspectiva de Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Anais do IV ENANPARQ. <https://enanparq2016.wordpress.com/principal/anais/>
- ABREU, M. (2013). *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro (4a ed)*. Instituto Pereira Passos.
- ARANTES, O., VAINER, C. E MARICATO, E. (ED.) (2000). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Editora Vozes.
- AURELI, P.V. (2011). *The possibility of an absolute architecture*. MIT Press.
- BONELLI, M. (2013). *Sustentabilidade em Obras Públicas: O caso do Parque de Madureira*. PPG Engenharia Ambiental PUC-Rio (dissertação de mestrado).
- BORDE, A. (2006). *Vazios urbanos: perspectivas contemporâneas*. PPG Urbanismo UFRJ (tese de doutorado).
- BRENNER, N. (2013). Open city or the right of the city. *Revista Topos* 85 "Open Space", 42-45. <https://www.toposmagazine.com/epaper/>
- CRUZ JR, E. (2015). *Do asilo ao museu: ciência e arte nas coleções da loucura*. PPG Museologia e Patrimônio UERJ (tese de doutorado).
- FARIAS, J. A. (2013). *Cultura Urbanística e neoliberalismo. Imagens da cidade por uma comunidade discursiva*. Anais do ENANPUR 15. <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/issue/view/1>
- FERNANDES, N. (2011). *O rapto ideológico da categoria subúrbio: Rio de Janeiro 1858/1945*. Editora Apicuri.
- GORELIK, A. (2016). *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana em Buenos Aires, 1887-1936*. Universidad Nacional de Quilmes Editorial.
- HERTWECK, F., MAROT, S. (ED.) (2013). *The City in the City: Berlin: A Green Archipelago – A manifesto (1977) by Oswald Mathias Ungers and Rem Koolhaas*. Lars Müller Publishers.
- MACHADO, A. (2018). *Os limites do Rio: natureza e expansão urbana na cidade do Rio de Janeiro (1990 a 2013)*. PPG Geografia UFRJ (tese de doutorado).
- PANERAI, P., CASTEX, J., DEPAULE, J.C. (2013). *Formas Urbanas: a dissolução da quadra*. Editora Bookman.
- SECCHI, B. (2012). *Primeira Lição de Urbanismo*. Editora Perspectiva.
- SOLÁ-MORALES, I. (2002). *Territorios*. Editora Gustavo Gili.
- VAZ, R. (2019). A chicana: uma floresta contra o autódromo de Crivella e Bolsonaro. *Revista Piauí*, 45. <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/a-chicana/>
- XIMENES, L. (2018). *A terra que surgiu: os conflitos na transformação dos vazios urbanos - o caso do Parque de Madureira*. IPPUR – UFRJ (dissertação de mestrado).
- GRIBEL, R., SIQUEIRA, M., SÁ, C., LIMA, H., BRAGA, J., PESSOA, S. (2012). Relatório de avaliação da vegetação do fragmento florestal do morro do Camboatá, no Centro de Instruções de Operações Especiais, bairro de Deodoro, município do Rio de Janeiro.

## Síglas e abreviaturas

IMNS – Instituto Municipal Nise da Silveira	FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz
MII – Museu de Imagens do Inconsciente	CAPS – Centro de Atenção Psicossocial
IRPH – Instituto Rio Patrimônio da Humanidade	IPQM – Instituto de Pesquisa da Marinha
MUSAL – Museu Aeroespacial	
CJM – Colônia Juliano Moreira	



# Ensaio para a Participação Popular em Curitiba-PR:

a revisão do Plano Diretor em 2014<sup>[1]</sup>

Ensayos de Participación Popular en Curitiba-PR:

La revisión del Plan Maestro en 2014

Essay for Popular Participation in Curitiba-PR:

The review of Master Plan in 2014

Répétitions pour la Participation Populaire en Curitiba-PR:

Le Schéma Directeur du 2014

▲ Fotografía: Autoría propia

Recibido: 30/04/2020

Aprobado: 30/06/2020

## Cómo citar este artículo:

Cestaro, L. R. y Cestaro, L. (2021). Ensaio para a Participação Popular em Curitiba-PR: a revisão do Plano Diretor em 2014. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 67-80. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.86850>

## Autores

**Lucas Ricardo Cestaro**

Universidade Federado do Paraná

[lucas\\_cestaro@uol.com.br](mailto:lucas_cestaro@uol.com.br)

<https://orcid.org/0000-0002-1267-5019>

**Lilian Cestaro**

Universidade Cândido Mendes

[liliane@uol.com.br](mailto:liliane@uol.com.br)

<https://orcid.org/0000-0002-9993-0122>

[1] Este trabalho é resultado de pesquisa em andamento junto ao Laboratório de Habitação e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná (LAHURB), sobre os processos participativos no planejamento urbano do município de Curitiba/PR.

## Resumo

---

A construção de cidades com espaços urbanos mais democráticos segue entre os desafios do planejamento urbano contemporâneo. No Brasil, a democratização destes espaços passa pela institucionalização da participação popular no processo de planejamento da cidade, estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. Analisando-se a experiência do planejamento e da cultura técnica urbanística em Curitiba/PR, questiona-se a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor, no contexto pós-constituente, com vistas a verificar se ela foi efetivamente incorporada. Para tanto, a análise consiste na averiguação, através de pesquisa exploratória, revisão bibliográfica e de documentos oficiais (como atas, listas de presença, cartilha e folder de divulgação), do recente processo de revisão do Plano Diretor, ocorrido em 2014, focando-se o olhar sobre a questão da participação popular. Apresenta-se assim,

numa perspectiva comparada com processos anteriores, a análise sobre eventuais permanências da cultura técnica do planejamento de Curitiba, imposta pelo discurso tecnocrata, vigente desde a criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, na década de 1960, e as rupturas, em função dos princípios da gestão democrática e participativa, introduzidos pelo Estatuto da Cidade em 2001.

**Palavras-Chaves:** planejamento participativo, planejamento urbano, Brasil

## Autores

---

### Lucas Ricardo Cestaro

Arquiteto e Urbanista, mestre e doutor pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo - IAU/USP. Professor no Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Paraná. Pesquisador vinculado ao Laboratório de Habitação e Urbanismo da UFPR e a Rede Internacional de Economia Humana, sediada na Universidade do Centro Latino Americano de Economia Humana, no Uruguai.

### Lilian Cestaro

Cientista Social graduada pela Universidade Estadual de Campinas com habilitação em Antropologia (2005). Pós-Graduada em Administração Pública pela Universidade Candidato Mendes, onde estudou políticas públicas e processos participativos (2019). Pós-Graduada em Relações Exteriores no Programa de Pós-Graduação Lato Sensu da Faculdade de Artes do Paraná em Parceria com a Universidade Federal do Paraná (2011)

## Abstract

The construction of the cities with more democratic urban spaces have been following among a challenge of contemporary urban planning. In Brazil, the democratization of these spaces involves the institutionalization of the insertion of popular participation in the city planning process, established by the Constitution of 1988 and the Statute of the City. Analyzing the experience of planning and urban technical culture in Curitiba/PR, we question whether popular participation was incorporated into the process of reviewing the Master Plan, in the post-constituent context. The analysis consists of verifying, through exploratory research, bibliographic review and official documents, the recent process of revision of the Master Plan, in 2014, focusing on the issue about of the popular participation. Thus, in a compared perspective with previous processes, the analysis of possible permanence, with the technical culture of Curitiba planning, imposed by the technocratic discourse, that has been currenting since the creation of Curitiba Urban Research and Planning Institute in the 1960s, and the ruptures, in detriment of the principles of democratic and participatory management, introduced by the City Statute in 2001.

**Keywords:** participatory development, urban planning, Brazil.

## Résumé

La construction de villes avec des espaces urbains plus démocratiques suit parmi les défis de l'urbanisme contemporain. Au Brésil, la démocratisation de ces espaces implique l'institutionnalisation de l'insertion de la participation populaire au processus d'aménagement d'urbanisme, établi par la Constitution de 1988 et le Statut de la Ville. En analysant l'expérience de la planification et de la culture technique urbaine à Curitiba/PR, nous demandons si la participation populaire a été intégrée au processus d'examen du Plan Directeur, dans le contexte post-constituant. L'analyse consiste à vérifier, par le biais de recherches exploratoires, d'examens bibliographiques et de documents officiels, le processus récent de révision du Plan directeur, qui a eu lieu en 2014, en mettant l'accent sur la question de la participation populaire. Ainsi, dans une perspective par rapport aux processus antérieurs, l'analyse de la permanence possible, avec la culture technique de la planification Curitiba, imposée par le discours technocratique, en vigueur depuis la création de l'Institut de recherche et d'urbanisme de Curitiba dans les années 1960, et les ruptures, au détriment des principes de gestion démocratique et participative, introduits par le Statut de la Ville en 2001.

## Resumen

La construcción de ciudades con espacios urbanos más democráticos sigue entre los desafíos de la planificación urbana contemporánea. En Brasil, la democratización del espacio urbano implica la institucionalización de la inserción de la participación popular en el proceso de planeamiento, establecido por la Constitución Federal de 1988 y el Estatuto de la Ciudad. Analizando la experiencia de planificación y cultura técnica urbanística de Curitiba/PR, pregunta-se si la participación popular se incorporó al proceso de planeamiento da ciudad, en el contexto post-constituyente. El análisis consiste en verificar, a través de la investigación exploratoria, la revisión bibliográfica y los documentos oficiales (como actas, listas de asistencia, folletos y carpetas de difusión), el reciente proceso de revisión del Plan Maestro, que se produjo en 2014, centrándose en el tema de la participación popular. En una perspectiva comparada con procesos anteriores, el análisis de la posible permanencia, con la cultura técnica de la planificación de la Curitiba, impuesta por el discurso tecnocrático, en vigor desde la creación del Instituto de Investigación y Planificación Urbana Curitiba en la década de 1960, y las rupturas, en detrimento de los principios de gestión democrática y participativa, introducidos por el Estatuto de la Ciudad en 2001.

**Palabras-clave:** desarrollo participativo, desarrollo urbano, Brasil.



Ensaio para a Participação  
Popular em Curitiba-PR:

A revisão do Plano Diretor em 2014

**Mots-clés:** développement participatif, aménagement urbain, Brésil.

## Introdução

A compreensão dos processos estruturais na construção do espaço urbano contemporâneo e a democratização dos espaços urbanos, no Brasil, passa pela institucionalização da inserção da participação popular no processo de planejamento da cidade, sobretudo no que tange aos processos de elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores, marco estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto da Cidade – e consolidado pela Resolução 25/05 do Conselho Nacional das Cidades. Conforme Burnett (2019), Rolnik (2015 e 1988), Avritzer (2013) e Maricato (1996), este processo de institucionalização é resultado da mobilização de movimentos sociais em torno da luta por cidades mais justas e da criação, no final do período militar, do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR).

Ainda que as conquistas do FNUR sejam relativamente recentes, com a inserção de uma política urbana na Constituição Federal de 1988 e da regulamentação desta política através do Estatuto da Cidade, em 2001, estas destacadas por Rolnik e Klink (2011), além da criação do Ministério da Cidade em 2003 e do Conselho Nacional das Cidades em 2004, o ideário do Plano Diretor como solução para a crise das cidades permeia o Brasil desde a década de 1930, conforme Brandão (2016), Reis e Venâncio (2016), Rezende (2011) e Villaça (2010). Além disso, na década de 1960, durante o regime militar, mais precisamente em 1964, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que financiou a elaboração de planos diretores nos municípios.

É neste período que o município de Curitiba implanta seu primeiro Plano Diretor, instituído em 1966, e cria o Instituto de Pesquisa e Planejamento de Curitiba (IPPUC), órgão destinado a coordenar a execução do Plano, impondo-se uma cultura técnica de planejamento, distanciada do controle social e restritiva à participação popular. A modernização urbana de Curitiba coincide com o início da “institucionalização do SERFHAU e do Banco Nacional de Habitação (BNH), e a disseminação de um tratamento tecnocrático, centralizado e inadequado à realidade concreta da problemática da rápida e caótica urbanização” (BRANDÃO, 2016: 1105).

Entre a ditadura militar e a redemocratização, todavia, Curitiba permeia o imaginário brasileiro como sendo o exemplo de boas ações no âmbito do planejamento urbano e territorial. Nota-se o peso dado ao discurso tecnocrático no planejamento urbano da cidade, que excluiu os cidadãos dos processos decisórios, fato que se depara com uma inflexão tardia, a partir do processo de revisão do Plano Diretor ocorrido em 2014.

Buscando compreender os impactos sociais, através das práticas, organizações e vida cotidiana na cidade, este trabalho analisa, pois, com o enfoque na participação popular, como se deu a revisão do Plano Diretor do município de Curitiba/PR em 2014, que culminou com a aprovação da Lei 14.771/2015.

*Buscando compreender os impactos sociais, através das práticas, organizações e vida cotidiana na cidade, este trabalho analisa, pois, com o enfoque na participação popular, como se deu a revisão do Plano Diretor do município de Curitiba/PR em 2014, que culminou com a aprovação da Lei 14.771/2015.*



O trabalho se inicia situando a cultura técnica do planejamento urbano brasileiro frente ao ideário do Plano Diretor; insere a cultura do planejamento tecnocrático em Curitiba; avança para a discussão do primeiro processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba após o Estatuto da Cidade e a promulgação da Lei Municipal 11.266/2004; e aponta para eventuais avanços, rupturas e também permanências em relação a um ensaio para a participação popular, analisada através da revisão do Plano nos anos de 2014 e 2015.

## O ideário do Plano Diretor e a inserção da participação popular no planejamento urbano no Brasil

Em 1988, a Constituição Federal traz um capítulo sobre a Política Urbana, composto por dois artigos. O artigo 183 trata da possibilidade de usucapião, facilitando a regularização de posse sobre imóveis ocupados. Já o artigo 182 dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano a ser executada pelo Poder Público Municipal, buscando garantir as funções sociais da cidade e o desenvolvimento para os cidadãos. Segundo Rolnik e Klink (2011: 90), a política urbana estruturada em torno da noção de função social da cidade e da propriedade, e a incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre esta política, significaram “anos de avanços no campo do direito à moradia e direito à cidade”.

Para Costa (2004: 7) “a Constituição de 1988 aponta para uma nova maneira de governança urbana”, em que “a consolidação de uma democracia política e social avança a partir daí e se manifesta mais visivelmente na escala local”, regulamentada em 2001 pelo Estatuto da Cidade. Segundo Reis e Venâncio (2016), o Estatuto visa assegurar um planejamento apropriado das políticas urbanas, como forma de garantir a observância dessa gestão eficiente da cidade, dispondo sobre diversos instrumentos hábeis a concretizar o desenvolvimento sustentável do meio urbano. O Estatuto reúne um conjunto de instrumentos urbanísticos destinados a induzir as formas de uso e ocupação do solo, ampliar a possibilidade de regularização das posses urbanas, definir bases para a elaboração dos Planos Diretores municipais, prevendo uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos de decisão sobre o destino da cidade, através da construção do Plano Diretor. Assim, de acordo com Barros, Carvalho e Montandon (2010), o plano não deve ser entendido

apenas como uma peça técnica de planejamento urbano, e sim como um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade.

Crespo-Sanchez define a participação popular como um modelo pelo qual “el gobierno facilita el proceso para que la comunidad, con sustento en sus propios recursos y desarrolle las soluciones que satisfagan sus necesidades a través de decisiones compartidas.” (2019: 105).

As formas de participação popular previstas no Estatuto se dão através de debates, audiências e consultas públicas. O artigo 45 faz menção à participação da população e de associações representativas de vários segmentos da sociedade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania. Para Reis e Venâncio (2016: 1221) as audiências públicas “garantem a gestão democrática da cidade, direcionando a atuação da Administração Pública, por meio da participação popular, na estrita observação dos anseios sociais.” Barros, Carvalho e Montandon (2010) avaliam que a participação democrática prevista abre uma possibilidade de participação da população, inclusive a de baixa renda, usualmente excluída do processo participativo das cidades, nas decisões sobre a regulação do solo e ocupação do território e na destinação dos investimentos públicos, como tentativa de impedir que as cidades sejam guiadas por um modelo desejado apenas por uma parcela que detém o poder econômico.

Os resultados alcançados são questionados por Crespo-Sanchez (2019: 105), ao afirmar que tais processos estabelecem o consenso como objetivo final. O autor questiona ainda os níveis de autonomia nos processos institucionais de participação popular, afirmando que a busca pelo consenso “dissuelve las diferencias de opinión para posar sobre ellas una supuesta voluntad general o de interés común, una consunción simbólica de la unidad que, en teoría, representa a la totalidad”. Outra questão, apontada por Oliveira Filho e Vasconcellos (2011: 6), “diz respeito à questão dos recursos e capacidades dos atores sociais para se engajar nessas práticas”, uma vez que “pessoas e grupos sociais com menos recursos tenderiam a participar menos, o que influi na composição das instâncias participativas”, apontando ainda, para “a ampliação do interesse de certos grupos empresariais nos fóruns participativos [...] em razão do adensamento construtivo e a valorização dos estoques imobiliários”.

Há de se ressaltar que o Estatuto da Cidade, apesar de prever a obrigatoriedade de participação popular e consequentemente a realização de audiências públicas, não disciplina procedimentos a serem observados quando da realização dessas audiências. Como tentativa de esclarecer essa questão, em 2005, no bojo da Campanha Nacional do Plano Diretor, o Ministério das Cidades emite a Resolução 25 (com caráter de recomendação), que dispõe sobre o procedimento a ser adotado para concretizar a participação da população nos processos de elaboração e fiscalização do Plano Diretor, prevendo a forma de ampla divulgação à população sobre a realização das audiências, bem como a publicação de seus resultados (REIS e VENÂNCIO, 2016).

## O Plano Diretor em Curitiba: legitimação do discurso técnico, distante do controle social e da participação popular

Conforme já exposto, o município de Curitiba permeia o imaginário popular como exemplo de planejamento urbano. A cultura técnica do planejamento em Curitiba ganhou força na década de 1940, com a apresentação do primeiro Plano de Desenvolvimento, elaborado por Alfred Agache, entre os anos de 1941 e 1943. O Plano Agache foi revisto a partir de 1958, com a criação do Departamento de Urbanismo e da Comissão de Planejamento de Curitiba, embrião do IPPUC, resultando no primeiro Plano Diretor, instituído em 1966.

Garcia (1997) expõe que o projeto de modernização urbana de Curitiba teve início em 1965, através de um concurso público cujo vencedor foi o consórcio das empresas Sociedade Serete de Estudos e Projetos e Jorge Wilhelm Arquitetos Associados, e da criação do IPPUC pela Lei 2.660/1965. Assim, nos anos iniciais do SERFHAU, e também do governo militar (1964-1985), foi elaborado em Curitiba o Plano Diretor, aprovado em 1966. A implementação do Plano Diretor coube ao IPPUC, órgão criado para coordenar a execução do Plano. “Para a implementação do projeto foi necessária a crescente incorporação pelo aparelho institucional criado” (GARCIA, 1997). Formou-se assim, uma elite técnica burocrática, que se responsabilizava pela gestão do plano, e se legitimava pelas ações midiáticas alcançadas inclusive em âmbito nacional, e que era legitimado pelo governo central, uma vez que:

A destruição do estado democrático de direito perpetrada pelo golpe de 1964, acabou por devastar estruturalmente a política e a formação de quadros e despolitizar as relações políticas no Brasil. O regime autoritário de vinte anos desmantelou a esfera política, o espaço público, as bases democráticas, destituindo de fala e direitos, e mesmo inviabilizando, as forças populares nos centros de decisão.

[...]

O arbítrio e a brutalidade desarticularam a construção da cidadania [...] provocaram o ocaso das arenas e dos espaços de concertação e de diálogos. Impediu a formação de lideranças e de novos quadros políticos e despolitizou permanentemente a sociedade brasileira. (BRANDÃO: 2016: 1106).

Desde então se adotou, através do IPPUC, uma cultura tecnocrática, distanciada da realidade social e de permanente revisão e aprimoramento do plano. Em meio a um período em que ocorriam a “prática de planejamento tecnocrático do Estado centralista e autoritário” e a incorporação da ideia da neutralidade da ação planejadora, a implementação do Plano Diretor em Curitiba encontrou “a mais concreta expressão dos projetos de desenvolvimento capitalista pretendidos para o país” (SANTOS, 1986 apud GARCIA, 1997).

A primeira grande revisão do plano ocorreu em 1985, no período de arrefecimento do regime militar. Em 2004, já sob vigência do Estatuto da Cidade, um novo processo de revisão foi realizado, e em 2014 ocorreu a última revisão.

Assim, o atual Plano Diretor (Lei 14.771/2015) é resultado do processo de revisão da Lei 11.266/2004. Embora o processo de revisão realizado no referido ano se tenha dado no âmbito da Campanha Nacional do Plano Diretor, e em busca de adequação da legislação urbanística de Curitiba ao Estatuto, a percepção sobre a mobilização da participação popular e o envolvimento da população não é tão nítida quanto no processo de revisão da Lei em 2014.

A Campanha Nacional do Plano Diretor também orientou a promulgação da Lei estadual 15.229/2006, que criou o Conselho Estadual das Cidades e impôs a obrigatoriedade na elaboração do Plano Diretor a todos os municípios paranaenses, condicionando a existência do plano à celebração de convênios e repasses de verbas do governo estadual para as cidades.

## A reconstrução da cidade como espaço político: antecedentes à Constituinte e ao Estatuto da Cidade

Com o enfraquecimento do governo militar, no início dos anos 1980, e frente à vitória eleitoral da oposição, para o governo estadual (1982), ocorre uma inflexão na gestão municipal de Curitiba<sup>[2]</sup>. Com o retorno das eleições diretas para as prefeituras das capitais (em 1985), a última gestão nomeada indiretamente pelo governador teve continuidade com a eleição do sucessor em 1985, mantendo distanciamento político em relação ao grupo anterior (alinhados ao regime militar e adeptos do planejamento tecnocrático), até a eleição de 1988. Entre os anos de 1983 e 1985, o IPPUC realizou, a pedido da gestão, uma avaliação sobre o crescimento da cidade, que levou à necessidade de o poder público alterar a escala de atuação do Plano, reconhecendo novas territorialidades urbanas. Porém, ainda que sob ares democráticos, o trabalho se restringiu à análise dos técnicos e gestores municipais, alijando a população do processo de tomada de decisão, fato que pode ser explicado por Rolnik, (2015: 268) ao expor que

A transição da ditadura para a democracia não significou a derrocada das forças políticas que estavam no poder. Por mais que novos atores – como movimentos sociais urbanos (entre eles os de moradia) e o novo movimento sindical – tenham entrado em cena por meio de novos partidos e participado cada vez mais nos órgãos legislativos e executivos no nível local, os líderes dos antigos partidos e das antigas oligarquias ainda detinham grande influência e controle político.

O relatório de 1985 seguiu a mesma metodologia que tratava o planejamento como assunto técnico, culminou com uma avaliação global do crescimento da cidade e constatou a necessidade de mudar a escala do Plano Diretor, a fim de garantir novas áreas para a expansão do capital imobiliário. Segundo Garcia (1997), o IPPUC propôs o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU), expandindo a ideia do modelo linear, acrescentando aos subcentros já existentes outros centros secundários, reconhecendo regiões que cresceram no município e que não apareciam no Plano de 1966, implantando ainda um novo

trinário viário, que se somou às quatro outras vias já existentes (estruturais Norte, Sul, Leste e Oeste), mudando a escala do Plano Diretor, antes limitado pela Rodovia Federal BR 116, que passou a abranger novas áreas de expansão urbana, esta ocorrida nas décadas de 1970 e 1980.

Além do PMDU (1985) foram elaborados, na época (e apresentados em 1984 pelo IPPUC), oito planos de ação, voltados à habitação, ao disciplinamento da informação (publicidade no espaço público) e mobiliário urbano, ao disciplinamento do comércio ambulante, ao abastecimento alimentar (que trazia um diagnóstico sobre a produção agrícola no município), ao atendimento às crianças e adolescentes carentes, à promoção da cultura e ao lazer e, ainda, um plano de ação para a educação.

Em 2004, já sob vigência do Estatuto da Cidade, a gestão municipal solicitou ao IPPUC a adaptação do Plano Diretor ao Estatuto. De acordo com Souza (2015), além de adequações previstas no Estatuto, com Diretrizes e Normas sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, especificamente para a Política Urbanística-Ambiental e para a Política Social e Econômica, o plano trouxe a definição sobre os instrumentos de política urbana e procedimentos necessários para sua aplicação. Além disso, esta revisão foi feita sob vigência da Campanha Nacional do Plano Diretor, promovida pelo Ministério da Cidade, fazendo menção a uma maior participação do cidadão na gestão da cidade. Apesar da ressalva de Oliveira Filho e Vasconcellos (2011: 6) sobre a participação majoritária de “representantes governamentais e classistas, especialmente os [...] ligados ao setor imobiliário”, nos conselhos, pode-se apontar a criação do Conselho da Cidade de Curitiba (CONCITIBA), em 2007, como um avanço para a participação popular, alcançado a partir de uma sugestão trazida em palestras e debates realizados nas universidades do município, em eventos sobre a revisão do Plano Diretor de 2004. O CONCITIBA foi criado pela Lei 12.579/2007, com a finalidade de atuar na formulação, elaboração e acompanhamento da Política Urbana Municipal, visando a uma gestão democrática da cidade.

Porém, a partir das publicações oficiais, constata-se que a participação do cidadão na gestão da cidade, durante a revisão do plano em 2004, restringiu-se aos quadros de servidores públicos municipais. Conforme exposto pelo IPPUC (2004: 3), “o processo de adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade teve continuidade com a participação de

[2] Na eleição direta de 1982 para os governos de estado, o Paraná elegeu governador José Richa, político opositor ao regime desde o início do golpe militar, cabendo a ele indicar o prefeito da capital no ano de 1983.



todos os setores da Prefeitura envolvidos diretamente com o Desenvolvimento Urbano.” Para tanto, “foram constituídos três grupos de estudo, contando cada um com técnicos das diferentes instituições municipais, todos eles sob a coordenação do IPPUC, por intermédio de sua assessoria jurídica”.

A publicação oficial do IPPUC destaca ainda que “os estudos para adequar o Plano Diretor ao Estatuto da Cidade foram iniciados no próprio ano de 2001, imediatamente após a promulgação da nova lei federal”, e se deu sob três modalidades: “a participação dos técnicos municipais em eventos sobre o tema, realizados pela [...] Caixa Econômica Federal, a Universidade Livre do Meio Ambiente (UNILIVRE) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da presidência da República”, além da organização de “palestras, conferências e eventos internos, por iniciativa da Prefeitura e da Câmara Municipal, em parcerias com outras entidades, para a apreciação dos diversos aspectos da nova lei”. Após dois anos de estudos dos técnicos e representantes do poder público, foram produzidos pareceres técnicos, disponibilizados a toda a população em 2003, através do site da prefeitura municipal. A partir daí, foram realizadas nove audiências públicas para apresentação do projeto de lei<sup>[3]</sup>, que foi encaminhado à Câmara Municipal, obtendo sua aprovação em 2004, através da Lei 11.266/2004.

Além da criação do CONCITIBA em 2007, o processo de adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade (esta ocorrida na gestão de 2001-2004), resultou na aprovação da Lei 11.266/2004 – o Plano Diretor revisado –, na revisão da Lei 9.800/2000 e dos decretos que tratam do zoneamento urbano e disciplinam o uso e a ocupação do solo, e na incorporação dos instrumentos jurídicos: do parcelamento edificação ou utilização compulsórios; do direito de preempção; da outorga onerosa do direito de construir; da transferência do direito de construir; do estudo de impacto de vizinhança; e da Operação Urbana Consorciada aplicada no Setor Histórico, no Parolin, no Rebouças e na Rodovia BR 476 (antiga BR 116) – que resultou mais tarde na Operação Urbana Linha Verde.

Mais do que atender ao preceito constitucional de revisão decenal do Plano Diretor, previsto na Constituição Federal, é possível analisar o alinhamento político ideológico existente no período. Durante a

década de 1970, no auge do governo militar, Curitiba alcançou o status de “cidade planejada”, propagando as realizações de caráter tecnocrático do IPPUC. Tais aspectos foram mantidos mesmo após a redemocratização do país e a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade. Na revisão de 2004 não se constata o alinhamento político no processo, ainda que o Ministério das Cidades realizasse, desde 2003, a campanha nacional do Plano Diretor, fomentando a participação popular neste processo. O que se verifica em Curitiba é que, embora o plano tenha incorporado alguns dos instrumentos jurídicos trazidos pelo Estatuto da Cidade, predominou no processo de revisão o discurso do planejamento enquanto questão técnica, restrita a um seleto círculo de especialistas e ao próprio quadro de servidores técnicos municipais.

## **A revisão do Plano Diretor em 2014: legitimação, replicação ou ensaio para a participação popular?**

A legislação federal prevê que os Planos Diretores sejam revistos a cada dez anos. Dessa forma, em 2013, sob uma nova gestão, foi iniciado o processo para a revisão do Plano Diretor de Curitiba. A eleição municipal de 2012 permitiu a ascensão de prefeitos alinhados ao governo central da época, em várias capitais, entre elas Curitiba, que elegeu um ex-opositor ao governo federal, numa aliança com o partido do governo central e em oposição ao candidato do então governador paranaense, seu antigo aliado de partido. Porém, a ascensão de Gustavo Fruet à prefeitura de Curitiba não significou uma ruptura política com as forças tradicionais da cidade e do estado, visto que seu pai, Maurício Fruet, havia governado a capital paranaense no período de 1983-1985, tendo sido o último prefeito nomeado pelo governador José Richa, interrompendo um ciclo de gestões alinhadas ao regime militar.

A revisão foi iniciada sob essa gestão, com a realização da 5ª. Conferência da Cidade de Curitiba (COMCuritiba) que, seguindo métodos do planejamento participativo, através de atividades lúdicas, na busca de que os participantes retratassem seus bairros, discutiu o tema “A Cidade que queremos”. Conforme previsto na lei de criação do CONCITIBA (Lei 12.579/2007), a Conferência também elegeu os conselheiros do Conselho da Cidade, que acompan-

[3] As audiências públicas foram realizadas nos meses de outubro e novembro de 2003 e, conforme os documentos oficiais disponibilizados pelo IPPUC, alcançaram um total de 1.463 pessoas e receberam 142 sugestões ao Plano.





Figura 1. Mapa ilustrativo da divisão com as administrações regionais de Curitiba.

Fonte: Elaborado por el autor con base en Velásquez y González (2003) y Fernández (2012)

Regional	Número de Habitantes	% no Município
Bairro Novo	145.433	8,3
Boa Vista	248.698	14,3
Boqueirão	197.346	11,2
Cajuru	215.503	12,3
CIC	171.480	9,8
Matriz	205.722	11,7
Pinheirinho	168.425	9,6
Portão	243.506	13,9
Santa Felicidade	155.794	8,9
<b>Total de Habitantes</b>	<b>1.751.907</b>	<b>100,0</b>

Tabela 1. Distribuição da População do Município de Curitiba nas Regionais

Fonte: Levantamento do número de habitantes distribuídos nas diferentes regionais de Curitiba, conforme o Censo de 2010 do IBGE. Fonte: Elaborado pelos autores a partir do Censo do IBGE (2010), disponível em: [https://www.curitibaemdados.ippuc.org.br/Curitiba\\_em\\_dados\\_Pesquisa.htm](https://www.curitibaemdados.ippuc.org.br/Curitiba_em_dados_Pesquisa.htm) (2020)

haram a revisão do Plano Diretor, agora realizada em parceria com o IPPUC e não somente pelo instituto, convocando-se a Audiência Pública Inaugural de Revisão do Plano Diretor para o dia 28 de março de 2014. Segundo a Convocatória, a Audiência tinha como objetivo divulgar informações a respeito do processo de revisão do Plano, “tais como a metodologia adotada, os trabalhos que envolvem as análises técnicas, os temas abordados, as oportunidades de participação da comunidade a as datas dos principais eventos” que seriam realizados pelo Município. O mesmo ato de convocação comunicava que o período de 12 de abril a 15 de agosto de 2014 destinava-se à apresentação de questionamentos, críticas e sugestões para a revisão do Plano Diretor.

Para aproximar o poder público à realidade social da população, a cidade estava dividida em nove regionais e durante o processo passou para dez regiões (figura 1), com a criação da regional do Tatuquara<sup>[4]</sup>. A tabela 1 aponta para uma amostragem da quantidade de habitantes em cada uma das regionais.

A metodologia de participação permite a compreensão dos processos estruturais na construção do espaço urbano, analisando-se as articulações e as relações sociais no espaço. Foram estabelecidas cinco etapas para o processo de revisão, sendo: uma primeira audiência pública, marcando o início do processo de revisão e as oficinas realizadas nas nove regionais e no Tatuquara, tendo como objetivo principal orientar a comunidade sobre o que é o Plano Diretor e, também, buscar a colaboração da população com o diagnóstico da cidade, ajudando a identificar as propostas para a “cidade que queremos”. A segunda etapa consistiu nas consultas populares, realizadas em nove regionais (segunda à décima Audiência), buscando responder aos questionamentos obtidos junto às oficinas de diagnósticos realizadas na etapa anterior. A terceira etapa foi marcada pela realização do “III Seminário Curitiba do Amanhã”, ocorrido em 15 de agosto de 2014. A quarta etapa consistiu nas audiências públicas (11<sup>a.</sup> a 19<sup>a.</sup>), visando apresentar para a população as propostas coletadas nas oficinas e seminários realizados ao longo do processo. A última etapa apresentou a minuta para o projeto de lei, e sua validação através da Conferência da Revisão do Plano Diretor, realizada em fevereiro de 2015. Houve ainda, a realização de outras cinco oficinas nas universida-

des do município.

Durante a quarta etapa, a Prefeitura distribuiu material com a síntese das propostas e informações sobre a validação da metodologia para elaboração da minuta do projeto de lei, e informou sobre a consulta pública para encaminhamentos de propostas, críticas e demais sugestões para a revisão do Plano, através do portal da prefeitura, que seguiu acessível até 30 de novembro de 2014.

Os dados sobre o processo de revisão seguem disponíveis no endereço eletrônico da prefeitura, sendo possível verificar as listas de presenças, e atas com as propostas trazidas pelos moradores nas oficinas realizadas. Desta forma, aponta-se que 268 pessoas compareceram à Audiência inaugural, 789 pessoas participaram das dez oficinas (conforme demonstrado na Tabela 2), 1.654 pessoas participaram da etapa de consultas (Tabela 3) e 1.346 pessoas participaram das audiências destinadas à apresentação das propostas (Tabela 4), alcançando, assim, pouco mais de 4.000 pessoas envolvidas no processo de diagnóstico, apresentação de propostas e de sugestões para a revisão do Plano Diretor de Curitiba.

Porém, de acordo com as listas de assinaturas referentes às oficinas nas regionais, observa-se significativo número de servidores públicos municipais participantes do processo<sup>[5]</sup>. Esta participação dos agentes públicos não esclarece se os mesmos se vinculavam aos trabalhos de revisão do Plano Diretor - delegando-se, portanto, a estes, a função de coordenar e apoiar os moradores, nas oficinas - ou se estes participavam apenas como representantes de seus bairros.

Após a realização das audiências, ocorreu a Plenária Expandida do CONCITIBA (aberta a toda a população, porém com direito a voto somente os 64 delegados eleitos na Conferência e 18 delegados territoriais eleitos nas regionais)<sup>[6]</sup>, com a divisão em quatro eixos temáticos (Habitação e Paisagem Urbana; Estruturação Urbana e Ambiental; Política Econômica e Social; e Mobilidade e Transporte), para discussão e aprovação de emendas que passaram a compor o anteprojeto de lei enviado à Câmara Municipal, em fevereiro de 2015. Na Câmara Municipal ocorreram

[4] A Regional do Tatuquara foi criada pela Lei 14.751/2015, que revisou a divisão regional da cidade e os limites territoriais das mesmas. A nova regional resulta do desmembramento de parte do território da Regional CIC e Pinheirinho.

[5] De acordo com as listas de participantes é possível constatar que 60% dos participantes nas oficinas realizadas no bairro Novo e no Boa Vista eram de funcionários públicos municipais.

[6] Além dos 18 delegados territoriais, os delegados eleitos na Concitiba foram divididos pelos segmentos: Poder Público, de Movimentos Populares, do Setor dos Trabalhadores, do Setor Produtivo, do Setor Profissional, de ONGs e do Setor Acadêmico.

Região	Data da Oficina	Número de Participantes
Bairro Novo	26/03/2014	85
Boa Vista	27/03/2014	75
Boqueirão	18/03/2014	58
Cajuru	24/03/2014	67
CIC	20/03/2014	70
Matriz	19/03/2014	65
Pinheirinho	02/04/2014	72
Portão	25/03/2014	91
Santa Felicidade	17/03/2014	113
Tatuquara	03/04/2014	93
<b>Total de Participantes</b>		<b>789</b>

**Tabela 2 .** Número de participantes nas oficinas, por região

**Fonte:** Número de participantes e datas de realização das oficinas de diagnósticos coordenadas pela Prefeitura nas 10 regionais da cidade. Fonte: Elaborada pelos autores a partir das listas de assinaturas consultadas junto ao site do IPPUC, disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/o-que-e/1614> (2019).

Consultas Públicas	Região	Data da Audiência	Número de Participantes
2ª. Audiência	CIC	26/05/2014	221
3ª. Audiência	Cajuru	27/05/2014	235
4ª. Audiência	Pinheirinho	28/05/2014	161
5ª. Audiência	Bairro Novo	29/05/2014	146
6ª. Audiência	Matriz	02/06/2014	183
7ª. Audiência	Boqueirão	03/06/2014	181
8ª. Audiência	Boa Vista	04/06/2014	147
9ª. Audiência	Santa Felicidade	05/06/2014	154
10ª. Audiência	Portão	09/06/2014	188
<b>Total de Participantes</b>			<b>1.654</b>

**Tabela 3 .** Consultas Públicas realizadas pelo Poder Executivo Municipal

**Fonte:** Datas das Consultas Públicas realizadas nas regiões instituídas pelo IPPUC e número de participantes em conformidade com as listas de presença. Fonte: Elaborada pelos autores a partir das listas de assinaturas consultadas junto ao site do IPPUC, disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/o-que-e/1614> (2019).

Audiência Pública	Região	Data da Audiência	Número de Participantes
11ª. Audiência	Pinheirinho	10/11/2014	113
12ª. Audiência	Santa Felicidade	11/11/2014	127
13ª. Audiência	Matriz	12/11/2014	167
14ª. Audiência	Boqueirão	13/11/2014	159
15ª. Audiência	CIC	17/11/2014	217
16ª. Audiência	Cajuru	18/11/2014	187
17ª. Audiência	Boa Vista	19/11/2014	111
18ª. Audiência	Bairro Novo	20/11/2014	162
19ª. Audiência	Portão	21/11/2014	103
<b>Total de Participantes</b>			<b>1.346</b>

**Tabela 4 .** Audiências Públicas realizadas pelo Poder Executivo Municipal

**Fonte:** Datas das Audiências realizadas nas regiões instituídas pelo IPPUC e número de participantes em conformidade com as listas de presença. Fonte: Elaborada pelos autores a partir das listas de assinaturas consultadas junto ao site do IPPUC, disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/o-que-e/1614> (2019).

mais oito audiências públicas, com o objetivo de ouvir sugestões da população. E, em 06 de outubro do mesmo ano, o projeto foi aprovado pelo Legislativo.

É importante observar que, além dos eventos institucionais mencionados, que permitiram a participação da população, na página eletrônica da prefeitura foi disponibilizado um canal de contribuições a serem encaminhadas para tratar a revisão do plano (SANTANA, 2014). As informações sobre tais contribuições permanecem disponíveis na página onde há, também, a resposta ou o protocolo de encaminhamento a cada proposta.

De acordo com dados da prefeitura, em todo o processo de elaboração da revisão do Plano Diretor foram realizados 146 eventos externos, com a participação de 6.305 pessoas (CURITIBA, 2014), entre oficinas, seminários, audiências públicas, plenária expandida do CONCITIBA e as audiências realizadas pela Câmara Municipal, que legitimaram o processo de aprovação do projeto de lei. Cabe ressaltar que o número disponibilizado pela municipalidade é resultado da somatória de participantes em cada um dos eventos. Verificando as listas de presença, constata-se tanto a repetição de nomes em mais de uma oficina da mesma etapa, quanto em etapas sucessivas.

## Considerações Finais: permanências no resultado alcançado após um ensaio para a participação popular

Os municípios são os locais mais próximos para população usufruir de políticas públicas, e o Plano Diretor pode funcionar como uma ligação para que as necessidades e os interesses dos cidadãos cheguem até os gestores. Assim, considerando a forma como ocorreu o processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba, em 2014, pode-se constatar pouco avanço com o rompimento da cultura tecnicista e distante do controle social – que perdura há décadas no planejamento de Curitiba – pelo que foi tratado neste texto como um ensaio para a participação popular, reconhecendo que a mesma se deu de forma tardia. Entende-se que a prefeitura ofereceu mecanismos para ouvir a população e envolvê-la nas discussões sobre o tema do desenvolvimento urbano, buscando cumprir a premissa da participação popular na revisão do Plano, conforme diretriz do Estatuto da Cidade, porém isso trouxe

resultados pouco expressivos em relação à autonomia dos movimentos sociais.

Desta forma, este trabalho contribui para uma reflexão sobre os avanços e impasses presentes na implementação da política urbana no Brasil, verificando possíveis inflexões no processo do planejamento de Curitiba – no que tange à participação popular e ao controle social sobre o planejamento urbano – analisando a última revisão do Plano Diretor, visto que a Constituição Federal e a política de desenvolvimento urbano no Brasil apregoam, há cerca de trinta anos, a necessidade de inserção da participação popular no processo de planejamento da cidade.

De fato, conforme Randolph (2007) há de se questionar a efetividade de participação popular no processo de revisão do Plano e autonomia da população em relação ao poder público. Ao analisar os processos participativos para o desenvolvimento urbano, Crespo-Sanchez (2019), por sua vez, levando em conta as negociações entre o poder público, cidadãos e diferentes interesses, questiona a ideia de construção do consenso como finalidade de qualquer manifestação de participação.

Neste sentido aponta-se que, embora o processo tenha contado com a participação da população desde a CONCuritiba, é possível questionar, frente à metodologia adotada pela prefeitura, a efetiva participação da população na tomada de decisões, verificando se as propostas apresentadas foram incorporadas à lei e, de fato, implementadas pelo Plano. Pode-se discutir, assim, a correlação de forças envolvidas no processo. De um lado, os interesses econômicos de grupos hegemônicos que direcionam investimentos e vetores de crescimento da cidade e, de outro, boa parte da população que necessita de habitação, saneamento básico, transporte coletivo, enfim, demandas que só serão alcançadas quando cumprida a função social da cidade, tema que perpassa a questão da propriedade e o acesso à terra.

Embora o Estatuto da Cidade tenha trazido algum avanço em relação ao controle social sobre os Planos Diretores, a participação popular “serve mais para a validação e legitimação sob o selo democrático de práticas definidas como desejáveis por setores hegemônicos.” (RANDOLPH, 2007: 7). Numa discussão sobre a política de desenvolvimento urbano, Rolnik e Klink (2011: 18) chamam a atenção para a falta de representação dos estados e municípios junto ao Conselho Curador de gestão do Fundo de Garantia por



Tempo de Serviço (FGTS), “principal fundo financiador do desenvolvimento urbano” no Brasil, cujo conselho é a “principal arena para definição das diretrizes e dos programas para alocação dos recursos” para obras de infraestrutura, financiamento de habitação e saneamento básico nos municípios. Avritzer (2013) corrobora com a ideia ao analisar a pouca atuação em fóruns de participação popular, nas instâncias que tratam da implantação de grandes obras de infraestrutura urbana.

Verifica-se que, embora possa ter sido notório o esforço da municipalidade na abertura para a discussão sobre o planejamento da cidade, o que pode ser considerado um importante ensaio para a participação popular – vide a publicidade realizada no período da revisão do Plano em 2014, o número de audiências realizadas e a abertura de canais para o encaminhamento de propostas – a tomada de decisão ainda é tratada sob forte teor técnico, utilizando justificativas e retóricas que visam esvaziar o debate político sobre a cidade, fato que expõe ainda mais o distanciamento da população em relação às esferas de decisões. Assim, a questão central do planejamento, ou seja, o efetivo cumprimento da função social da propriedade urbana, que poderia levar à função social da cidade e à justiça territorial, é preservado e pouco explorado, limitando-se a participação popular à discussão de questões setoriais e avançando-se pouco para um pacto territorial mais justo e democrático.

## Referências

- AVRITZER, L. (2013). *Experiência democrática, sistema político e participação popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S. & MONTANDON, D. T. (2010). *O Estatuto da Cidade Comentado*. Em A. Rossabch; C. S. Carvalho (orgs.), *O Estatuto da Cidade Comentado*. (1ª. Ed., Vol. 1, p. 91-118). São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades.
- BRANDÃO, C. A. (2016). Espaços da destituição e as políticas urbanas e regionais no Brasil: uma visão panorâmica. *Nova Economia*, v. 26 (número especial), 1097-1132. Consultado em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/3961>
- BRASIL (2001). Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2002. Estatuto da Cidade. Brasília: Diário Oficial da União, seção 1.
- BURNETT, F. L. (2019). Planejamento Urbano, ideologia positivista e cidades mais justas. O caso do Brasil. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (1): 15-26. Consultado em <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.67081>
- COSTA, G. M. (2004). Urban analysis and praxis in Brazil: Theoretical approaches. *45th Annual Conference ACSP* (p. 21-24). Portland, Oregon: ACSP.
- CRESPO-SÁNCHEZ, C. A. (2019). El diseno en los procesos de participación ciudadana. El rescate de espacios públicos como contexto. *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (3): 101-108. Consultado em <https://doi.org/10.15446/bitacorav29n3.70146>
- CURITIBA (2015). Lei n. 14.771 de 17 de dezembro de 2015. Plano Diretor de Curitiba: <http://leismunicipa.is/pmhq>
- CURITIBA (2013). Lei n. 14.314 de 19 de setembro de 2013. Altera dispositivas da Lei n. 12.579, de 18 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a criação do CONCITIBA e a lei n. 11.2666 de 16 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade: <http://leismunicipa.is/nhpcf>
- CURITIBA (2007). Lei n. 12.579 de 18 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a criação do Conselho da Cidade e dá outras providências: <http://leismunicipa.is/gnpfc>
- CURITIBA (2004). Lei n. 11.266 de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade: <http://leismunicipa.is/fanbp>
- GARCIA, F. E. S. (1997). *Cidade espetáculo – política, planejamento, city marketing*. Curitiba: Editora Palavra.
- INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Plano Diretor 2004: O Planejamento Urbano de Curitiba. Curitiba/PR: IPPUC, 2004.
- MARICATO, E. (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec.
- OLIVEIRA FILHO, J. T. & VASCONCELLOS, C. P. (2011). Democracia e participação popular: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade. In *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos da I Conferência de Desenvolvimento do IPEA*. Brasília. Consultado em <http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo23.pdf>
- PARANÁ (2006). Lei n. 15.229, de 25 de julho de 2006. Dispõe sobre normas para execução do sistema das diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento estadual: Diário Oficial do Estado do Paraná.
- RANDOLPH, R. (2007). Do Planejamento colaborativo ao Planejamento “subversivo”: Reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. In *Anais do IX Colóquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre. Consultado em <http://www.ub.edu/geocrit/9porto/rainer.htm>
- REIS, E. V. B. & VENÂNCIO, S. R. (2016). O Direito à Cidade e a Participação Popular no planejamento urbano municipal. *Revista Direito da Cidade*, Vol. 8 (núm. 4), p. 1205-1230. Consultado em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060>
- REZENDE, F. (2011). Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. *CEPAL; IPEA*. Consultado em [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1522.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1522.pdf)
- ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo.
- ROLNIK, R. & KLINK, J. (2011). Crescimento econômico e Desenvolvimento urbano: Por que nossas cidades continuam tão precárias? *Novos Estudos CEBRAP*, 89 (março/2011), 89-109. Consultado em [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002011000100006](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006)
- SANTANA, R. T. (2014). Gestão da Mobilidade Urbana em Curitiba – principais desafios a serem considerados na revisão do Plano Diretor e, 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (especialização). Curitiba: UFPR. Consultado em <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/44279>
- SOUZA, G. B. de. (2015). O impacto do Plano Diretor no desenvolvimento da cidade: o caso de Curitiba. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação). Florianópolis: UFSC. Consultado em <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/130311>
- VILLAÇA, F. (2010). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. Em C. Deák & S. R. Schiffer (orgs.), *O processo de urbanização no Brasil*. (p. 169-243). São Paulo: EdUSP.

# Planificación urbana, barrios y creación de comunidad<sup>[1]</sup>

## Guanajuato, México

Urban planning,  
neighborhoods and  
community construction

Guanajuato, Mexico

Planejamento urbano,  
bairro e criação  
comunitária

Guanajuato, México

Planification urbaine,  
quartiers et création  
communautaire

Guanajuato, Mexico

▲ Fotografía Autoría propia

Recibido: 15/05/2020

Aprobado: 30/06/2020

### Cómo citar este artículo:

Ordaz, V., Ayala E. y Puy M. (2021).  
Planificación urbana, barrios y creación  
de comunidad, Guanajuato, México.  
*Bitācora Urbano Territorial*, 31(III):  
81-93. [https://doi.org/10.15446/  
bitacora.v31n3.87331](https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87331)

### Autores

#### Velia Yolanda Ordaz Zubia

Universidad de Guanajuato  
veliaordaz@ugto.mx  
<https://orcid.org/0000-0003-0703-5065>

#### Elvia Guadalupe Ayala

Universidad Autónoma de Baja California  
elvvia.ayala@uabc.edu.mx  
<https://orcid.org/0000-0001-8369-4164>

#### María Jesús Puy y Alquiza

Universidad de Guanajuato  
yosune.puy155@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-8022-1684>

[1] Investigación financiada por los autores.

## Resumen

El presente artículo se conforma por tres apartados centrales. En los dos primeros se realiza una revisión de dos constructos teóricos multidimensionales: la estructura urbana, la conceptualización y atributos tradicionales del barrio. Habrá que destacar que, en ambas definiciones, se conjuga el interés por explicar las interacciones socioespaciales que se generan entre el territorio y sus habitantes; es justo al imbricar estas nociones que se genera una propuesta de planificación en la que se refrenda la creación y desarrollo de comunidades desde su unidad de sociabilidad básica. Dicha proposición se sustenta en la realización de investigaciones y proyectos urbanos llevados a cabo durante poco más de una década (2010-2020) en la ciudad Patrimonio de la Humanidad de Guanajuato, Guanajuato, México, estos proyectos se exponen en el tercer y último apartado. Así, el presente artículo busca reformular la planeación urbana tradicio-

nal, concluyendo con el planteamiento de una estrategia metodológica en la que se logre integrar las prácticas cotidianas y la cambiante configuración del espacio que se han suscitado desde el Siglo XVI hasta nuestros días.

**Palabras Clave:** desarrollo comunitario, planificación del desarrollo, patrimonio industrial, comunidad

## Autores

### Velia Yolanda Ordaz Zubia

Doctorado en Arquitectura, línea ciudad. Institución: Departamento de Arquitectura de la Universidad de Guanajuato. Presidenta del Consejo Consultivo del IMPLAN Guanajuato. Miembro de la RED de Ciencias Aplicadas a la Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural de CONACYT. Co fundador de la red CODEL LAC, Red Colaborativa de Desarrollo Local de Latinoamérica y el Caribe, en colaboración con EAFIT, OCDE Trento y CCI Centro para la Cooperación Internacional. Líneas de investigación: Procesos urbano-regionales, metodologías de planeación urbana y regional, estructura urbana, planeación de sitios patrimoniales, desarrollo local.

### Elvia Guadalupe Ayala

Doctorado en Arquitectura, línea ciudad. Institución: Facultad de Ciencias de la Ingeniería y la Tecnología (FCITEC) de la Universidad Autónoma de Baja California. Líneas de investigación: Arquitectura y Procesos Urbanos.

### María Jesús Puy y Alquiza

Doctorado en Ciencias. Institución: Departamento De Minas, Metalurgia y Geología de la División de Ingenierías, Campus Guanajuato, Universidad De Guanajuato. Miembro de Red de Ciencias Aplicadas a la Investigación y Conservación del patrimonio cultural y Red temática CONACYT de geogenómica aplicada a recursos energéticos y minerales estratégicos. Líneas de Investigación: Estratigrafía, Patrimonio Geológico, Aguas Termales.



## Abstract

This article is made up of three central sections. In the first two a review of two multidimensional theoretical constructs is made; the urban structure and the conceptualization and traditional attributes of the neighborhood. It should be noted that the interest in explaining the socio-spatial interactions that are generated between the territory and its inhabitants is combined, in both definitions, and it is just by overlapping these notions that a planning proposal is generated that endorses the creation and development of communities from your basic sociability unit. This proposal is based on carrying out research and urban projects carried out for just over a decade (2010-2020) in the World Heritage city of Guanajuato, Guanajuato, Mexico, which are set out in the third and last section. Thus, this article seeks to reformulate traditional urban planning, closing with a methodological strategy in which it is possible to integrate daily practices and the changing configuration of space that have arisen from the 16th century to the present day.

**Keywords:** community development, development planning, industrial heritage, community

## Résumé

Cet article est composé de trois sections centrales. Dans les deux premières une revue de deux constructions théoriques multidimensionnelles est faite; la structure urbaine et la conceptualisation et les attributs traditionnels du quartier. Il convient de noter que l'intérêt d'expliquer les interactions socio-spatiales générées entre le territoire et ses habitants se conjugue, dans les deux définitions; et c'est juste en recoupant ces notions qu'une proposition de planification est générée qui entérine la création et le développement des communautés de votre unité de sociabilité de base. Cette proposition est basée sur la réalisation de recherches et de projets urbains menés pendant un peu plus d'une décennie (2010-2020) dans la ville du patrimoine mondial de Guanajuato, Guanajuato, Mexique, qui sont présentés dans la troisième et dernière section. Ainsi, cet article cherche à reformuler l'urbanisme traditionnel, se terminant par une stratégie méthodologique dans laquelle il est possible d'intégrer les pratiques quotidiennes et la configuration changeante de l'espace qui se sont produites du XVI<sup>e</sup> siècle à nos jours.

## Resumo

Este artigo é composto de três seções centrais. Nas duas primeiras, é feita uma revisão de dois constructos teóricos multidimensionais; a estrutura urbana e a conceituação e atributos tradicionais do bairro. Note-se que o interesse em explicar as interações socioespaciais geradas entre o território e seus habitantes; é combinado, em ambas as definições, e é apenas sobrepondo essas noções que é gerada uma proposta de planejamento que apoia a criação e o desenvolvimento das comunidades da sua unidade básica de sociabilidade. Esta proposta baseia-se na realização de pesquisas e projetos urbanos realizados por pouco mais de uma década (2010-2020) na cidade de Guanajuato, Guanajuato, México, Patrimônio Mundial, que são apresentadas na terceira e na última seção. Assim, este artigo busca reformular o planejamento urbano tradicional, encerrando com uma estratégia metodológica na qual é possível integrar práticas cotidianas e a configuração mutável do espaço que surgiu desde o século XVI até os dias atuais.

**Palavras-chave:** desenvolvimento comunitário, planejamento de desenvolvimento, patrimônio industrial, comunidade



Planificación urbana, barrios y  
creación de comunidad

Guanajuato, México

**Mots-clés:** développement communautaire, planification du développement, patrimoine industriel, communauté.

## Introducción

*Los barrios tradicionales mineros que se encuentran en la zona periférica de la ciudad de Guanajuato, atraviesan hoy en día, un proceso de diversificación de uso de suelos y con ello, un proceso de reconfiguración de identidad, por lo que, de seguir la tendencia actual, perderán su potencial para generar la planeación urbana socialmente comprometida que buscamos.*

El desarrollo de los países requiere día a día la generación de nuevas estrategias de planeación urbana o regional que coadyuven a la atención de sus necesidades primordiales. La planeación en México, en sus inicios, buscaba dar atención prioritaria a los problemas sociales; sin embargo, con el paso del tiempo, en el territorio nacional se ha suscitado un incremento demográfico. Este incremento de población puede asociarse fácilmente a múltiples problemáticas derivadas de la sobrepoblación: la falta de servicios, empleo y vivienda adecuada; los déficits existentes en cuestiones de seguridad; los problemas de organización interna — funcionalidad —, entre otras.

Durante las últimas décadas se ha enfatizado en la necesidad de aplicar planes en menor tiempo y con una mayor eficacia; sin embargo, estos planes se encuentran sometidos aún a los esquemas tradicionales de actuación que, en el marco del siglo XXI, ameritan una amplitud temática, analítica e interpretativa (Gutiérrez, 2013). A estos retos se suma la multiescalaridad del territorio, que requiere itinerar entre el ámbito local, regional, estatal, interestatal, metropolitano y nacional, complicando aún más las labores de planeación urbana en sus fases de concepción, operatividad y ejecución.

Con base en las experiencias en materia de planeación urbana, se observa que los proyectos estratégicos a gran escala, pese a que generan estrategias interesantes a corto, mediano y largo plazo, distan mucho de contemplar la participación social como factor activo (Rodríguez, 2018). Esto sucede porque las propuestas e intervenciones se plantean desde una perspectiva estético-formal, centradas en dimensiones físicas y espaciales y observadas a través de una realidad estacionaria (Gutiérrez, 2013). La planeación estratégica se acompaña generalmente de metodologías heterogéneas y representativas, que no prestan la misma atención a las particularidades socioculturales de la población.

Es justo este enfoque particularista el que permitirá conocer el complejo territorio y las comunidades que lo conforman, contribuyendo así a la realización de estudios de las ciudades o localidades que deriven en intervenciones cercanas a la realidad sentida y vivida; esa realidad deberá partir de un acercamiento íntimo en el que predomine la comprensión del escenario próximo de interacción. En este sentido, la visión de barrio se consolida como una atractiva posibilidad, ya que lleva intrínseca la oportunidad de intercambio, de desarrollo y de organización de la sociedad a una escala más manejable y próxima a la realidad.

Así, en el presente documento se propone retomar la noción de barrio como la unidad básica y factor de desarrollo de la planeación; esto permitirá, siguiendo las directrices de organizaciones internacionales, “llevar adelante soluciones sectoriales, de vivienda, infraestructura, empleo, servicios públicos, etc. en forma coordinada e integrada” (ONU-Habitat, Villa S, et al., 2011). Para ello, se propone la realización de una investigación cualitativa centrada

en los sujetos, su objetivo es comprender a las personas en su contexto social. El criterio del análisis es de tipo holístico, en el sentido de que se observa y estudia a los individuos en todas las dimensiones de su realidad. (Mejía, 2011, p. 48)

La verificación empírica de esta propuesta tiene como sustento la realización de un estudio longitudinal con el que, mediante diversas técnicas, se han realizado aproximaciones al entendimiento de la estructura urbana y el policentrismo de los barrios tradicionales de Guanajuato capital. Las investigaciones previas destacan las fortalezas de esta unidad analítica comunitaria que, gracias a su papel como aglutinante de sociabilidad, nos permite adentrarnos en las observaciones, representaciones y percepciones de la población, así como entender su postura ante las intervenciones del pasado, presente y futuro del lugar.

## Importancia de hacer Comunidad en la Planeación Urbana

El concepto de comunidad se define como un ámbito espacial de dimensiones reducidas en el que existe compenetración y relación entre territorio y colectividad. Alude, según Ander-Egg (2003), al ámbito colectivo, al espacio común. Su espacio físico puede darse a nivel de barrio, pueblo, aldea o municipio, o bien puede presentarse a una escala mayor, hasta llegar al “conjunto de humanidad”. A continuación, mencionamos las características de una comunidad: es un espacio o territorio delimitado; comparte una herencia social común; cuenta con un sentimiento o conciencia de similitud y pertenencia; en ella se manifiestan las relaciones sociales en las que se comparten afinidades, aspiraciones, valores y objetivos comunes, y es una entidad funcional autónoma que se expresa en las actividades económicas de producción, distribución y consumo, en la disponibilidad de determinados recursos, bienes y servicios y en las instituciones, roles, status y clases sociales.

Los aspectos o valores mencionados por Ander-Egg (2003) apuntan hacia un método de acción social significativo que, para lograr su desarrollo, requiere contemplar el territorio (localización geográfica); la población (que habita en este territorio); los recursos o servicios (perfil de la actividad productiva y los servicios disponibles) y las formas de interacción, relaciones y lazos comunes que dan una identificación

colectiva (sentido o conciencia de pertenencia).

Es importante recalcar que, al hablar de interacción en la comunidad, se hace referencia de manera intrínseca a la participación. Sin la participación de la población, la planeación resulta superficial o poco aceptada, generando iniciativas que funcionan en tiempos relativamente cortos, propensas a la falta de continuidad y seguimiento, y que, por ende, tienden al fracaso. Al respecto, Mónica Rivas (en Rodríguez, 2018) comenta la importancia de generar estrategias que se enfoquen a establecer estrategias claras que coadyuven a la mejora de la ciudad, con todo y su complejidad multidimensional. Esto debería realizarse bajo la consideración de una unidad territorial mas controlable (tanto en términos operativos como analíticos) y del análisis de las necesidades más sentidas de la población.

Pero, ¿cómo llevamos esta propuesta a su funcionamiento en el espacio urbano sin caer en la fragmentación y pérdida de relevancia? La respuesta a este interrogante la podemos apoyar en la idea de interacción, teniendo en mente la condición dinámica de las ciudades y comprendiendo el espacio urbano como un sistema que se encuentra en continuo movimiento. Esto quiere decir que se deberá tener un pleno conocimiento del sistema complejo en el que se desenvuelve la vida urbana; este enfoque puede asociarse al constructo de estructura urbana, que considera una visión formal (los elementos físicos de la ciudad) y, a su vez, contempla las dinámicas históricas, económicas, culturales, entre muchas otras asociadas a quienes habitan el espacio.

Cuando la estructura urbana no se observa de manera estática sino dinámica, podemos acercarla a la teoría de sistemas, planteando un ‘sistema de ciudad’ o ‘sistema espacial’. Esto se integra como un todo complejo, formado por una serie de actividades o elementos constituyentes. Los límites se posicionarán donde se extiendan dichas interrelaciones y el sistema mismo pueda caracterizar su fuerza. Los tres principales conceptos que bajo esta visión se deben rescatar, según Bourne, son la forma urbana, la interacción urbana y la estructura espacial interna (Álvarez, 2010).

Según Bourne (1982, en Álvarez, 2010), en un sistema de ciudad habrá un núcleo (centro original), una serie de elementos componentes, un área definida y los límites. Estos elementos sirven para identificar el origen y el tamaño físico de sistema, establecer su

localización, forma geográfica y su medio ambiente. Además, los sistemas presentan comportamientos muy específicos como el crecimiento y sus consecuentes cambios. Cada sistema puede definirse como

todos aquellos objetos ubicados fuera del sistema y cuyo comportamiento influye en el sistema; el medio ambiente externo puede ser el área inmediata de la ciudad (hinterland), o la región económica, o el área política, económica o cultural dentro de la cual la ciudad forma parte. Por último, en un determinado punto en el tiempo, la estructura y el carácter del sistema refleja su actual posición en una secuencia histórica específica y la trayectoria de tiempo en el desarrollo. (Álvarez, 2010, p. 31)

En este sentido, resulta fundamental ver a la ciudad o unidad urbana como un todo integrado, es decir, considerando todos aquellos elementos que la conforman y la hacen ser un ente vivo. Si bien la ciudad puede ser abordada bajo diferentes ámbitos, será la comprensión a través de la óptica integradora de la estructura urbana la que nos permitirá conocer con detalle lo que sucede al interior de ella. Retomemos, para ello, los criterios que conforman dicha estructura urbana. Por un lado, están la forma y función: densidad, homogeneidad, concetricidad, conectividad, direccionalidad, concordancia, reemplazabilidad (Álvarez, 2010). Por el otro, la organización y comportamiento: principios organizacionales, propiedades cibernéticas, mecanismos regulatorios, orientación de fines.

Los factores expuestos resultan fundamentales para conocer el comportamiento interno de la unidad territorial que estudiamos. Dentro de los estudios de estructura urbana ha prevalecido un enfoque urbano o macro urbano (estudio de la ciudad o zonas metropolitanas); surge, entonces, la duda: ¿cómo podrá conectarse este constructo teórico con la selección de una unidad territorial de menor escala? La respuesta requiere integrar el concepto de comunidad, ya que este permitirá retratar todas las dimensiones inherentes a la compleja red urbana de las ciudades del siglo XXI. Así, abogando por un enfoque integrador —más allá de las dimensiones a considerar o su cantidad de población—, no se busca imponer una unidad territorial, sino remitirnos a aquellas que, a partir de la sociabilidad cotidiana, han generado integración.

Así, se hace necesario partir del entendimiento de la complejidad detrás de los modelos de ciudad central clásicos para trasladarnos a un modelo policéntrico;

ello implica no solo una forma de organizar a la población, sino un proceso de construcción de la cultura del territorio desde la cual se pretende fomentar un desarrollo económico equilibrado y conservar la diversidad regional, fortaleciendo a su vez la identidad.

Vergara y de las Rivas (2016) posicionan la planeación regional como instrumento central para enfrentar la situación actual a partir del cambio de escalas territoriales, de la comprensión de las ciudades como sistemas o redes, de la asignación de papeles específicos al medio rural, de la integración de las lógicas de conservación de la naturaleza y del reconocimiento de la importancia de las regiones urbanas. Para Montejano y Caudillo (2017) estas condiciones deberán corresponder a un espacio geográfico y a un tiempo definido; además, podrán tener diferentes escalas: municipio, distrito, manzana, edificio, etc., a sabiendas de que cada una de ellas puede reflejar distintas problemáticas derivadas de su condición.

Para generar un equilibrio entre regiones, es posible apoyarnos en conceptos como desarrollo sostenible, cohesión económica y social (Vergara y de las Rivas, 2016), conservación de recursos naturales y de patrimonio cultural, o bien en el fortalecimiento de la competitividad. En este sentido, deberán tenerse en consideración directrices complementarias a la política territorial: el desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades fundado en una nueva relación campo-ciudad, la garantía a un acceso igualitario de dotación de infraestructura y conocimiento, la gestión inteligente, la protección de la naturaleza y la protección del patrimonio cultural.

Será necesario contemplar que unas de las ventajas de afiliarse a este enfoque de patrones policéntricos es, en palabras de Ostrom (en Fernández y Alward, 1998), que estos pueden ser utilizados para apuntalar los sistemas de gobernabilidad con separación de poderes, permitiéndonos a su vez diseñar instrumentos más enfocados y, por ende, identificar patrones y singularidades poblacionales, todo lo cual podría significar una mejor atención a los bienes y servicios. Así, se establece un esquema de una escala adecuada de organización que pueda manejar relaciones importantes para lograr una gestión adecuada (Ostrom, Thiebout y Warren, 1961 en Fernández y Alward, 1998). Para ello, se requiere la participación de tres instancias: la dependencia gubernamental, que provee un bien público, es decir, el nivel de organización formal; el público, que consiste en los individuos que



se ven afectados por la provisión de este bien, y la comunidad política, conformada por individuos que efectivamente toman parte en la decisión de proveer este bien.

En síntesis, la creación o consideración de unidades territoriales debe contemplar la fortaleza de la pluralidad y participación con el objetivo de buscar oportunidades de desarrollo y de crear unidades autosuficientes y autogestivas que conozcan su entorno, ventajas y desventajas, fortalezas y debilidades, e impulsen sus características distintivas como medio de pertenencia e identidad con su territorio.

Ahora bien, se mencionan varias escalas de posibilidad de crear comunidad. Puede hablarse de la creación de unidades territoriales a partir de la policentricidad, de colaboración entre los miembros de la comunidad, de organización, de factores de distribución en la zona, de referentes históricos o de ubicación de sitios que puedan considerarse como referencia.

Queremos hacer hincapié en que, en el presente artículo, se considerará como unidad territorial básica el barrio (tradicional), en virtud de su potencial y características de sociabilidad —que resultan imprescindibles para hacer comunidad—, y por considerarlo elemento esencial en la planeación urbana. Posteriormente, se mencionará, a manera de síntesis, parte de los resultados que se han obtenido en el estudio longitudinal de dichas unidades territoriales, de manera que podamos llegar a una propuesta metodológica que tenga como objeto el hacer comunidad.

## El Barrio como Unidad Básica para la Sociabilidad Urbana

Cuando se contempla a la unidad de barrio como eje rector del análisis al interior de la ciudad, se busca hacer hincapié en la integración, regeneración y rehabilitación urbana, apoyadas en la participación ciudadana y en una correcta gestión de recursos, que puedan coadyuvar en la mejora integral del espacio. Fomentar la comunidad es impulsar la participación consciente de la población en la planeación y ejecución de los programas. Para ello comenzaremos con la descripción de barrio y las características teóricas intrínsecas que lo caracterizan. Esto nos permitirán argumentar con mayor fuerza la selección de este nivel de unidad territorial para el presente análisis.

Un barrio es, por naturaleza, el nicho de la participación social y vehículo potencial hacia una planeación efectiva-práctica. En estos espacios se evidencian procesos afectivos, cognitivos y simbólicos, los cuales han sido explicados a partir de la identidad, el apego al lugar, la apropiación del espacio, entre otras (Pol, 1996; Vidal y Pol, 2005; Blanco, 2013).

Es en esta escala de análisis en la cual se ha comprobado (Reyes y Rosas, 1993; Neüman, 2008) y hecho patente la inconformidad de los residentes ante transformaciones urbanas. El barrio es, también, el escenario para la reunión con los más cercanos, donde pueden establecerse estrategias de seguridad o crearse vínculos de amistad y de compadrazgo. Esto pone en evidencia la importancia de la relación bidimensional sujeto-entorno, dejando al descubierto cómo las prácticas sociales configuran el espacio y, a su vez, cómo los lugares determinan la conducta de las personas. En palabras de Portal y Safa (2005) estas relaciones son las que definen lo barrial, que puede entenderse como el conjunto de

territorios que se reconocen por sus características físicas y por los procesos particulares sociales y culturales que se viven en estos espacios acotados físicamente. El barrio y los vecindarios, así considerados, se entenderían como un lugar con límites y fronteras claras, con un nombre y como una comunidad de intereses. (p. 43)

Argumentan, también, que habría que asumir el territorio no como algo finito, estático, sin historia, sino, por el contrario, a partir de un enfoque integrador que lo contemple como una configuración espacial compleja en la que se articulan distintos niveles de realidad y donde interactúan diferentes actores implicados en la delimitación del territorio, su mantenimiento y la puesta en marcha de proyectos urbanos. (Portal y Safa, 2005).

Para comprender el barrio y su lógica interna hay que remitirse a su estructura urbana, en sentido tridimensional (Hiller y Hanson, 1982); igualmente, debe considerárselo como soporte de ciertas relaciones sociales y económicas que le conceden rasgos de especificidad. Así, el barrio es una unidad territorial identificable espacialmente, pero, a su vez, un sistema organizado de relaciones; son justamente estos atributos los que lo consolidan como la base de una comunidad urbana.

Es necesario reflexionar sobre cómo los estudios barriales suelen suscribirse a las antedichas posturas dominantes. En la primera de ellas se indica que el barrio es una zona en la ciudad y, por ello, cuenta con las mismas características de la urbe de la que forma parte. Contrariamente, se encuentra una postura más particularista, en la que se consideran estos espacios como ajenos a la ciudad y se les dota de características homogéneas y de límites físicos propios y simbólicos bien establecidos (Berroeta, 2012) que, en ocasiones, se vinculan con la solidaridad, fraternidad y ayuda mutua.

Esta postura ha sido planteada por múltiples autores, entre ellos Redfield y Milton (1954), y algunos de la Escuela de Chicago, quienes consideran que estos espacios, al encontrarse aislados de las urbes —o al menos de sus zonas comerciales—, se mantienen homogéneos, cuentan con una autonomía económica y evidencian fuertes relaciones sociales y simbólicas, fortalecedoras de vínculos comunitarios y tradicionales, que se oponen radicalmente al modo de vida urbano, pero coexisten con él (Berroeta, 2012).

Berroeta (2012) afirma que estos debates acerca de la autonomía de lo barrial o su correspondencia hacen del espacio generador de pertinencia, en contraposición con el caos, la impersonalidad de relaciones sociales y la desorganización que se suscita al estudiar a las urbes en su totalidad. Es pertinente aclarar que la postura que se pretende asumir aboga por el equilibrio entre la consideración de la estructura y los criterios físicos de la ciudad (explorados comúnmente por el ámbito de la planeación urbana) y busca conjugarlos con una visión teórica que se ha generado desde los estudios barriales. Es así como se trata de triangular el “conocimiento teórico y práctico sobre las realidades barriales, tomando a la ciudad misma como laboratorio social, como un heterogéneo mundo de identidades y significados derivados del condicionamiento específico espacial-urbano” (Gravano, 2016) y, a su vez, aprovechando las cualidades de su territorio (forma, tamaño y funciones), sus vías de circulación, sus espacios de reunión, hitos o referentes y las condiciones materiales de habitabilidad inherentes a la vivienda (Buraglia, 1998).

Así, el espacio se transforma en territorio a través de la intervención humana, pero no únicamente porque los grupos sociales construyen en él o lo modifican con sus prácticas sociales, sino gracias a que estos son inseparables; las actividades humanas

y el espacio interactúan, para producir un modelo de relaciones bidireccionales entre la sociedad y el territorio (Hiernaux, 1995).

En este sentido, se propone al barrio como unidad básica de análisis, ya que contempla esta proximidad y pluralidad de relaciones sociales y atributos bien delimitados. Esta escala permite tener una unidad manejable para su estudio y análisis.

La ciudad de Guanajuato, México, es un ejemplo de ciudad media que conserva la figura de barrio tradicional; esto ha permitido identificar que estos enclaves, ubicados tanto en la zona central (que por su condición de espacio turístico han perdido en cierta medida sus características intrínsecas) como en barrios mineros periféricos (cuya lejanía geográfica relativa y baja presencia turística hayan mantenido las características teóricas antes expuestas<sup>[2]</sup>), son los espacios propicios para establecer una planeación invertida, tal como se detallará en la sección siguiente.

Si bien, esta propuesta metodológica está enfocada a barrios mineros, la ruta de análisis y estudio puede aplicarse a otros barrios que mantengan su condición de proximidad, independientemente del giro económico que posean.

## Experiencias y Resultados del Estudio de Barrios Tradicionales Mineros de la Ciudad de Guanajuato

Para fundamentar la propuesta aquí presentada se tomarán como base las múltiples investigaciones realizadas de 2010 a 2020 en la ciudad de Guanajuato. Los estudios realizados iniciaron como una búsqueda por reconstruir el pasado y comprender el funcionamiento socioespacial de los barrios tradicionales, también conocidos como pueblos mineros o minerales. Sin embargo, con el transcurso de los años, se ha incursionado en la necesidad de atender vacíos de conocimiento que han emergido en la cambiante dinámica urbana de la ciudad, entre ellos se encuentran el deseo de comprender la forma y estructura urbana, la dinámica turística y la apropiación social del espacio y sus consecuentes

[2] Para comprender a profundidad el enfoque holístico que deviene de constructos teóricos tales como la estructura urbana y los estudios barriales, recomendamos revisar Álvarez (2010) y Gravano (2016).

procesos de identidad y pertenencia. Estas experiencias han resultado en el diseño y la elaboración de propuestas de renovación e intervención de espacios históricos de la ciudad.

Los enfoques para encontrar explicaciones para los fenómenos antes mencionados han itinerado entre metodologías cuantitativas, cualitativas y mixtas; en ellas, a su vez, se han utilizado diversas técnicas e instrumentos: entrevistas (individuales y grupales), encuestas, grupos focales, análisis documental y de contenido de acervos y colecciones históricas (literarios y fotográficos), registro y levantamiento de inmuebles históricos y observación participante y no participante

Cada una de estas técnicas ha dado una profundidad de datos directos e indirectos que se han convertido en tesis, capítulos de libro y artículos. Sin embargo, a más de diez años del inicio de estas exploraciones, surge la inquietud por retomar la información compilada e integrarla, haciendo especial énfasis en aquellos entornos que mayor carga identitaria poseen y que han sufrido una menor atención debido a su condición periférica. Por esa razón, mencionaremos, a continuación, las cualidades socioespaciales de estos conjuntos, desde su fundación en el siglo XVI hasta nuestros días.

## De Ciudad Industrial a los Barrios Tradicionales Guanajuatenses

Guanajuato cuenta con una zona de monumentos históricos declarada como tal el 28 de julio de 1982; en ella se encuentran 545 monumentos históricos que están distribuidos en un área de 1.9 km<sup>2</sup> y cuya antigüedad data de los siglos XVI al XIX. Esta ciudad fue nombrada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO en 1988; dentro de esta declaratoria no solamente se enfatiza el valor de su zona central, sino también de sus montañas y de las minas adyacentes. Las minas, situadas a una distancia considerable del núcleo urbano, son consideradas zonas industriales aisladas territorialmente; en ellas, además de las actividades relativas a la producción, habitaban los mineros, quienes constituyeron el legado histórico material que actualmente es reconocido nacional e internacionalmente.

Resulta pertinente mencionar que, a pesar de lo mencionado, son muchas las dificultades para encontrar información referente a la historia urbana o a las

prácticas cotidianas de los asentamientos industriales. Investigaciones previas nos permiten constatar que la estructura urbana de estos espacios contaba con ciertas singularidades; un gran ejemplo es que, a diferencia de otros espacios fundados durante los siglos XVI a XVIII, estos conjuntos no se basaron en la Real Ordenanza expedida por Felipe II para las poblaciones de la Nueva España, sino que seguían el esquema de otros poblados mineros tales como Zacatecas y Taxco.

Para el caso de Guanajuato se han logrado identificar los elementos determinantes en la génesis de estos conjuntos. Dichos elementos pueden dividirse en dos categorías: las condiciones del medio físico natural y las acciones que van de la mano de las sociedades fundadoras. El descubrimiento de minas de plata y la cercanía de recursos hídricos determinaron la localización y estructuración de un conjunto industrial (Guevara, 2015). Cabrejos (1994) narra que, sobre la topografía natural de cañadas y ríos, se conformó un perfil humano en concordancia con las funciones y usos propios de la explotación minera, que podrían resumirse de la siguiente manera:

En la parte superior de las colinas (minas, tiros y labores); lugares de beneficio de mineral (haciendas de mina) en la parte baja de la cañada junto al río, lugares de impartición de culto y cura de enfermedades (hospitales y capillas); lugares de residencia de trabajadores (cuadrillas, chozas, casas); y un conjunto de veredas, caminos y “calles”, que siguieron la ley del menor esfuerzo sin bloquear las cañadas. Estos medios de enlace y estructuración inicial, carecieron en este patrón urbano de trazas previamente proyectadas, así como de calles, manzanas y lotes, plazas o cualquier otro espacio público comunitario. (p. 29)

A este bien definido esquema de explotación debió incorporarse el uso de vialidades para mejorar, purificar, fundir, refinar y distribuir los minerales, conectando a su vez a estos complejos con la totalidad de la ciudad y su equipamiento urbano. De 1554 a 1699 se conformaron, por su proximidad con la fuente laboral, diversos conjuntos habitacionales a partir de la construcción de cuadrillas (viviendas de obreros) con materiales perecederos. Esas cuadrillas fueron consolidándose hasta convertirse en los actuales barrios; ejemplo claro de ello son los minerales tradicionales que aún se encuentran en las periferias —Cata, San Luisito, Marfil, Mellado y Valenciana— de la ciudad.

Posteriormente, entre 1700 y 1799, con el fruto de la prosperidad económica de estos conjuntos, se edificaron inmuebles monumentales, como esos exube-

rantes templos barrocos que se ubican en cada uno de ellos. Entre 1800 y 1935 hubo una etapa de decaimiento productivo por enfrentamientos civiles; sin embargo, el sector minero logró sobreponerse a las carencias económicas y tensiones sociales a partir de la derogación de leyes que desalentaban la inversión extranjera. Como resultado se tuvieron nuevas inversiones y la actualización de instalaciones industriales para satisfacer las demandas tecnológicas y productivas de la época.

El siglo XX se vio marcado por conflictos armados que, de nuevo, pausaron la producción (Revolución mexicana y Guerra cristera). Ante el fomento del nacionalismo mexicano, en 1939, se conformó la Cooperativa Minero Metalúrgica Santa Fe, que regresó a la actividad minera a los originarios de Guanajuato. Dicha administración tuvo un peso histórico en la conformación socioespacial. Es importante mencionar que, durante esta centuria, a nivel municipal se realizó una transición de una economía dependiente exclusivamente de la minería, a una que combina, hasta nuestros días, una pluralidad funcional de turismo, administración del estado y educación universitaria (Ferry, 2011).

Un hecho a destacar es que en 2006 se vendieron los fundos mineros que hasta ese momento eran gestionados por los habitantes de Guanajuato. Este suceso puede considerarse como un punto de ruptura para los conjuntos analizados, ya que se transformaron estructuras ideológicas, simbólicas y materiales. Así, en la segunda década del siglo XXI es posible identificar que el aislamiento territorial que prevalecía entre cada uno de estos asentamientos comienza a desaparecer; igualmente, se vislumbra el heterogéneo uso de suelos que se entremezcla con los vestigios de cada una de las etapas históricas antes descritas.

Durante este recuento, los residentes se han convertido en actores clave en la lucha y pervivencia de la cohesión grupal, la estabilidad y el arraigo que se reproduce de manera histórica en estos conjuntos para los cuales los cambios materiales y traspase de propietarios “constituían arañazos de mudanza sobre el blindado cuerpo de las continuidades cotidianas” (Ayala, 2011, p. 9).

A lo largo de los siglos, estos referentes empíricos han sido tensionados y reivindicados socialmente, con el factor común de las disputas que se han generado contra las personas o grupos que no son originarios de la zona. Como ejemplo de lo anterior se

han recabado registros históricos en los que se hace patente la otredad antropológica de aquellos que se encontraban a cargo de la actividad minera (The Guanajuato Reduction and Mines Co, Cooperativa de trabajadores, Great Panther Silver, entre otras). De manera similar, durante las últimas décadas se han hecho patentes las disputas territoriales entre promotores del turismo y habitantes, y se ha puesto en evidencia el hermetismo comunitario salvaguardado por comités vecinales que intentan resguardar las tradiciones del barrio. Si bien no es el cometido de este artículo detenernos en cada uno de los hechos <sup>[3]</sup> que nos permiten llegar a estas afirmaciones, podemos mencionar con seguridad que en estos espacios existen múltiples reposicionamientos simbólicos que son singulares e irrepetibles.

Por su parte, Ferry (2011) afirma que en los barrios estudiados prevalece una antropología del valor que va ligada a la extracción minera de plata y que da por resultado un lenguaje de patrimonio en el que podemos encontrar la base de algunos de los valores comunitarios. Resultados previos afirman que la identidad que define a todos estos conjuntos gira en torno a un elemento común: la minería, que constituye una permanencia implantada en todos los barrios tradicionales mineros que se encuentran a las periferias de la ciudad.

Si retomamos el breve recorrido histórico antes presentado, podremos constatar que actualmente son pocos los residentes de estos conjuntos que se dedican a la minería. Independientemente de ello, se hace referencia a sucesos que se presenciaron décadas o siglos atrás; así, los testimonios de los informantes nos permiten afirmar que la identidad minera sigue vigente, aun décadas después de su sustitución como actividad económica principal de la ciudad de Guanajuato. Teniendo como base estas coordenadas, en el siguiente apartado se intentará llegar a una propuesta para la realización de intervenciones de planeación urbana integrales y respetuosas con el pasado y presente de estos sitios.

[3] Para conocer con detalle las aproximaciones investigativas, se pueden consultar otras publicaciones de los autores como “La construcción social de la forma urbana desde la perspectiva histórica de los barrios Guanajuatenses” (Ayala, Ordaz y Álvarez, 2019).



## A Manera de Reflexiones Finales

Cuando hablamos de planeación urbana que mejore la calidad de vida, hablamos, también, de la creación de instrumentos que generen desarrollo y que detonen su potencial. La unidad territorial retomada, el barrio tradicional minero, es una zona que posee historia, unidad, identidad y pertenencia, y que, al estar alejada de la zona turística, ha logrado conservar su esencia sin modificaciones sustanciales. De su estudio, se obtuvieron los siguientes resultados.

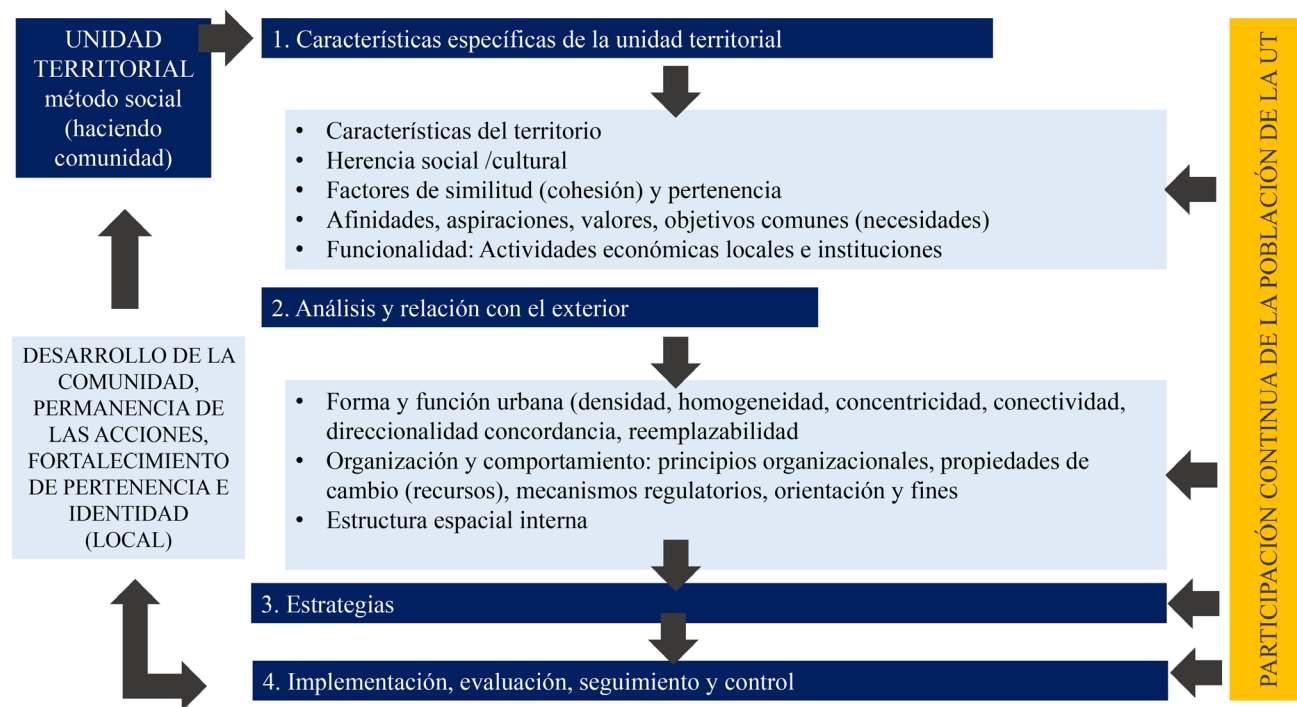
### De la Planeación Urbana Tradicional y su Relación con el Barrio

- En la planeación urbana generalizada, los elementos básicos para generar comunidad y sociabilidad quedan de lado, a pesar de ser factores esenciales para lograr la operatividad de los instrumentos.
- Los planes tradicionales se realizan tomando en consideración elementos físicos —datos que podemos conseguir bajo cualquier medio— que no necesariamente reflejan el modo de vida de la población. La planeación “contraria” o “de abajo hacia arriba” requiere observar las cualidades específicas del sitio, los problemas reales y tácitos, para construir estrategias que generen verdaderos detonantes de desarrollo de comunidad.
- La planeación del barrio tradicional en la actualidad, debido a la acción superficial en que está inmerso al ser considerado como parte integrante del ordenamiento global, no consigue otorgar explicaciones profundas ante las diferencias sectoriales ni rescatar la esencia del lugar, por el contrario, genera transformaciones considerables en estructura y paisaje.
- Comúnmente, cuando el gobierno interviene en los barrios, su actuación se limita a pavimentación, infraestructura, construcción de banquetas o pintura de fachadas, intervenciones estilísticas que pueden considerarse ‘maquillaje’, sin prever medidas y/o acciones que permitan una mejora estructural o promuevan la organización de la población.

## El Barrio como Estrategia de Planeación Urbana para Generar Comunidad

Es posible rescatar del barrio tradicional factores que le otorgan fortaleza e identidad. Con base en los distintos estudios realizados, se ha identificado que:

- En el barrio existe la relación sociedad-territorio, se aprovechan los insumos que la naturaleza provee.
- Posee características históricas únicas y una herencia cultural que le otorga identidad.
- Los referentes históricos y físicos que posee el barrio promueven su apropiación por parte de los habitantes. Esto contribuye en gran medida a la cohesión social y a reforzar su sentido de participación, factores que, bien encausados, contribuyen a la valoración y cuidado del espacio. De igual manera, sientan las bases para lograr un impulso al desarrollo a través de la participación, factor necesario para la implementación y operacionalización de planes y proyectos.
- Posee un orden, una organización y una lógica, generando (sin planeación) un equilibrio entre los servicios y el sector. Se encuentra geográficamente acotado, sin representar esto una falta de conexión con la totalidad de la ciudad, lo que le confiere autosuficiencia.
- Existe coordinación generada a través de representantes del sector que se encargan de la gestión hacia el exterior. La organización vecinal provoca fortaleza, gobernanza y autogestión, además de mejorar la condición de seguridad y participación social.
- El concebir la escala de barrio en la planeación urbana nos da un panorama totalmente distinto al de una visión global de ciudad. El análisis barrial nos permite puntualizar en las particularidades de cada espacio, establecer estrategias de fortalecimiento y desarrollo e impulsar la permanencia de las acciones, ya que contempla la participación de la población involucrada (vecinos del barrio) desde la concepción del plan, hasta su operatividad y seguimiento. La fortaleza que se logra con esto se ve reflejada en la gobernanza y autogestión de manera permanente y continua.
- Derivado del análisis realizado se propone una guía, o método social, basada en el hacer comuni-



**Imagen 1.** Guía metodológica para el estudio de una unidad territorial basada en el hacer comunidad (método social)

**Fuente:** Elaboración propia.

dad, que permita llevar a cabo planes urbanos eficientes y operables, apoyada en necesidades reales de la población a la que va dirigida (ver Imagen 1).

Recordemos que las conclusiones aquí expuestas no corresponden al estudio de un único caso, derivan del estudio integral y longitudinal y, si bien esta guía resulta puntualmente de los barrios mineros tradicionales de la ciudad de Guanajuato <sup>[4]</sup>, queda abierta la posibilidad de su aplicación en otras unidades de estudio, a fin de complementar, modificar o afianzar los resultados encontrados.

## De los Barrios de la Ciudad de Guanajuato

El centro histórico de la ciudad de Guanajuato se encuentra sometido a una presión constante debido a la actividad turística, lo que ha contribuido a la transformación de los barrios y espacios de la zona, a la pérdida de identidad y a la alteración de su estructura física patrimonial.

Los barrios tradicionales mineros que se encuentran en la zona periférica de la ciudad de Guanajuato, atraviesan hoy en día, un proceso de diversificación de uso de suelos y con ello, un proceso de reconfiguración de identidad, por lo que, de seguir la tendencia actual, perderán su potencial para generar la planeación urbana socialmente comprometida que buscamos. Se invita entonces a continuar este estudio con base en unidades territoriales definidas (barrios), quizá con proyecciones al estudio de nuevas unidades constituidas en las ciudades.

[4] Concretamente del estudio de Cata, San Luisito, Marfil, Mellado y Valenciana.

## Referencias

- AYALA, E., ORDAZ, V. Y ÁLVAREZ G. (2019). La construcción social de la forma urbana desde la perspectiva histórica de los barrios Guanajuatenses. *Topofilia*, 18, 66-90.
- ANDER-EGG, E. (2003). *Repensando la Investigación Acción-Participativa* (4ta. Ed.). Editorial Distribuidora Lumen.
- ALMANZA, E. (1973). *Regeneración urbana del barrio de Cata*. (Tesis de licenciatura) Universidad de Guanajuato.
- ÁLVAREZ, G. (2010). El crecimiento urbano y estructura urbana en las ciudades medias mexicanas. *Quivera*, 12(2), 94-114. <https://www.redalyc.org/pdf/401/40115676006.pdf>
- AYALA, J. (2011). *Guanajuato, breve historia de la vida cotidiana. Apuntes para una historia de la vida cotidiana y la cultura material en la intendencia de Guanajuato en el paso del virreinato al México independiente*. Universidad de Guanajuato.
- BERROETA, H. (2012). *Barrio, espacio público y comunidad*. (Tesis de doctorado). Universidad de Barcelona.
- BLANCO, I. (2013). *El barrio como frente cultural Construcción y transformación de la apropiación del barrio Cuadrante de San Francisco*. (Tesis de doctorado). Universidad de Barcelona.
- BOURNE, S. (1982). *Internal Structure of the City*, Nueva York. Oxford University Press.
- BURAGLIA, P. (1998). *El barrio, desde una perspectiva socioespacial. Hacia una redefinición del concepto*. [www.barriotaller.org.co/publicaciones/barrio\\_socio.rtf](http://www.barriotaller.org.co/publicaciones/barrio_socio.rtf)
- CABREJOS, J. E. (1994). Minería y desarrollo urbano regional de Guanajuato. Siglos XVI a XIX. *Unidad Belén*, 2(1), 26-31.
- FERNÁNDEZ, A. Y AYLWARD, B. (1998). Participación, pluralismo y policentrismo: el manejo de cuencas en Costa Rica. *Unasylva*, 49(194), s.p.
- FERRY, E. E. (2011). *No sólo nuestro. Patrimonio, valor y colectivismo en una cooperativa guanajuatense*. El Colegio de Michoacán; Universidad Iberoamericana.
- GRAVANO, A. (2016). *Antropología de lo Urbano*. LOM ediciones.
- GUEVARA, M. (2015). Patrimonio Cultural Edificado: Guanajuato. En Piñeda, G. (Coord.), *Metodología Gráfica, El paisaje urbano de la ciudad histórica de Guanajuato Mapas, planos y fotografías*. Universidad de Guanajuato.
- GUTIÉRREZ, J. J. (2013). La planeación urbana en México: retos y perspectivas desde la agenda internacional. *Revista de Urbanismo*, (29), 2-16. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2013.30137>
- HIERNAUX, D. (1995). Reestructuración económica y cambios territoriales en México: un balance 1982-1995. *Revista de estudios regionales*, (43), 151-176.
- HILLIER, B. Y HANSON, J. (1982). *The social logic of space*. Cambridge University Press.
- MEJÍA, V. (2011). Problemas centrales del análisis de datos cualitativos. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, 1(1), 47-60. <http://www.relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/11/>
- MONTEJANO, J.A. Y CAUDILLO, C. A. (COORDS.) (2017). *Densidad, diversidad y policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?* Centro de Investigación en Geografía y Geomática "Ing. Jorge L. Tamayo".
- NEÜMAN, M. I. (2008). La apropiación social como práctica de resistencia y negociación con la modernidad. *Anuario Iminco*, 20(1), 47-78.
- ONU-HABITAT, VILLA S. ET AL. (2011). *Planear el barrio. Urbanismo participativo para construir el derecho a la ciudad*. Urban Habitat.
- POL, E. (1996). La apropiación del espacio. En Iñiguez, L. y Pol, E. (coords.), *Cognición, representación y apropiación del espacio*. Publicacions Universitat de Barcelona.
- PORTAL, M. Y SAFA, P. (2005). De la fragmentación urbana al estudio de la diversidad en las grandes ciudades. En García, N. (Coord.), *La antropología urbana en México*. Conaculta. Universidad Autónoma Metropolitana; Fondo de Cultura Económica.
- REDFIELD, R. & MILTON S. (1954). The Cultural Role of Cities. *Economic Development and Cultural Change*, 1(3), 53-73. <https://doi.org/10.1086/449678>
- REYES, G. Y ROSAS, A. (1993). *Los usos de la identidad barrial. Una mirada antropológica a la lucha por la vivienda. Tepito 1970-1984*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- RODRÍGUEZ, D. (2018). *Sin participación urbana no se puede reconstruir*. <https://centrourbano.com/2018/02/22/sin-participacion-y-planeacion-urbana-no-se-puede-reconstruir/>
- VERGARA A., DE LAS RIVAS, J.L. (2016). *La inteligencia del territorio, Supercities, Gobierno de España, Ministerio de Fomento y Dirección general de Arquitectura y vivienda*. Fundación Metròpoli.
- VIDAL, T. Y POL, E. (2005). La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología*, 36(3), 281-297.





# “La vecindad”, exclusión urbana en Centros Históricos.

Pobreza y migración en barrios de Puebla (México)<sup>[1]</sup>

“La vecindad”, urban exclusion in Historic Centers

Poverty and migration in neighborhoods of Puebla (Mexico)

“La vecindad”, exclusão urbana em Centros Históricos

Pobreza e migração nos bairros de Puebla (México)

«La vecindad», exclusion urbaine dans les Centres Historiques

Pauvreté et migration dans les quartiers de Puebla (Mexique)

▲ Fuente:  
Adriana Hernández Sánchez, Christian Enrique De La Torre Sánchez

Recibido: 30/5/2020  
Aprobado: 22/09/2020

## Cómo citar este artículo:

Hernández Sánchez, A. y de la Torre Sánchez, C. E. (2021). “La vecindad”, exclusión urbana en Centros Históricos. Pobreza y migración en barrios de Puebla (México). *Bitācora Urbano Territorial*, 31(III): 95-108. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87823>

## Autores

**Adriana Hernández Sánchez**

Facultad de Arquitectura, Benemérita  
Universidad Autónoma de Puebla  
Re Genera Espacio

adriana.hernandezsanchez@correo.buap.mx  
<https://orcid.org/0000-0001-6305-3255>

**Christian Enrique  
De La Torre Sánchez**

Facultad de Arquitectura, Benemérita  
Universidad Autónoma de Puebla  
Re Genera Espacio

christian.delatorre@correo.buap.mx  
<https://orcid.org/0000-0002-7456-746X>

[1] Investigación de la línea Espacio Público, Participación Ciudadana y Centro Histórico. Facultad de Arquitectura BUAP, en colaboración con grupo Re Genera Espacio, durante Verano Científico Delfín CONACYT y AMC, 2012-2019, y Programa de Voluntarios del Patrimonio Mundial UNESCO (WHV) 2018-2019.

## Resumen

Esta investigación plantea que “las vecindades” de los barrios, localizadas en la periferia de los Centros Históricos, son producto de la exclusión urbana existente desde el origen de las ciudades, tal es el caso de Puebla. Las vecindades son viviendas colectivas que se construyeron como resultado de la segregación social, a partir de la delimitación urbana entre la ciudad central de los españoles y los barrios indígenas de los alrededores. Son consideradas indeseables por su condición precaria y porque cuentan con espacios habitacionales sencillos consistentes en una o dos habitaciones por familia. A pesar del deterioro físico, son inmuebles que responden a las necesidades actuales de algunos grupos sociales, que conservan la densidad habitacional de la zona y mantienen la vitalidad e identidad de la ciudad histórica a través de las prácticas sociales de sus habitantes. A partir de los testimonios de vecinos, se exponen ventajas y desven-

tajas de vivir en colectividad; se identificaron algunas dinámicas y modos de vida que hay en las vecindades, su estado de conservación y la ocupación de espacios de uso común, como sanitarios, lavaderos y patios. El artículo finaliza con una propuesta para el fomento y conservación de estos espacios, donde los propietarios y residentes tengan un papel primordial en la permanencia de la vida comunitaria del barrio y la ciudad.

**Palabras Clave:** vivienda, ciudad histórica, barrio, exclusión social, acción comunitaria

## Autores

### Adriana Hernández Sánchez

Arquitecta (BUAP), Maestra en Diseño Arquitectónico (UNAM) y Doctora en Espacio Público y Regeneración Urbana, Arte, Teoría y Conservación del Patrimonio (Universitat de Barcelona). Línea de investigación: Espacio Público, Participación Ciudadana y Centro Histórico. Coordinadora de Re Genera Espacio. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT, SNI I. Coordinadora del Colegio de Arquitectura FABUAP y responsable del proyecto Casa Analco. Miembro ICOMOS. Artículos científicos recientes: Niñeces migrantes en el Centro Histórico de Puebla (ESTOA, 2021) y Casa Analco, proyecto de vinculación universitaria con los barrios de Puebla (Revista Ciudades, Estados y Política - Universidad Nacional de Colombia, 2021).

### Christian Enrique De La Torre Sánchez

Arquitecto, Maestro en Conservación del Patrimonio Edificado y Doctor en Procesos Territoriales (BUAP). Línea de investigación: Accesibilidad, inclusión social y proyectos educativos en el espacio público y el patrimonio. Integrante de Re Genera Espacio. Coautor del libro “Barrio Rojo San Antonio” (FONCA-BUAP, 2014). En su tesis de maestría planteó el concepto “Arquitectura con valor patrimonial para todos” que ha tenido seguimiento en diversos proyectos. Su investigación doctoral abordó proyectos participativos de niños y adolescentes vulnerados en barrios patrimoniales. Responsable del proyecto “Taller Barrial de Artes y Oficios 2018-2022” para el programa World Heritage Volunteers UNESCO.

## Abstract

This research proposes that "vecindades" of "barrios", which are located on the periphery of the historical centers, are the product of existing urban exclusion from the origin of the cities, as in the case of Puebla. These are collective houses that were built as result of social segregation, based on the urban delimitation between the Spanish central city and the surrounding indigenous settlements. They are valued as undesirable due to their precarious condition because they have simple living spaces consisting in one or two small rooms by each family. Despite their physical deterioration, they are buildings that respond to the current needs for some social groups, which preserve the housing density of the area and maintain the vitality and identity of the historical city through the social practices of its inhabitants. Based on testimonies from neighbors, the advantages and disadvantages of living in community are exposed. Their dynamics and ways of life, their state of conservation and the occupation of spaces for common use such as collective bathrooms, laundry rooms and patios have been identified. In the end, a strategy for its promotion and conservation, where the owners and residents have a fundamental role in the permanence of the community life of "barrios" and the city, is proposed.

**Keywords:** housing, historical city, neighborhood, social exclusion, community action

## Résumé

Cette recherche propose que les "vecindades" des "barrios", qui sont situés à la périphérie des Centres Historiques, sont le produit de l'exclusion urbaine existante de l'origine des villes, comme dans le cas de Puebla. Ce sont des maisons collectives qui ont été construites à la suite de la ségrégation sociale, basée sur la délimitation urbaine entre la ville centrale espagnole et les colonies indigènes environnantes. Ils sont valorisés comme indésirables en raison de leur condition précaire car ils disposent d'espaces de vie simples constitués d'une ou deux petites pièces par famille. Malgré leur dégradation physique, ce sont des bâtiments qui répondent aux besoins actuels de certains groupes sociaux, qui préservent la densité d'habitat du quartier et maintiennent la vitalité et l'identité de la ville historique à travers les pratiques sociales de ses habitants. À partir de témoignages de voisins, ils sont exposés aux avantages et inconvénients de la vie en communauté. Leurs dynamiques et modes de vie, leur état de conservation et l'occupation des espaces à usage commun tels que les sanitaires collectifs, les buanderies et les patios ont été identifiés. En fin de compte, il

## Resumo

Esta pesquisa propõe que as "vecindades" dos "bairros", que se localizam nas periferias dos Centros Históricos, são produto da exclusão urbana existente da origem das cidades, como é o caso de Puebla. São moradias coletivas construídas em decorrência da segregação social, a partir da delimitação urbana entre a cidade central espanhola e os assentamentos indígenas do entorno. São avaliados como indesejáveis devido ao seu estado precário, pois possuem espaços simples de convivência constituídos por um ou dois pequenos cômodos para cada família. Apesar da deterioração física, são edifícios que respondem às necessidades atuais de alguns grupos sociais, que preservam o adensamento habitacional da zona e mantêm a vitalidade e identidade da cidade histórica através das práticas sociais dos seus habitantes. Com base em depoimentos de vizinhos, eles expõem as vantagens e desvantagens de viver em comunidade. Foram identificadas suas dinâmicas e modos de vida, seu estado de conservação e a ocupação de espaços de uso comum como banheiros coletivos, lavanderias e pátios. No final, propõe-se uma estratégia para a sua promoção e conservação onde os proprietários e residentes têm um papel fundamental na permanência da vida comunitária dos "bairros" e da cidade.

**Palavras-chave:** habitação, cidade histórica, bairro, exclusão social, ação comunitária



**"La vecindad", exclusión urbana  
en Centros Históricos.**

**Pobreza y migración en barrios de Puebla (México)**

est proposé une stratégie pour sa promotion et sa conservation où les propriétaires et les résidents ont un rôle fondamental dans la permanence de la vie communautaire des « barrios » et de la ville.

**Mots-clés:** logement, ville historique, quartier, exclusion sociale, action communautaire

*Nuestro planteamiento aboga por visibilizar, multiplicar y mejorar la vivienda colectiva popular en el Centro Histórico de Puebla e irradiar beneficios mayores, a diferencia de lo que dictan los actuales planes oficiales para la ciudad histórica que plantean edificaciones, nuevas o adaptadas, para estratos sociales altos.*

## Introducción

Desde 2015 la línea de investigación Espacio Público, Participación Ciudadana y Centro Histórico (Facultad de Arquitectura BUAP), y el grupo Re Genera Espacio<sup>[2]</sup>, han realizado un estudio sobre la vivienda colectiva en los barrios antiguos de la ciudad de Puebla (México), construyendo alternativas participativas con el objetivo de mejorar las condiciones de habitabilidad de estos inmuebles.

En el centro de la ciudad de Puebla, considerado Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO, existen lugares donde es notorio el deterioro físico de los edificios y espacios públicos debido al poco mantenimiento de los residentes, al desinterés de las administraciones públicas municipales y a la especulación inmobiliaria. Como equipo, en diferentes periodos de tiempo hemos documentado cómo viven los vecinos en estas zonas que no son de promoción turística. El acercamiento con diversas familias que habitan en los barrios y sus vecindades nos ha permitido conocer otras realidades.

Con base en este acercamiento mediante diferentes estrategias urbanas y arquitectónicas, se ha registrado un modo de vida en comunidad que está decayendo en las ciudades históricas. Este se sustenta en la confianza entre vecinos, la colectividad, la relación entre departamentos, cuartos y vecindades, en el arraigo y pertenencia de la población al lugar donde viven, y en la ocupación de espacios comunes, la proximidad y comparación de servicios y equipamientos.

¿Se puede revalorizar un barrio desde el carácter colectivo de la vecindad en un contexto de pobreza urbana y exclusión social? ¿Es elemento potencial para la regeneración de sectores vulnerables? ¿La conservación del patrimonio sucede con el involucramiento ciudadano? Estas son algunas preguntas que pretendemos responder en esta investigación, tomando como caso de estudio la vivienda colectiva en el Barrio del Refugio, en el Centro Histórico de Puebla.

El equipo ha trabajado comunitariamente, estableciendo vínculos con la población local, con la intención de conocer cómo son las vecindades de los Centros Históricos y, en particular, en los barrios antiguos de Puebla. Se busca visibilizar la vivienda colectiva, considerando las problemáticas y planteando algunas iniciativas para su mejora, con el involucramiento de jóvenes estudiantes e investigadores mediante diversos talleres y programas.

El artículo comienza con una introducción a la temática de los centros históricos y la vivienda, con investigadores como Sepúlveda y Delgadillo, que dan un panorama sobre el tema. Presentamos la postura de Quintanilla sobre la vivienda fragmentada en el Centro Histórico de la Ciudad de México y la de otros autores que ejemplifican la problemática de los

[2] Grupo multidisciplinario que desde 2012 trabaja en barrios vulnerables del Centro Histórico de Puebla, conformado por investigadores, estudiantes de posgrado y egresados de la BUAP.



inmuebles antiguos deteriorados en ciudades como Barcelona. Se presentan algunos conceptos como el de pobreza, apoyados en lo propuesto por CONEVAL, y calidad de vivienda, partiendo de la postura institucional de la CONAVI.

En el cuerpo de la investigación, a manera de antecedentes históricos, se mencionan autores como Fernández, y su investigación de la vivienda colectiva en la época virreinal, y Giménez-Welsh, con el estudio de las vecindades en el siglo XX. Se presentan los resultados de una investigación en archivo histórico donde se dan algunos pormenores de un reglamento del siglo XIX que habla acerca de las problemáticas y propuestas de soluciones para mitigar el deterioro y hacinamiento en las vecindades de Puebla. Continúa una reflexión con lo que significa vivir en vecindad, a partir de entrevistas realizadas a vecinos de los barrios y lo desarrollado por Re Genera Espacio en el Barrio del Refugio, con proyectos en inmuebles y espacios comunes como los patios. Por último, se discuten los resultados.

## Nuevas y Viejas Modalidades para una Población Diversa: la Vivienda Deteriorada en los Centros Históricos

El "centro histórico" como tal es un concepto surgido en torno a los años sesenta del siglo XX, producto de un nuevo modelo de ciudad que separa la centralidad urbana de la centralidad histórica desplazando fuera del centro urbano tradicional ("descentralización") a elementos que cumplen funciones fundamentales para la ciudad como las económicas (nuevos mercados o zonas industriales), sociales (nuevos centros culturales o áreas de expansión residencial) e incluso político-administrativas (nuevas sedes de dependencias del gobierno local, estatal y/o nacional), generando nuevas centralidades. Antes de ese proceso la centralidad urbana y la centralidad histórica tendían a coincidir en la ciudad y, de hecho, en general hasta comienzos de ese siglo, lo que ahora llamamos "centros históricos" constituía toda la ciudad. (Sepúlveda, 2017, p. 135)

En México, los Centros Históricos son considerados los puntos más importantes de las ciudades porque conservan la memoria histórica e identidad de la población, aunque en la realidad presentan situaciones complejas. En ellos, hay zonas vulnerables a nivel social, urbano y arquitectónico que parecen sitios despoblados, deteriorados y hacinados. Son sectores

indeseables que los gobiernos optan por desconocer, o ignorar, y, cuando los consideran, lo hacen con el fin de realizar acciones de 'redensificación', lo cual se traduce en especulación inmobiliaria del patrimonio, sin consultar a quienes habitan los barrios tradicionales y son el verdadero patrimonio cultural y humano.

Delgadillo señala que la problemática de vivienda en las áreas centrales antiguas de las ciudades latinoamericanas tiene dos aspectos importantes. El primero es el histórico, determinado por el deterioro de las edificaciones con servicios deficientes caracterizadas por el hacinamiento, con espacios ocupados por personas de bajos ingresos y alquiladas de manera formal e informal, aunque destaca como positiva la mezcla de usos de suelo, la proximidad de fuentes de trabajo y servicios, la accesibilidad y los bajos alquileres que permiten a las familias acceder a otros bienes como los educativos. El segundo aspecto es lo 'moderno', ejecutado por las iniciativas de inversionistas y gobiernos para "recuperar" los Centros Históricos "repoblándolos" con grupos de mayores ingresos. (2016, pp. 153-154)

Por su parte, Quintanilla (2019) menciona que en el Centro Histórico la vivienda responde a las necesidades económicas y sociales de inquilinos y arrendadores. El autor pone en evidencia que en la Ciudad de México las situaciones son diversas, por lo cual no se deben "demonizar", "satanizar" o encasillar esas prácticas como las que deterioran el centro de la ciudad, ya que hay población con menores recursos económicos que llega a estos sectores degradados para trabajar. Por lo cual, en las viviendas en renta se realizan algunas modificaciones físicas para albergar a más personas:

Para poder alquilar, él (quien renta) ha tenido que ir poco a poco. Y estos espacios, a pesar de ser espacios precarios, para hacerlos habitables ha tenido que cambiar puertas, abrir ventanas, dividir con materiales más sólidos. Los inquilinos demandan mejores lugares. Empieza una mayor oferta de este tipo de espacios en La Merced, ya que hay más competencia. (PUEC UNAM, 2019, 28m15s)

Generalmente, los Centros Históricos son percibidos desde la materialidad. En primer orden, se destacan las edificaciones antiguas y sus condiciones de deterioro que malbaratan el valor de renta. Así, la intención para mejorarlas queda fuera de las posibilidades económicas de los propietarios, por lo que al disminuir el costo de alquiler son rentadas por personas en condición de pobreza moderada o extrema.

En México, CONEVAL <sup>[3]</sup> (2018) define la condición de pobreza moderada de una persona cuando ella tiene al menos una carencia social; por su parte, la pobreza extrema es considerada tal cuando una persona tiene tres o más carencias. Según CONAVI, los indicadores de situación de carencia o pobreza incluyen que los pisos de las viviendas sean de tierra, las cubiertas de lámina de cartón o desechos, los muros a base de barro o bajareque, carrizo, bambú o palma, láminas de cartón, metálicas, de asbesto o de material de desecho, y la existencia de un porcentaje de personas por cuarto mayor a 2.5, lo que se define como estado de hacinamiento.

Esta investigación trata de mantener una visión más amplia de lo que significa la vivienda en el Centro Histórico, sin partir del planteamiento de que estén en malas condiciones y sean inhabitables, o de que los espacios ofertados sean disfuncionales, ya que el problema es multifactorial y no podemos afirmar que sean inmuebles inútiles para habitación.

Para el Centro Histórico de Puebla se han determinado planes que consideran los vacíos urbanos y otras zonas específicas de barrios antiguos para planear acciones de crecimiento. En ellos, se habla de un “repoblamiento”, con una lectura simplista de que “hay que llenar algo que está vacío”. Es así como el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla plantea la construcción de 13,659 viviendas para 51,900 nuevos habitantes (H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, 2015, p. 34).

## La Vivienda Colectiva en los Barrios

Según Fernández (2005), en la época virreinal pocas familias podían vivir en una casa destinada solo para ellas, por lo que clases menos favorecidas se albergaban en inmuebles de tipo colectivo; los espacios se distribuían alrededor de un patio y su cantidad variaba según las dimensiones del predio. La vecindad se caracterizaba por tener más de diez cuartos redondos: habitaciones donde vivía una familia con cinco o seis integrantes; por eso, dependiendo de los horarios y necesidades, se adecuaba el espacio como comedor, cocina o recámara (Autora, 2000, p. 84).

[3] CONEVAL se conforma por un grupo de investigadores que tiene como objetivo medir la pobreza en México y evaluar los programas y políticas sociales del Gobierno Federal.

Hay constante intercambio de bienes y servicios: las redes de reciprocidad se entrecruzaban y el parentesco se extiende más y más, pues la familia nuclear no existe. Todo esto hace que se sienta mucho apego por los vecinos. (Gimate-Welsh & Marroquín, 1985, pp. 225-226)

Cuando hablamos de periferia imaginamos zonas alejadas de la mancha urbana, pero, así como existen bordes en la ciudad contemporánea, en los cascos históricos también hay evidencias de límites contenidos por los ensanches y el crecimiento del resto de la ciudad. En los Centros Históricos hay barrios <sup>[4]</sup> que fueron zonas periféricas de la ciudad antigua y que permanecen excluidos de los programas y beneficios del primer cuadro de la ciudad.

Varios inmuebles de la época virreinal fueron contruidos como residencias para la oligarquía:

Otras casonas datan del siglo XIX, cuando la Reforma liberó algunos predios de los conventos para uso habitacional, (...) desde entonces se empezaron a rentar a los migrantes que venían del campo. Hacia la tercera década de este siglo, los propietarios abandonaron para irse a las nuevas colonias, intensificando su uso mediante el inquilinato. (Gimate-Welsh & Marroquín, 1985, p. 101)

Pero también existen versiones sobre la vivienda de barrio, construida para albergar un considerable número de personas menos pudientes y en espacios reducidos:

Como en cualquier otro sitio, en la Nueva España no todos sus habitantes eran ricos y, por lo tanto, no todos podían vivir en una casa sola. Una de las respuestas a esa situación fue la construcción de casa de vecindad es decir no solo las casas adaptadas como vecindades sino casas diseñadas ex profeso para este fin. (Fernández, 2005, pp. 66-67)

Delgadillo menciona que la tipología habitacional de América se transformó con la incorporación del patio: “Con ese mismo principio ordenador se construyen en México las primeras casas de vecindad en el siglo XVIII (Ayala, 1996), y de manera generalizada los inquilinatos y vecindades a finales del siglo XIX y principios del XX” (2016, p. 156)

En 1884, en la ciudad de Puebla se presentó el “Reglamento de Policía para el buen gobierno de las ca-

[4] El actual concepto de barrio se asocia a lugares con condiciones sociales y físicas que los definen como peligrosos o inseguros, un prejuicio heredado por generaciones, aunque son sitios tradicionales que conservan espacios arquitectónicos y urbanos de valor incalculable

sas de vecindad". Elaborado por Clemente M. Lazpita, el Reglamento contaba con treinta y un artículos que mostraban las preocupaciones por estos inmuebles, por la vida colectiva y la sanidad. Destacamos los siguientes:

1. Las casas de vecindad se definían en el reglamento como aquellas en donde existieran dos o más departamentos para más de una familia

2. Estas casas estarán bajo vigilancia de la policía con relación al aseo, orden, higiene y seguridad de los vecinos

3. Toda casa de vecindad estará marcada en el zaguán por la parte exterior, con el número que le corresponda, conforme a la nomenclatura de la ciudad (número oficial), sin que por ningún motivo tengan entrada al interior por diversas calles, pues solamente el zaguán ha de comunicarse con el patio, y si existiera esa doble comunicación se tapará desde luego, la puerta con ladrillo o piedra y mezcla

4. Las casas de vecindad se deberán abrir diariamente al amanecer y se cerrarán a las diez y cuarto de la noche, con excepción de los días de "actividad pública" en donde se cerrarán a las once y cuarto

5. Se prohíben: Fábricas y talleres movidos por vapor, mujeres públicas (prostitutas), personas con mala conducta, espacios para culto como Capillas para uso común de los vecinos, depósitos de sustancias inflamables o explosivas, animales nocivos

6. Los patio, pasillos y escaleras de uso común estarán alumbrados suficientemente desde que oscurezca hasta el cierre del zaguán, los gastos son por cuenta del propietario o encargado del espacio o finca

7. Cada habitación deberá señalar en la parte de arriba de la puerta principal de entrada el número de orden que le corresponda

8. En la casa en que existan inodoros de uso común deberán estar limpios siempre y en corriente sus derrames, así como los caños de desagüe en el interior de las habitaciones teniendo todas las debidas condiciones de salubridad

12. Todo pozo tendrá su brocal de ochenta y tres centímetros de altura y lo mismo en los bordos o catarillas de las azoteas que sirvan uso común de los vecinos

13. Los vecinos o inquilinos de estas casas no estorbarán, con ningún objeto ni para ningún uso, el libre tránsito de los demás, ni arrojarán aguas sucias, inmundicias, piedras o basuras sobre los patios, corredores, fuentes, estanques y pozos, ni tampoco obstruirán el canal de los inodoros de uso común ni de los privados

17. Ningún departamento podrá ser arrendado cuando en alguna de sus piezas presente deterioros en losas, pisos y muros, así como corredores, escaleras o puertas de uso común

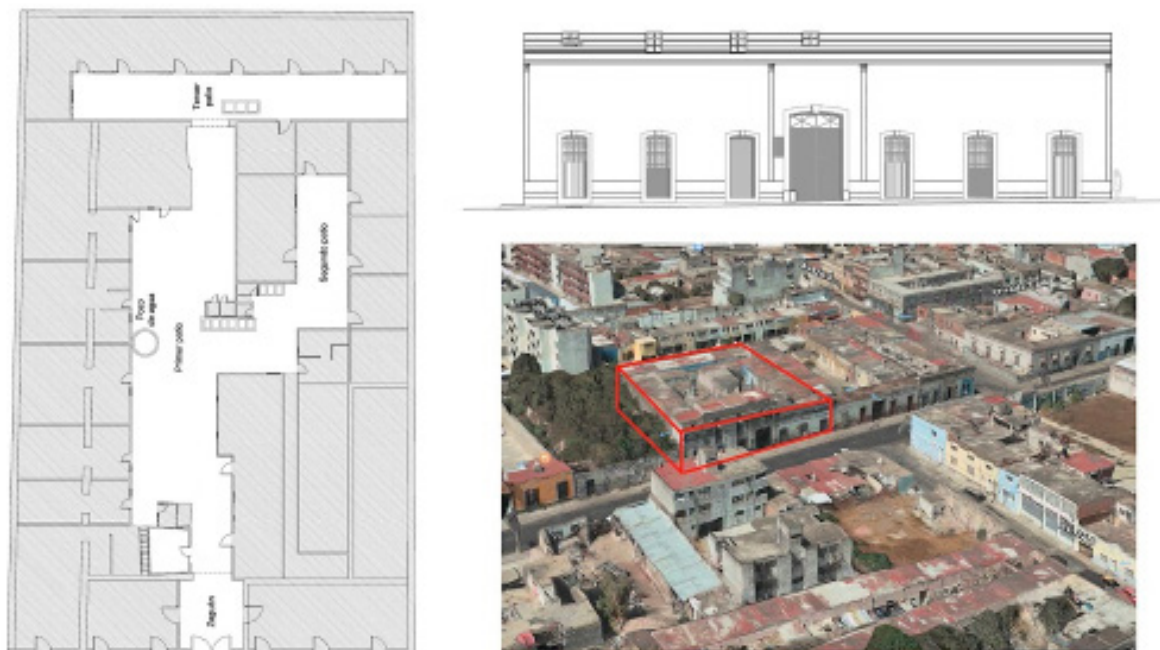
29. El casero deberá asear en las primeras horas de la mañana los inodoros, mingitorio, caños, patios, escaleras, pasillos y corredores de uso común de los vecinos, así como cuidar de alumbrado de la casa. (Archivo General Municipal de Puebla)

Aunque han pasado más de cien años de esta propuesta, varios de los aspectos descritos prevalecen en este tipo de vivienda colectiva que ha subsistido al embate del tiempo, la herencia de los propietarios y a la misma exclusión.

La mala ventilación obliga a mantener la puerta abierta, apenas con alguna cortina para proteger mínimamente la privacidad. Pero esta no se da: los niños entran tranquilamente a las viviendas de los vecinos para ver la televisión, la contigüidad hace que todo se escuche. (...) Todo esto hace que se sienta mucho apego por los vecinos. Pero por otra parte el hacinamiento mismo y la precariedad de servicios ocasionan continuas molestias, por lo que las relaciones vecinales se han ido deteriorando junto con el inmueble. (Gimate-Welsh & Marroquín, 1985, pp. 225-226)

En los barrios vivía mucha gente y había todo tipo de relaciones sociales: entraban, salían, jugaban, platicaban, reían, comentaban y rezaban. Se trataba de espacios vivos.

En la vecindad donde nací y viví aproximadamente por treinta años, había cincuenta espacios. No puedo decir que eran departamentos porque muchos de los espacios del barrio no cumplen con un departamento, ¿verdad? Pero eran cincuenta espacios y en cada espacio mínimo vivíamos diez gentes. O sea, mínimo, ¿por qué? Porque entonces algunos de mis amigos, los más grandes ya se habían casado y traían a su mujer y crecía mucho la familia. Y los mínimos éramos diez, porque había familias que se componían hasta de veinte miembros: dieciocho hijos, papá y mamá. (Entrevista realizada al señor Miguel Díaz por Orea, 2014)



**Imagen 1.** Planta arquitectónica, fachada y fotografía aérea de la Vecindad del Pocito.

**Fuente:** Elaboración de Autora a partir de planos realizados por estudiantes de Arquitectura de la BUAP e imagen de Google Earth.

Las actividades cotidianas, las costumbres, el trabajo y la recreación son factores que aún determinan la distribución de las habitaciones de las vecindades. En algunos casos, cuando llega la noche, el cuarto redondo se convierte en dormitorio: se arman los catres, se ponen colchonetas o petates y se separan a las mujeres de los hombres, el papá duerme con los niños y la mamá con las niñas.

En la segunda mitad del siglo XX, los inquilinos encontraron en colonias y unidades habitacionales de la nueva periferia la posibilidad de comenzar una nueva etapa en una vivienda propia o rentada, con espacios más amplios: “Ahora ya no están, ya se casaron, se fueron a diferentes lugares, Ya todos se fueron (...) Todos los cuartos que ven antes estaban ocupados” (Entrevista Ángel García por Autores, 2013).

## “La Vecindad del Pocito” en un Contexto de Pobreza Urbana y Exclusión Social

En el caso de las vecindades analizadas, hay familias que viven ahí desde hace cuatro o más generaciones, que decidieron permanecer y sienten arraigo

por el barrio. Cuentan al menos con dos hijos, aunque también hay matrimonios de adultos mayores que viven solos.

La migración es evidente con el arribo de familias numerosas conformadas por papá, mamá y al menos cuatro hijos, que provienen de la región mazateca de Oaxaca [5]. Buscan mejores oportunidades de trabajo en Puebla y su ubicación en las vecindades depende de la ayuda de paisanos o conocidos. En algunos casos, hay adultos que no hablan español. La mayoría de los menores terminan la primaria y comienzan a trabajar en la venta de elotes y jugos.

La modalidad de renta, una de las características principales de las vecindades, ha propiciado el hacinamiento debido a que los espacios se acoplan a las necesidades primarias de los nuevos inquilinos. Al principio no tienen muebles y conforme pasa el tiempo tampoco es posible comprar demasiados, ya que los espacios son reducidos (diez metros cuadrados por cuarto) por lo que es difícil disponer de suficientes mesas, sillas o camas.

[5] Geográficamente, la región mazateca comprende diversos municipios del norte de Oaxaca y algunos del sur de Veracruz y Puebla. En la actualidad, se trata de una comunidad con fuerte presencia en las ciudades de México y Puebla.





Imagen 2. Vista del patio principal de la vecindad.

Fuente: Fotografía de la autora.

Estos espacios habitacionales han decaído en los centros históricos. De 2015 a 2020 hemos realizado un monitoreo en el Barrio del Refugio. Se ha trabajado en dos manzanas donde hay varias vecindades. Una de ellas es "El Pocito", que debe su nombre a la presencia de un pozo de agua en el patio principal. Este inmueble de los siglos XVIII y XIX tiene tres patios con sus respectivos cuartos redondos y está catalogado como monumento histórico por el INAH.

La estructura original del inmueble está conformada por un patio central y cuartos alrededor, cada uno de 3 por 3.5 metros aproximadamente. En algún momento del siglo XIX o XX, los propietarios construyeron una serie de cuartos para renta, quitándole espacialidad al patio principal (ver Imágenes 1 y 2). Se levantaron muros y habilitaron puertas con el objetivo de acrecentar los servicios mediante una zotehuela y un sanitario de 1.5 por 1.5 metros (ver Imagen 3). Se trata de una conversión característica en varias vecindades de Puebla, que dota de una especie de departamento con mayor espacialidad en comparación con otros cuartos pequeños menores a diez metros cuadrados.

Durante 2016, la Vecindad del Pocito contaba con sesenta y seis habitantes, de los cuales la mitad eran menores de edad. En su mayoría, las familias estaban conformadas por padres jóvenes entre 15 y 29 años. El 65% de los habitantes eran originarios de Puebla y el resto de Oaxaca y Veracruz. El 82% de las viviendas disponían de un solo cuarto donde realizaban diversas actividades en el día. En algunos casos se observó la carencia de mobiliario, incluso de camas, y solo disponían de estantes para platos y vasos donde también acomodaban la ropa.

Los patios cuentan con las instalaciones que abastecen de agua, incluyendo el pozo. Los inquilinos acarrean con cubetas el líquido hasta sus hogares, ya que no cuentan con tomas domiciliarias y el suministro está restringido en horarios específicos. La renta de los cuartos y departamentos varía entre 500 y 1500 pesos dependiendo de las dimensiones y la disponibilidad de sanitario propio y lavadero, aunque todos comparten el patio.

El 29% de la población no asiste a la escuela, se trata de niños muy pequeños y adultos recién llegados. A las niñas les enseñan a lavar ropa y trastes, a cuidar a los hermanos pequeños y a limpiar los sanitarios. En 2016, el 20% de la población hablaba una lengua indígena (mazateco) y se concentraban en el último patio.

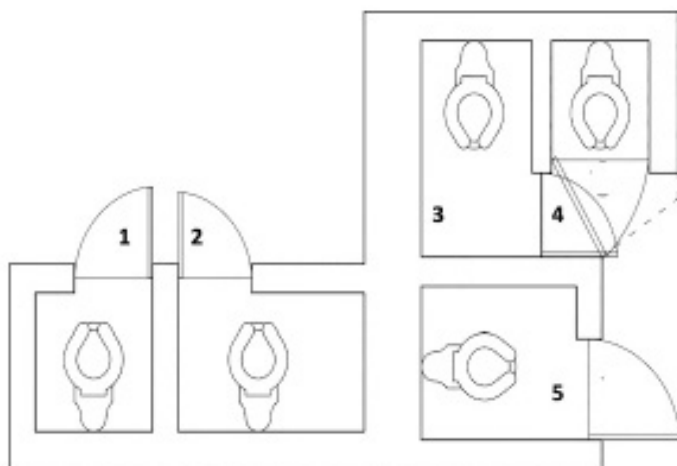
Para el 2017, la población aumentó de 66 a 85 personas, lo que era visible en la ocupación intensa de dos de los tres patios con triciclos de carga para la venta de elotes, ya que a la vecindad llegaron más personas en busca de nuevas oportunidades de trabajo. A fines de año, la población disminuyó drásticamente debido a los daños que sufrió la vecindad por el sismo del 19 de septiembre.

En esta investigación se desglosa cómo se ocupan los servicios compartidos como sanitarios, lavaderos y pozo. Existen cinco excusados que se reparten de manera desigual entre los inquilinos, uno es utilizado por veintidós vecinos de origen mazateco, tanto adultos como niños, incrementando las condiciones de exclusión del grupo con el resto de los vecinos (Imagen 3). Debido a la ausencia de regaderas, se bañan con cubetas y acuden una o tres veces por semana a los baños de vapor cercanos, como El Piojito y Los Neptuno.

Según los vecinos, algunos aspectos que deben mejorarse son las condiciones constructivas de la vivienda, el control de acceso o zaguán, la iluminación de espacios comunes y el estado de baños y patios. Otros aspectos negativos que se perciben son la acumulación de basura en patios y lavaderos y el acceso de personas ajenas a la vecindad, incluyendo a niños de otras vecindades que hacen travesuras cuando suben a las azoteas.

En 2020, debido a la pandemia de COVID-19 se ha registrado el regreso de algunas familias mazatecas a sus lugares de origen. De tres que permanecían en uno de los patios, solo se ha quedado una, enfrentando los problemas derivados de la imposibilidad de

- 1.- 2 niños, 9 niñas, 5 hombres y 5 mujeres = 21
- 2.- 1 niño, 2 niñas, 2 hombres y 1 mujer = 6
- 3.- 1 mujer, 2 niños, 1 niña = 4
- 4.- 1 niña y 2 hombres = 3
- 5.- 2 niños, 1 mujer, 1 hombre = 4



**Imagen 3.**  
Croquis y fotografía de módulo de baños comunitarios en Vecindad del Pocito  
**Fuente:** Fotografía y dibujo de la autora.

salir a vender elotes a las calles, la insuficiencia de alimentos y la dificultad de los niños para realizar sus tareas escolares debido a la falta de internet y equipos de cómputo.

## Metodología de Trabajo

Habitar en una vecindad del Centro Histórico tiene algunos beneficios que no hay en el resto de la ciudad: apego vecinal, trabajo comunitario, movilidad peatonal, vida profusa en el espacio público y cercanía de equipamientos y patrimonio humano que realiza cada año manifestaciones civiles, religiosas y deportivas.

En la metodología para el análisis de estos espacios, en una primera etapa se ha realizado investigación documental en archivos históricos y se han revisado publicaciones antropológicas e históricas sobre formas de habitabilidad en vecindades; además, nos hemos apoyado en otras investigaciones que hemos realizado en años recientes en temas de arquitectura, urbanismo y conservación del patrimonio en los barrios de Puebla.

Las entrevistas con el propietario de la vecindad y los inquilinos nos brindan una perspectiva más amplia que incluye el reconocimiento de las características de la modalidad de alquiler, dirigida a personas de escasos recursos económicos, como una posibilidad para mantener en pie los inmuebles y conservarlos.

En una segunda etapa, se alquiló un pequeño cuarto en la vecindad del Pocito (de 2.5 metros por lado), que al parecer era la portería, para conocer la dinámica del lugar y las actividades cotidianas de los habitantes en diferentes periodos del año, incluyendo las festividades, y para valorar lo que implica vivir en una vivienda colectiva. Consideramos que El Refugio conserva con mayor integridad la vida de barrio.

Desde 2015, el involucramiento de los estudiantes de arquitectura, urbanismo y otras disciplinas que participan en los programas de investigación científica (Delfín CONACYT y AMC) ha ampliado los alcances del proyecto de investigación, que ha pasado de la preocupación inicial por los espacios públicos a aquella por la vivienda de los barrios.

Hemos colaborado con instancias internacionales como UNESCO, Design for All Foundation, Univer-



Imagen 4. Elaboración de composta para huerto comunitario.

Fuente: Fotografía de la autora.

sitat de Barcelona, LUDANTIA y redes de investigación (PAUDO y CR Polis). También con instancias locales como el Ayuntamiento de Puebla, la Dirección de Museos estatal y la Cruz Roja Puebla.

Se han realizado diversas actividades en la Vecindad del Pocito. En 2015 se realizaron talleres de aplanados, de pintura a la cal y de reparación de losas, donde se capacitaron a adultos y niños. En 2016 se organizaron jornadas para la elaboración de composta y sembrado de vegetales; se materializó así un huerto donde se cosecharon lechugas y rábanos (ver Imagen 4). También se realizaron actividades a favor de la revalorización patrimonial de los inmuebles, como jornadas de limpieza en patios y azoteas, donde se destacó la participación infantil.

En el barrio se han identificado diversos grupos sociales a partir del sondeo en algunas vecindades. Desde 2016 se ha censado la población del Pocito, detectando en 2017 una disminución de habitantes debido al sismo del 19 de septiembre que afectó la estructura del inmueble.

La instalación de la sede de investigación del grupo Re Genera Espacio (2016) en un cuarto de la vecindad ha representado un lugar familiar para los vecinos, donde los pequeños ven una oportunidad de enriquecer sus conocimientos a través de las diferentes actividades que se han ofertado durante cinco años, como talleres artísticos, proyecciones de cine y jornadas de lectura en idioma mazateco. El resultado más importante es la socialización con la población para conocer sus actividades y necesidades, destacando el acercamiento con los niños, lo que ha sido un factor para

medir los esfuerzos de colaboración comunitaria.

Las manzanas estudiadas en el Barrio del Refugio contienen vecindades que con diferentes estrategias se pueden recuperar. A su vez, se deben plantear nuevos equipamientos para el servicio comunitario, basados en un diagnóstico que brinde beneficios a diferentes escalas. Esto lo hemos comprobado con la renta del cuarto en la vecindad, viendo cómo la población infantil se ha apropiado del lugar instalando una pequeña biblioteca.

De 2017 a 2019 un vecino nos otorgó en comodato un terreno para uso recreativo y cultural en la calle 24 poniente: se trata de una nueva forma de potencializar predios abandonados para el beneficio de sectores vulnerables. Se realizaron talleres participativos donde se propuso el establecimiento de una cancha y una ludoteca.

En 2018 se presentó una nueva oportunidad con la realización del Taller Barrial de Artes y Oficios como parte del Programa de Voluntarios del Patrimonio Mundial de la UNESCO, donde se intervino un sanitario comunitario en el primer patio de la vecindad del Pocito (ver Imagen 5). La participación de los niños y jóvenes del barrio merece destacarse, ya que realizaron una labor conjunta con los voluntarios nacionales y extranjeros, incluyendo estudiantes de arquitectura. Todos aprendieron a elaborar diferentes tipos de mezclas de morteros y aglutinantes, según las proporciones de arena y cal, con las cuales realizaron aplanados y aplicaron pintura.

Durante 2019 y 2020 una especialista en arqueología y educación patrimonial ha realizado actividades en el patio de la vecindad. Otro grupo de jóvenes ha realizado talleres de manualidades, contribuyendo a la conservación de tradiciones como la elaboración de piñatas en temporadas navideñas.

A escala urbana, en el caso del Barrio del Refugio y la calle 24 poniente, la proximidad de las vecindades permite una dinámica favorable que contribuye a una movilidad de gran interés, ya que los desplazamientos próximos de diferentes grupos de edad propician una cercanía entre vecinos, a su vez influida por los parentescos familiares y las amistades de toda la vida. Los niños se desplazan en un área importante, en una continuidad con distintas variables espaciales: cuarto de vecindad-patio, patio-patios dentro de vecindad, patio-calle, calle con otras calles del barrio, barrio con otros barrios cercanos, barrio-centro de la ciudad



(zócalo), y con otros equipamientos externos como escuelas, paraderos de autobuses y mercados.

De todas las actividades realizadas, la participación infantil sobresale en talleres, dinámicas e interacción con diversos actores. El equipo de trabajo se ha ganado la confianza de los niños y jóvenes, además de la de sus papás, lo que permite una vinculación con los grupos externos invitados. Lo anterior nos demuestra que, a través de diferentes iniciativas, estos sectores pueden tener beneficios colectivos en donde la continuidad y apropiación por parte de la población pueden significar una mejora en su hábitat.

## Discusión de Resultados

El contacto estrecho con algunos grupos de vecinos nos amplía el panorama de la situación actual de la vivienda en el Centro Histórico de Puebla. A pesar de las condiciones que presentan las vecindades, con deterioros en sus estructuras antiguas, espacios pequeños, baja calidad en servicios y una renta accesible, estas sobreviven porque son consideradas una opción para la población económicamente menos favorecida. Otra ventaja que tienen es la cercanía con el primer cuadro de la ciudad, con equipamientos importantes como mercados, tiendas y espacios de trabajo donde el desplazamiento es a pie, con distancias relativamente cortas.

Aunque la CONAVI menciona que una vivienda con carencias es aquella que por sus materiales y número de personas no permite un óptimo desarrollo, es una realidad que, en los Centros Históricos reconocidos por la UNESCO, esta definición varía en función de quién habita los espacios. Principalmente, hablamos de migrantes de escasos recursos económicos cuya situación y recibimiento no preocupa a ninguna autoridad, y que vienen en busca de servicios y equipamientos para una mejor calidad de vida. Se trata de un proceso que se debe estudiar, así como plantear nuevas iniciativas para atender la situación.

Al igual que Quintanilla (2019), creemos que este tipo de vivienda es flexible para un público diverso de escasos recursos, y que no se debe estigmatizar, ya que esta dinámica ha permitido que la ciudad antigua conserve a sus habitantes. Se trata de una opción para aquellas personas recién llegadas que buscan espacios acordes a sus necesidades: personas solas, matrimonios jóvenes sin hijos o matrimonios con cuatro o cinco hijos peque-



**Imagen 5.** Intervención en muros de baños comunitarios, Taller de Voluntarios del Patrimonio Mundial UNESCO.

**Fuente:** Fotografía de la autora.

ños; es una población flotante que busca una vivienda de primera ocasión, por nombrarla de alguna manera, mientras se instalan en un lugar más amplio, mejora su situación económica o ahorran lo suficiente para regresar a sus pueblos de origen.

No olvidemos que en esta vivienda colectiva hay otro tipo de población que ha permanecido por más de cuatro generaciones en los barrios, son personas arraigadas que practican festividades, que conservan identidad y vida comunitaria. Por lo que estos habitantes deben considerarse parte de un patrimonio que asume su papel dentro del sector más antiguo de la ciudad. En conclusión, no queremos una población invisible en los centros históricos.

Hay que mirar hacia estas realidades para plantear proyectos alternativos de vivienda. Nuestro planteamiento aboga por visibilizar, multiplicar y mejorar la vivienda colectiva popular en el Centro Histórico de Puebla e irradiar beneficios mayores, a diferencia de lo que dictan los actuales planes oficiales para la ciudad histórica que plantean edificaciones, nuevas o adaptadas, para estratos sociales altos.

En estos barrios excluidos, por sus antecedentes negativos y estigmatización histórica, permanecen con mayor arraigo sus manifestaciones populares y su arquitectura, lo que ha beneficiado la conservación de su patrimonio cultural. Por otro lado, la exclusión se ha reflejado en un rezago a nivel de obras urbanas y de intervención del patrimonio. Las periferias existen fuera de las ciudades, pero también en los límites de los sectores históricos con problemáticas aún más complejas.



Es posible que a través de la elaboración de planes barriales se puedan visibilizar beneficios para estos sectores. La estrategia requiere de un esfuerzo conjunto entre habitantes, autoridades, universidades y grupos organizados que trabajen dentro de los barrios.

Aunque parece una posibilidad lejana y poco factible, la experiencia y los resultados obtenidos en las actividades realizadas entre vecinos del Barrio del Refugio, investigadores y estudiantes de la Facultad de Arquitectura de la BUAP y voluntarios de Re Genera Espacio, abre mayores espacios para un esfuerzo que en el 2020 cumplió ocho años trabajando de manera continua, a pesar de la contingencia sanitaria actual, con recursos económicos limitados, gestionando solicitudes ante las autoridades en turno y, sobre todo, con mucha creatividad por parte de vecinos y universitarios. Como reflexión final cabe preguntarnos por la necesidad de este tipo de vivienda en los Centros Históricos.

## Referencias

ABELLA PERE, M. (2017). La experiencia de la Ciutat Vella de Barcelona. En A. Pineda y M. Velasco (coordinadores), *Ciudades y Centros Históricos: los retos de la vivienda y la habitabilidad* (1ª. ed, Vol. 1, pp. 35-62). Universidad Nacional Autónoma de México.

ARCHIVO GENERAL MUNICIPAL DE PUEBLA. (S.F.). *Reglamento de Policía para el buen gobierno de las casas de vecindad, realizado por Clemente M. Lazpita*. Tomo 338, legajo 79, fojas 211-220, 5 de mayo de 1884.

CONEVAL. (2015). *Medición de la Pobreza. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*. Recuperado el 29 de junio de 2021 de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Medici%C3%B3n/Calidad-y-espacios-en-la-vivienda.aspx>

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. (2018). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* [Archivo PDF]. <https://www.coneval.org.mx/Normateca/Documents/ANEXO-Lineamientos-DOF-2018.pdf>

DELGADILLO, V. (2016). *La vivienda en los centros históricos de América Latina* [Archivo PDF]. [https://flasco.edu.ec/cite/media/2016/02/Delgadillo-V\\_ND\\_La-vivienda-en-los-centros-historicos-de-America-Latina.pdf](https://flasco.edu.ec/cite/media/2016/02/Delgadillo-V_ND_La-vivienda-en-los-centros-historicos-de-America-Latina.pdf)

FERNÁNDEZ, M. (2005). De puertas adentro: la casa habitación. En A. Rubial (Coord.), *Historia de la vida cotidiana en México Vol. II. La ciudad barroca* (1ª. ed, pp. 47-80). Fondo de Cultura Económica.

GIMATE-WELSH, A. Y MARROQUÍN, E. (1985). *Lenguaje, ideología y clases sociales. Las vecindades de Puebla*. Universidad Autónoma de Puebla.

GUTIÉRREZ, R., DÍAZ, K., Y ROMÁN, R. (2016). El concepto de familia en México: una revisión desde la mirada antropológica y demográfica. *Ciencia Ergo Sum*, 23(3), 219-230. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/104/10448076002/10448076002.pdf>

H. AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE PUEBLA. (2015). *Programa Parcial de Desarrollo Urbano Sustentable del Centro Histórico del Municipio de Puebla*. Periódico Oficial del Estado

AUTORA (2000). La vivienda en los barrios tradicionales de Puebla: El Alto, Analco, La Luz y Xanenetla (Tesis de Maestría). Universidad Nacional Autónoma de México.

AUTORA, AUTOR Y SALDÍVAR, E. (2014). La vecindad, nuestra casa. En Autora (Coord.), *Barrio Rojo San Antonio* (1ª. ed., pp. 135-158). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA E INFORMÁTICA. (2015). *Cuéntame*. Instituto

Nacional de Geografía e Informática. <http://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/hogares.aspx?tema=P>

PERALTA, V. (1998). *Vecindad, intimidad y fusión de reciprocidades*. Plaza y Valdés.

PUEC UNAM. (26 DE JUNIO DE 2019). *Fragmentar la vivienda: alquiler informal, inquilinos y formas de habitar el Centro Histórico de la Ciudad de México*, ponencia Mtra. Elvia Lizet Quintanilla Aguilar [Archivo de Video]. YouTube. <https://youtu.be/Hzc01QT6294>

SEPÚLVEDA, S. (2017). Estado del arte sobre centros históricos en ciudades mexicanas en A. Pineda y M. Velasco (Coord.), *Ciudades y Centros Históricos: los retos de la vivienda y la habitabilidad Volumen I* (1ª. ed., pp. 133-167). Universidad Nacional Autónoma de México.

VÉLEZ, F. (2007). *Planeación, crecimiento urbano y cambio social en el Centro Histórico de la ciudad de Puebla*. Instituto de Ciencias Sociales y Humanidad BUAP.

## Entrevistas

DÍAZ, M. (2014). *Miguel Díaz: De la infancia a la juventud, la banda* / Entrevistado por Claudia Orea. Proyecto Barrio Rojo San Antonio.

GARCÍA, Á. (2013). *Ángel García: La vida en vecindad* / Entrevistado por Autores. Proyecto Barrio Rojo San Antonio.

GUEVARA, R. (2013). *Entrevista a Don Mundo* / Entrevistado por Autores. Proyecto Barrio Rojo San Antonio.

## Abreviaturas, acrónimos o siglas

AMC. Academia Mexicana de Ciencias.

BUAP. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

CONACYT. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

CONAVI. Comisión Nacional de Vivienda.

CONEVAL. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

CR POLIS. Centre de Recerca Polis (Centro de Investigación Polis de la Universitat de Barcelona).

DESIGN FOR ALL FOUNDATION. Fundación Diseño para Todos, con sede en Barcelona, España.

FOVIMI. Fondo de la Vivienda Militar.

FOVISSSTE. Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

INAH. Instituto Nacional de Antropología e Historia.

INFONAVIT. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

LUDANTIA. Ludantia, I Bienal Internacional de

Educación en Arquitectura para la Infancia y la Adolescencia.

PAUDO. Public Art and Urban Design Observatory (Observatorio de Arte Público y Diseño Urbano de la Universitat de Barcelona).

UNESCO. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura).

WHV. World Heritage Volunteers UNESCO (Programa de Voluntarios del Patrimonio Mundial de la UNESCO).

# Instrumentos para la gestión de tierra vacante en ciudades argentinas<sup>[1]</sup>

PROPIEDAD  
PRIVADA

Instruments for vacant  
land management in  
Argentinian cities.

Instrumentos para  
gerenciamento de terras  
vagas em cidades argentinas

Instruments pour la gestion  
des terres vacantes dans  
les villes argentinees

▲ Fuente: Autoría propia

Recibido: 19/05/2020  
Aprobado: 25/06/2020

## Cómo citar este artículo:

Cortizo, D., Rodríguez Tarducci, R. y Frediani, J. (2021). Instrumentos para la gestión de tierra vacante en ciudades argentinas. *Bitācora Urbano Territorial*, 31(III): 109-122. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87415>

## Autoras

### Daniela Cortizo

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IIPAC-FAU-UNLP-CONICET)  
cortizodaniela@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0001-8953-3978>

### Rocío Rodríguez Tarducci

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IIPAC-FAU-UNLP-CONICET)  
rociotarducci@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0003-4627-3736>

### Julieta Frediani

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (IIPAC-FAU-UNLP-CONICET)  
jfrediani@yahoo.com  
<http://orcid.org/0000-0002-7238-1979>

[1] El artículo tiene su origen en la tesis "Tierra vacante: Estado y mercado en los procesos de crecimiento urbano. Estrategias para su gestión en el Partido de La Plata". Doctorado en Geografía, FaHCE, UNLP, Argentina.

## Resumen

Las ciudades argentinas se caracterizaron en las últimas décadas por un aumento acelerado de la superficie urbanizada, en el marco de una creciente necesidad de suelo. Estos procesos de crecimiento urbano dan lugar a ciudades que crecen y se expanden sobre tierras vacantes, y a su vez las generan en su interior, extendiendo indefinidamente los límites urbanos, lo que trae aparejado una gran cantidad de problemas. En este contexto, se considera que la existencia de tierras vacantes al interior de estas ciudades es resultado de la combinación entre funcionamiento especulativo del mercado, con lógicas no reguladas, y las restricciones en la gestión del crecimiento urbano por parte del Estado. Es por esto que se propone reconstruir la caja de herramientas disponibles con la que cuenta el Estado para actuar sobre el fenómeno de la vacancia del suelo, en

pos de (re)orientar los actuales procesos de crecimiento urbano. Para tal fin, se relevan y analizan los distintos mecanismos, instrumentos, prácticas y procedimientos con los que cuenta el Estado —en sus distintos niveles— para accionar sobre la problemática.

**Palabras Clave:** gestión, ciudad, urbanización

## Autoras

### Daniela Cortizo

Doctora en Geografía (año 2020), Magister en Ciencias del Territorio (año 2018) y Arquitecta (año 2014) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Buenos Aires, Argentina. Actualmente Becaria Posdoctoral en CONICET en el Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC-CONICET-UNLP). Ha participado, expuesto y organizado congresos nacionales e internacionales, publicado artículos en revistas científicas, ejercido la docencia en cátedras de planeamiento urbano y colaborado en el desarrollo de planes de ordenamiento territorial en distintas ciudades argentinas.

### Julieta Frediani

Doctora en Geografía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Licenciada y Profesora en Geografía. Especialista en Ciencias del Territorio de la Facultad de Arquitectura, UNLP. Investigadora Adjunta del CONICET. Profesor en el Grado y Posgrado en la UNLP.

### Rocío Rodríguez Tarducci

Doctora en Geografía (año 2020), Arquitecta (año 2014) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Buenos Aires, Argentina. Actualmente Becaria Posdoctoral en CONICET en el Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC-CONICET-UNLP) y se desempeña como docente en la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ). Ha participado, expuesto y organizado congresos nacionales e internacionales, publicado artículos en revistas científicas y ejercido la docencia en cátedras de planeamiento urbano.



## Abstract

In recent decades, Argentine cities have been characterized by an accelerated increase in urbanized areas, in the context of a growing need for land. These urban growth processes give rise to cities that grow and expand on vacant land, and at the same time generate them inside, indefinitely extending urban limits, which brings with it a large number of problems. In this framework, it is considered that the existence of vacant land within these cities is the result of the combination between speculative market operation, with unregulated logics, and restrictions on the management of urban growth by the State. For this reason, it is proposed to rebuild the toolbox available to the State to act on the phenomenon of land vacancy, in order to (re) guide the current processes of urban growth. To that end, the different mechanisms, instruments, practices and procedures available to the State -at its different levels - to act on the problem are surveyed and analyzed.

**Keywords:** : management, cities, urbanization

## Résumé

Les villes argentines ont été caractérisées au cours des dernières décennies par une augmentation accélérée de la zone urbanisée, dans le contexte d'un besoin croissant de terres. Ces processus de croissance urbaine donnent naissance à des villes qui se développent sur des terrains vacants, et à leur tour les génèrent à l'intérieur, prolongeant indéfiniment les limites urbaines, ce qui entraîne un grand nombre de problèmes. Dans ce cadre, on considère que l'existence de terrains vacants dans les villes argentines est le résultat de la combinaison entre un fonctionnement spéculatif du marché, avec des logiques non réglementées, et des restrictions à la gestion de la croissance urbaine par l'État. Pour cette raison, il est proposé de reconstruire la boîte à outils disponible à la disposition de l'État pour agir sur le phénomène de la vacance foncière, afin de (re) guider les processus actuels de croissance urbaine. À cette fin, les différents mécanismes, instruments, pratiques et procédures dont l'État dispose - à ses différents niveaux - pour agir sur le problème sont recensés et analysés.

## Resumo

As cidades argentinas foram caracterizadas nas últimas décadas por um aumento acelerado da área urbanizada, no contexto de uma crescente necessidade de terras. Esses processos de crescimento urbano dão origem a cidades que crescem e se expandem em terrenos vagos e, por sua vez, o geram, estendendo indefinidamente os limites urbanos, o que traz consigo um grande número de problemas. Nesse contexto, considera-se que a existência de terrenos baldios nas cidades argentinas é o resultado da combinação entre operações especulativas de mercado, com lógicas não regulamentadas e restrições à gestão do crescimento urbano pelo Estado. Por esse motivo, propõe-se reconstruir a caixa de ferramentas disponível ao Estado para atuar no fenômeno da vacância fundiária, a fim de (re) orientar os processos atuais de crescimento urbano. Para tanto, são levantados e analisados os diferentes mecanismos, instrumentos, práticas e procedimentos que o Estado possui - em seus diferentes níveis - para atuar no problema.

**Palavras-chave:** gerenciamento, cidade, urbanização



Instrumentos para la gestión de tierra vacante en ciudades argentinas

**Mots-clés:** gestion, ville, urbanisation

## Introducción

*De este modo, “todos los municipios del país cuentan con potestades para regular el mercado de suelo. Sin embargo, por debilidades institucionales, carencia de conocimientos técnicos o falta de instrumentos vigentes, la mayoría de ellos no las utiliza o lo hace parcialmente” (Lanfranchi et al., 2018, p. 242).*

Las ciudades argentinas se han caracterizado en las últimas décadas por un aumento acelerado de la superficie urbanizada, en el marco de una creciente necesidad de suelo, donde el capital privado es protagonista del desarrollo urbano. Estos procesos de crecimiento urbano dan lugar a ciudades que crecen y se expanden sobre tierras vacantes, y a su vez las generan en su interior, extendiendo indefinidamente los límites urbanos, lo que trae consigo una gran cantidad de problemas. En el presente trabajo se entiende por tierra vacante aquella tierra que permanece no utilizada o subutilizada, con límites precisos, que puede encontrarse desocupada o con alguna edificación, y que se encuentra localizada dentro de los límites urbanos o del área urbanizable<sup>[2]</sup>, pudiendo ser de propiedad privada o fiscal.

Las ciudades crecen extendiéndose sobre tierras vacantes cada vez más alejadas, sin buena dotación de infraestructura, servicios y equipamientos, mientras al interior del área urbana existen otras tierras vacantes que sí poseen estas características. Es por esto que se considera que su existencia implica un gran desaprovechamiento desde el punto de vista económico, social y ambiental, ya que trae aparejados grandes costos para el Estado en lo que respecta a la provisión de infraestructura, equipamiento, transporte y servicios para estas nuevas urbanizaciones. De este modo, se extienden los límites de las ciudades, tanto en los aspectos formales (la ampliación de las áreas urbanizables en los códigos de ordenamiento urbano), como en los casos concretos de generación de nuevos barrios por fuera de estos límites legales.

En este marco, se considera que la existencia de tierras vacantes es resultado de la combinación entre el funcionamiento especulativo del mercado, con lógicas no reguladas, y las restricciones en la gestión del crecimiento urbano por parte del Estado. Estas restricciones se encuentran en la desarticulación de distintos niveles del Estado —como también de organismos y políticas al interior de estos—, en la limitación de recursos —tanto económicos como humanos—, en las debilidades en la utilización de instrumentos para la regulación del mercado de suelos y en la complejidad propia de la planificación y gestión urbana —que se realiza en ámbitos de incertidumbre en donde la ciudad es una sola, aunque en ella intervengan distintas jurisdicciones y normativas y existan una diversidad de actores que puján por sus intereses.

Es por esto que se considera fundamental la gestión estatal de estos espacios vacantes, en pos de (re)utilizarlos. De ese modo, el objetivo del presente artículo es analizar los distintos instrumentos disponibles con los que cuenta el Estado para accionar sobre la problemática de la tierra vacante en las ciudades argentinas. Para cumplir con el objetivo se propone reconstruir la caja de herramientas disponibles, a partir del relevamiento y análisis de los mecanismos, prácticas y procedimientos con los

[2] El área urbanizable es el área de la ciudad en donde la normativa de usos de suelo vigente permite usos urbanos.

que cuenta el Estado —en sus distintos niveles— para accionar sobre el fenómeno de la vacancia del suelo, en pos de (re)orientar los actuales procesos de crecimiento urbano.

En cuanto a la estructura del artículo, el primer apartado analiza el contexto latinoamericano y argentino con relación a los procesos de crecimiento urbano. En el segundo apartado se focaliza la problemática de la tierra vacante en las ciudades y su relación con el accionar del Estado y el mercado, poniendo énfasis en la gestión del suelo en Argentina. En el tercer apartado se analizan los distintos instrumentos con los que cuenta el Estado para accionar sobre la problemática de estudio. Por último, se hacen algunas reflexiones finales.

## Ciudades Argentinas Com-Fusas y Periferias Vacantes

Los países latinoamericanos han experimentado en las últimas décadas transformaciones derivadas de los procesos de globalización y reestructuración económica, iniciados durante el último cuarto del siglo XX, que modifican su estructura espacial y social (De Mattos, 2002; Borja y Castells, 2000). Los efectos urbanos de estos procesos, es decir, los efectos de lo global en lo local, se relacionan con el crecimiento de las ciudades <sup>[3]</sup>.

Estas ciudades, que crecen cada vez más, lo hacen con rasgos comunes como la concentración en grandes urbes, la existencia de grandes áreas con déficit en la cobertura de servicios básicos y de grandes desigualdades en el acceso al suelo y a la vivienda — y, por consiguiente, a los principales recursos urbanos—, y la segregación socio espacial (Luco Simioni, 2001). De este modo, América Latina se configura como una de las regiones más urbanizadas del mundo, en donde el 81% de la población vive en ciudades (Banco Mundial, 2018).

En este marco, la República Argentina es uno de los países más urbanizados de la región: en las últimas décadas, la población urbana ascendió del 74%, en 1960, al 92% en 2017 (Banco Mundial, 2018), generando un fenómeno de transformación de las ciudades, a

través de nuevas formas de crecimiento urbano. Estos procesos tienen dos características significativas, que se encuentran relacionadas con el aumento de la superficie urbanizada y del consumo de suelo urbano por habitante (Lanfranchi et al., 2018).

En el período comprendido entre 1991 y 2010, gran cantidad de ciudades han incrementado su superficie en porcentajes mucho más elevados que su población; es el caso de Mendoza (-5% crecimiento poblacional, 34% crecimiento de la superficie urbanizada), Córdoba (8% crecimiento poblacional, 51% crecimiento de la superficie urbanizada), Rosario (4% crecimiento poblacional, 33% crecimiento de la superficie urbanizada), La Plata (21% crecimiento poblacional, 127% crecimiento de la superficie urbanizada), Mar del Plata (16% crecimiento poblacional, 115% crecimiento de la superficie urbanizada), entre otras (Uccellatore et al., 2015). Este crecimiento se produjo extendiendo la superficie de las ciudades de forma dispersa y con baja densidad en las periferias, con presencia de gran cantidad de espacios no utilizados o subutilizados al interior: las tierras vacantes.

El urbanismo posmoderno neoliberal es el paradigma dominante en el manejo de estas ciudades, en donde se agudizan las tendencias de mercantilización y el capital privado es protagonista del desarrollo urbano (De Mattos, 2002). De este modo, las periferias de las ciudades son cada vez más extensas y se encuentran bajo la especulación y presión inmobiliaria, sujetas a la apropiación privada de plusvalías, sobre todo en relación con la presencia de estas tierras sin uso.

En este sentido, es importante reconocer el papel de la tierra como uno de los principales recursos necesarios para la existencia de las ciudades y el desarrollo de la vida urbana (Baer, 2011). En la ciudad neoliberal, además, posee un rol preponderante en la formación de riqueza de los sectores dominantes y en la formación de una cultura patrimonialista de la sociedad (Reese, 2018). De este modo, la tierra urbana se convierte en el espacio de disputa entre los actores que intervienen en los procesos de crecimiento urbano.

Una de las consecuencias de la predominancia del mercado, en materia de desarrollo urbano, es que se producen ciudades que conjugan de forma simultánea procesos de densificación y expansión, que se compactan y se difunden: ciudades com-fusas (Abramo, 2012). Estas se conforman, por un lado, por la ciudad compacta, a partir de procesos de densificación

[3] Se considera a la ciudad como el escenario de conflicto donde existe una multiplicidad de actores con distintos intereses que compiten por la tierra urbana, recurso esencial para la existencia de las ciudades.

que se dan mayoritariamente en los centros urbanos; y, por el otro, por la ciudad difusa, a partir de procesos de expansión que se dan en las periferias.

Esta ciudad es producida tanto por el mercado informal (que la compacta con la densificación de villas y la difunde con la expansión de asentamientos informales), como por el formal (que la compacta a partir de la densificación con torres y la expande con la creación de nuevos loteamientos y urbanizaciones cerradas). Este mercado dirige sus inversiones hacia donde tiene demanda solvente, movilizado por una lógica de maximización de la ganancia. En este marco, estas ciudades se caracterizan por altísimos precios del suelo urbanizado, apropiación concentrada de las rentas, elevados costos para la provisión de infraestructura y servicios y escasez de oferta formal de suelo urbano de calidad (Reese, 2018).

En muchos casos, la expansión de estas ciudades se da de manera desfasada con relación a la dotación de servicios, infraestructura y equipamientos (Uccellatore et al., 2015) producto del crecimiento acelerado que han tenido las periferias. A su vez, en muchos casos se extienden sobre áreas con riesgo hídrico, es decir, áreas productivas (compitiendo por el suelo) por fuera de los límites establecidos por las normativas urbanísticas, con gran cantidad de familias que habitan en asentamientos informales y gran cantidad de urbanizaciones cerradas, lo que pone en evidencia un proceso de crecimiento marcado por las desigualdades.

Este proceso de crecimiento está caracterizado por una gran cantidad y diversidad de tierras vacantes. Estos espacios constituyen un porcentaje importante de las áreas urbanas latinoamericanas en general, y argentinas en particular, en donde representan en promedio el 23.4% de su superficie (Uccellatore et al., 2015) <sup>[4]</sup>. De este modo, se configuran las 'periferias vacantes' no solo de usos, sino también de infraestructura, servicios, equipamientos y centralidad y, en muchos casos, degradadas ambientalmente (Cortizo, 2018).

## Tierra Vacante: de Problema a Oportunidad

Las tierras vacantes se localizan tanto en la ciudad difusa como en la compacta, y la existencia de estas tierras ha definido las formas que ha adoptado el cre-

cimiento de las ciudades (Clichevsky, 2007), ya que muchas han incorporado tierra 'produciendo' loteos salteados, dejando tierra intersticial sin uso y, en muchos casos, ocupando otras ambientalmente degradadas. En función de esto cabe preguntarse, por un lado, por qué se generan estas tierras, es decir, qué condiciones permiten su existencia y permanencia; y, por el otro, quiénes la producen, ocupan y gestionan, es decir, quiénes son los actores involucrados.

Para dar respuesta a estos dos interrogantes, en primer lugar, es importante considerar las diversas condiciones que pueden darle origen a la vacancia. Se considera una problemática multicausal, ya que existe una diversidad de causas que dan origen al fenómeno (Frediani, 2014). Puede tratarse de condiciones legales, en relación con la estructura de propiedad y tenencia de la tierra, herencias vacantes, tierras abandonadas; económicas, en relación con la retención especulativa o patrimonial como modo de ahorro familiar o falta de recursos económicos para movilizarlas; espaciales-funcionales (tamaño, localización o falta de servicios); ambientales (localización en áreas inundables), o de problemas propios de gestión (edificios públicos abandonados, que pueden ser militares, portuarios, entre otros).

En segundo lugar, la tierra urbana, y en particular la que se encuentra vacante, es espacio de disputa, por lo que existe una gran diversidad de actores que intervienen en los procesos de crecimiento que tienen distintas lógicas e intereses; en ese sentido, se genera tierra vacante por el Estado tanto como por el mercado. El mercado la genera porque entiende la tierra como una mercancía. Esto es posible porque tiene características propias que la diferencian de otros bienes transables en el mercado (Barenboim, 2013; Baer, 2011). Primero, es una mercancía única e irreproducible, por la incapacidad de que haya dos tierras iguales, con igual localización. Segundo, es escasa, de forma física (presencia insuficiente de tierras urbanizadas), económica (disponibilidad efectiva de tierras ofertadas) o jurídica (por restricciones en la regulación). Tercero, es imperecedera, es decir que no se destruye, tiene duración a largo plazo. Esta cualidad brinda la posibilidad de acumular riqueza.

Estas características, y el hecho de que el precio de la tierra se defina por factores externos a ella (ubicación en relación a la ciudad, normativa vigente, servicios disponibles), hacen que el mercado genere tierra vacante a partir de la especulación, que es la actitud o estrategia que consiste en mantener tierra vacante a la

[4] En las ciudades de Argentina con más de 20.000 habitantes, un promedio del 23.4% de la superficie de las zonas urbanas parceladas son baldíos.



espera de que su valor aumente a causa de la acción del Estado u otros factores. De este modo, se retiene la tierra, lo que produce menor oferta en el mercado, y se incrementan los precios.

Pero el Estado también propicia condiciones para la generación de tierra vacante, tanto por su acción como por su inacción. Por un lado, la acción del Estado incrementa los precios del suelo, a partir de la modificación de normas urbanísticas (aumento de indicadores, ampliación de áreas urbanas, modificación de usos y formas de subdivisión del suelo), la extensión de infraestructuras, la creación de equipamientos o el anuncio de políticas urbanas. En muchos casos esto promueve la retención de tierras, produciendo ganancias extraordinarias para sus propietarios, sobre todo cuando desde el Estado no se capta la valorización. Por otro lado, la inacción del Estado también genera tierra vacante debido a la ausencia de políticas integrales, la no utilización de instrumentos de captación de plusvalías, y la no utilización de instrumentos de gestión del suelo que permitan movilizarlas. De este modo, la existencia de tierras vacantes pone en evidencia la acentuada debilidad e intervención del Estado y un predominio del mercado en la producción de ciudad. Así, la tierra vacante se convierte en un problema, porque representa desaprovechamiento en términos económicos, sociales, ambientales y funcionales.

En términos económicos, la ciudad se extiende cada vez más y va generando nuevas tierras vacantes, lo que implica grandes costos para el Estado como proveedor de infraestructura, servicios y equipamientos; a su vez, existen tierras desaprovechadas que poseen buena dotación de servicios e infraestructura. En términos sociales, las tierras vacantes implican este desaprovechamiento, ya que evidencian la existencia de tierra apta para utilizar en contraposición a la demanda habitacional. Y, en términos ambientales y funcionales, implican discontinuidades en la trama urbana y problemas ambientales por falta de mantenimiento.

En este sentido, es el Estado el que puede transformar este problema en una oportunidad, entendiendo estos espacios como lugares estratégicos con gran potencial para redireccionar los actuales procesos de crecimiento urbano que conforman la ciudad com-fusa. De igual manera, la tierra sería comprendida como un recurso que puede ser movilizado para atender problemáticas habitacionales, funcionales y ambientales, siendo receptora de la implementación de políticas a partir de la utilización de instrumentos de gestión. La

gestión de la tierra vacante es un aspecto esencial de la gestión del crecimiento urbano, que considera que, sin Estado, la tierra vacante es para el mercado.

## La Gestión del Suelo en Argentina

Los procesos de crecimiento que se dan en las ciudades responden a decisiones de actores de diferentes escalas: locales, provinciales, nacionales y globales. En Argentina, son los gobiernos locales quienes ejercen un mayor control en la regulación y planificación del crecimiento urbano. La regulación del uso del suelo presenta una gran heterogeneidad espacial a nivel local, con variaciones sustanciales entre ciudades (Goytia, Pasquini, 2012, en Goytia, Cristini, 2017).

En este contexto, a partir de la pregunta por cómo puede abordarse el problema de la vacancia en las ciudades argentinas, surge, en primer lugar, la necesidad de considerar las distintas jurisdicciones que operan en una ciudad en donde el Estado tiene distintos actores con competencia en la regulación y producción del suelo en sus distintos niveles. También hay que considerar la existencia de distintos marcos regulatorios y políticas que impactan en la configuración de estas ciudades.

A nivel nacional existen normativas y políticas que abordan diversas cuestiones relacionadas con la configuración urbana y la generación de tierras vacantes. En este nivel se establecen los marcos regulatorios generales, el régimen de propiedad y dominio, y se impulsan políticas de vivienda, que tienen distintos niveles de impacto en las ciudades. Al no contar en la actualidad con una ley integral a nivel nacional, la regulación y ordenamiento de usos del suelo se rige en el país por legislaciones y regulaciones sectoriales, dispersas y desarticuladas <sup>[5]</sup>.

A nivel provincial se establecen las normativas en relación con los aspectos ambientales y tributarios, y solo en pocas provincias (Buenos Aires, Mendoza) se regula en este nivel el ordenamiento general de uso del suelo (a excepción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que lo hace a nivel local).

[5] En el año 2012 se impulsó desde el gobierno nacional un Anteproyecto de Ley de Planificación y Ordenamiento Territorial, como norma marco para todo el país, pero no prosperó.

A nivel municipal se establecen normativas urbanas (de forma obligatoria en las ciudades que se localizan en estas provincias que poseen leyes de ordenamiento urbano, y opcional en las demás ciudades) y planes estratégicos. Es decir que la escala local es la que tiene mayor incidencia en la regulación del crecimiento urbano. A partir del análisis de los marcos regulatorios de los distintos niveles del Estado en relación con la temática de estudio, se reconocieron distintos instrumentos para accionar sobre la vacancia del suelo.

## Instrumentos para la Gestión de Tierra Vacante: la Caja de Herramientas del Estado

La gestión de la tierra vacante es la manera de ocuparse del no uso del suelo en una ciudad; los instrumentos para su gestión son las herramientas, mecanismos y procedimientos que dispone el municipio para intervenir en sus territorios y que, en conjunto, se constituyen como la caja de herramientas del Estado para accionar sobre el fenómeno de la vacancia del suelo.

De este modo, en función de las políticas urbanas, se diseñan y ponen en práctica diferentes instrumentos de regulación para que la ciudad no sea el resultado estricto de las lógicas del mercado (Barenboim, 2013). Resulta importante entender que los instrumentos a utilizar tienen que estar en relación con los objetivos que se quieren conseguir. Por eso, es necesario contar con un diagnóstico adecuado que reconozca las tierras vacantes existentes y las condiciones que les dieron origen, para saber cuáles son los instrumentos más adecuados en cada caso, pues su uso articulado y combinado garantiza su eficacia.

Se analizan a continuación distintos instrumentos, desde una mirada transformadora y activa del Estado, orientados al fortalecimiento de su rol como regulador del suelo. Los instrumentos se pueden clasificar en instrumentos para movilizar, para adquirir tierra para el municipio, para administrar tierra del municipio y, por último, para planificar <sup>[6]</sup> (Tabla 1).

[6] Cabe aclarar que muchos de los instrumentos analizados se pueden utilizar para gestionar procesos que van más allá de la tierra vacante o el crecimiento urbano, pero para efectos de esta investigación se los vinculará con la problemática estudiada.

## Instrumentos para movilizar Tierra Vacante

Estos instrumentos son aquellos que puede usar el municipio para tener un rol activo en la utilización de estos espacios; puede tratarse de instrumentos para facilitar, incentivar o exigir la movilización. En primer lugar, los instrumentos para exigir la movilización se ejecutan a partir de la imposición de construir, subdividir o urbanizar en un determinado plazo de tiempo. Entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

- Edificación y/o parcelamiento obligatorio: permite exigirle al propietario de una tierra vacante la obligación de parcelarla y/o edificarla en un plazo determinado. Puede ser utilizado para que los municipios tengan un rol activo en la utilización de tierras que estén localizadas en áreas consolidadas con buena dotación de infraestructura. Su objetivo es promover el uso eficiente de la misma, “que el Estado contribuyó a desarrollar mediante la inversión de recursos públicos, al ampliar la disponibilidad de suelo urbano (...) En efecto, al optimizar la infraestructura básica instalada, contribuye a una planificación y un ordenamiento territorial más eficiente” (Escala et al., 2017, p. 33). En caso de incumplimiento, este instrumento puede combinarse con la aplicación de gravámenes de carácter progresivo y, en caso de no cumplimentarse, se puede proceder a declarar la tierra de utilidad pública y expropiar.
- Declaración de zona de desarrollo prioritario: puede implementarse en determinadas áreas de la ciudad y tiene como objetivo revertir la situación de vacancia, fomentar el desarrollo de edificaciones paralizadas, impulsar la reorganización parcelaria y/o promover la concreción de determinados usos, permitiendo a los gobiernos locales establecer plazos para urbanizar y/o edificar. Para lograr una mayor eficacia, este instrumento puede combinarse con la aplicación de alguna herramienta fiscal que grave específicamente la ociosidad.

En segundo lugar, los instrumentos para facilitar la movilización tienen como objetivo simplificar la ejecución de proyectos sobre estos espacios, promoviendo el uso eficiente de la infraestructura. Entre estos se pueden mencionar los siguientes:

- Reajuste de tierras: se utiliza para reconfigurar espacios urbanos, optimizarlos y darles mejor funcionalidad. Tiene por objetivo posibilitar la ejecución de emprendimientos urbanísticos en áreas formadas por dos o más tierras vacantes de dife-

rentes propietarios, por medio de la modificación de su estructura parcelaria y jurídica (Escale et al., 2017). Al mismo tiempo, es un instrumento de carácter económico, ya que supone fortalecer los procesos de financiamiento del desarrollo urbano y acordar en cada intervención esquemas de distribución de cargas y beneficios.

- **Consortios o convenios urbanísticos:** permiten, al propietario de la tierra vacante que no esté en condiciones financieras de emprender obras, asociarse con el Estado y otros actores privados para ejecutar proyectos de urbanización o edificación. Resulta interesante que se encuentren articulados con la recuperación de plusvalías, pues tienen objetivos de tipo redistributivos.
- **Lote con servicios:** facilita la generación y acceso a las tierras vacantes, en particular a las que se localizan en áreas en crecimiento de las ciudades, permitiendo que los servicios lleguen progresivamente, por lo que en el precio inicial de la tierra no está esa carga.
- **Concesión de uso:** es el contrato administrativo mediante el cual quien ejerce el dominio de la tierra vacante (el Estado o un privado) acuerda el uso de la misma durante un período determinado, recibiendo un canon u otra contraprestación que se fija previamente.

En tercer lugar, los instrumentos para incentivar la tenencia de tierras vacantes tienen como objetivo desalentar la especulación inmobiliaria, para que los propietarios construyan u ofrezcan el bien en el mercado.

- **Impuesto:** se puede aplicar como disuasivo de la especulación (Lanfranchi et al., 2018); para ello debe ser lo suficientemente elevado, con el objetivo de incentivar al propietario a utilizar la tierra u ofrecerla en el mercado (Perelman et al., 2017). Puede aplicarse como un impuesto progresivo en el tiempo, “como propuesta de desestímulo a los comportamientos especulativos y de captura, por parte de los propietarios, de las plusvalías generadas a partir de inversiones públicas, en su forma tradicional” (Larangeira, 2004, p. 15). De este modo, aumentando el costo de posesión del bien, se intenta transmitir al propietario que le resultará más costoso mantenerlo en desuso que utilizarlo o venderlo. Deberían gravarse con mayor carga aquellas tierras que posean buena dotación de infraestructura y equipamiento (áreas centrales), a diferencia de aquellos que presentan carencias de

estos (áreas periféricas) (Uccellatore et al., 2015). Pueden ser tributos al suelo libre de mejoras, sobre-alícuotas al suelo baldío, alícuotas progresivas, multas, entre otros, y, para su eficacia, necesitan de la articulación entre las políticas de suelo y las tributarias (entre los organismos de planificación urbana y los de recaudación).

En este punto es importante señalar que aplicar instrumentos de castigo, como el aumento de cargas impositivas para disuadir la retención de tierras, no necesariamente resuelve el problema de la especulación. Por eso es importante combinarlo con otros instrumentos que, por ejemplo, permitan al propietario elegir entre un castigo o un beneficio, en caso de revertir la situación de vacancia, premiando la movilización a partir de incentivos económicos o fiscales.

### Instrumentos para adquirir Tierra Vacante para los Municipios

Tienen como finalidad adquirir tierras vacantes para el dominio municipal, con dos objetivos: por un lado, que el Estado constituya una reserva que pueda incorporarse a proyectos de desarrollo, sea de forma unilateral o en consorcio con el privado (Larangeira, 2004), y por el otro, poder intervenir en los mercados de suelo. Entre estos se pueden mencionar los siguientes:

- **Compensación de deudas:** los gobiernos pueden invitar a los propietarios de tierras vacantes deudores de impuestos (municipales o provinciales) a compensar su deuda a cambio de tierras.
- **Juicio de apremios:** este procedimiento judicial constituye un mecanismo para que los municipios puedan demandar judicialmente el pago de los tributos adeudados por los propietarios de tierras vacantes (Lanfranchi et al., 2018).
- **Prescripción administrativa** <sup>[7]</sup>: permite la regularización dominial de la tierra vacante (ociosa o abandonada) sobre la que los municipios ejercían derechos posesorios (Scatolini, 2013), en particular en los casos donde no existe un propietario o un poseedor de tierra.
- **Acción declarativa de vacancia:** permite incorporar al dominio municipal tierras vacantes abandonadas, que no sean reclamadas por sus dueños (Paolinelli et al., 2017).

[7] Ley Nacional N° 24.320

- **Traspaso de tierras:** es posible traspasar el dominio de tierras vacantes entre distintos niveles de gobierno.
- **Donación:** es una forma de adquisición del dominio, que puede ser pública o privada, y requiere de dos cosas, la oferta de donación y la aceptación.
- **Expropiación:** “pueden ser objeto de expropiación todos los bienes convenientes o necesarios para la satisfacción de la ‘utilidad pública’, cualquiera sea su naturaleza jurídica, pertenezcan al dominio público o al dominio privado, sean cosas o no” (Ley Nacional de Expropiaciones Nº 21499). De este modo, este instrumento puede ser útil para la incorporación de tierra vacante al patrimonio del Estado para la satisfacción de esa utilidad pública mencionada. Teniendo en cuenta que para expropiar es necesario consolidar un pago por parte del Estado hacia el propietario de la tierra, esto se convierte en un problema en Argentina, ya que los que expropiaron son, en muchos casos, los Estados municipales, que no cuentan con grandes recursos económicos.
- **Cesión de tierra:** le permite al Estado captar tierra ya que, al crear o ampliar núcleos urbanos, los propietarios de los predios involucrados deben cederle gratuitamente las superficies destinadas a espacios circulatorios, verdes, libres y públicos (que pasan al dominio público del Estado) y a reservas para la localización de equipamiento comunitario de uso público (que pasan al dominio privado del Estado). Es un instrumento que aporta a la funcionalidad de los espacios urbanos pues, de no aplicarse, tendría que ser el Estado el generador de estos elementos de soporte necesarios en las ciudades.
- **Ocupación de tierras vacantes abandonadas:** a partir de ordenanzas municipales se puede establecer la obligatoriedad de mantener dichas tierras en condiciones de limpieza, libres de pastizales, basura, o cualquier elemento que signifique un peligro real o potencial para la salud y/o para el medio ambiente, y/o un daño a la comunidad. En caso de no cumplir, se puede disponer su ocupación, ya que por razones de higiene o seguridad afectan los intereses de la comunidad.

En muchos casos, los instrumentos de adquisición anteriormente mencionados se utilizan de forma independiente y no coordinada por los gobiernos locales, lo que genera la adquisición de tierras de

pequeños tamaños dispersos en la ciudad, que no tienen planificación o sistematización. Para que una utilización de este tipo de instrumento sea beneficioso para la gestión, es necesario direccionar las acciones y coordinar con los organismos de registro de propiedad inmueble.

### Instrumentos para administrar Tierra Vacante

Los instrumentos para administrar son aquellos que le permiten al municipio administrar las tierras vacantes localizadas dentro de sus límites. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- **Registro oficial de tierras vacantes:** es la base de datos para sistematizar la información catastral, dominial, registral, y de características (localización, dimensiones, infraestructura, entre otros aspectos) de la tierra vacante de todo el municipio, tanto de propiedad privada como pública, que debe contener información actualizada periódicamente. Este registro es la base fundamental que necesitan los gobiernos locales para poder aplicar los instrumentos.
- **Banco de tierras:** administra los bienes inmuebles públicos municipales, entre los que se incluyen las tierras vacantes. Conformar una unidad de servicio útil para la aplicación de otros instrumentos de gestión y posibilita la disponibilidad de tierras para la implementación de estrategias de desarrollo urbano, económico y social. A pesar de que su funcionamiento podría asimilarse a una empresa inmobiliaria, constituye una reserva física de carácter estratégico para el desarrollo urbano, con la diferencia sustancial de no tener como fin la generación de ganancias, sino el bienestar de la sociedad en su conjunto. De esta manera, el municipio cuenta con recursos propios para satisfacer las demandas de suelo y para incidir en el mercado (Uccellatore et al., 2015).
- **Fondo de desarrollo urbano:** es una cuenta que sirve para financiar las inversiones en bienes públicos con fines de desarrollo urbano local, que se alimenta de los recursos generados a través de la aplicación de instrumentos tales como convenios urbanísticos, impuestos por tierras sin uso, contribución por mejoras, contribución por valorización del suelo, reajuste de tierras, compensación de deudas, donaciones y multas (Uccellatore et al., 2015). Los municipios pueden combinar la administración de bienes del banco de tierras con la gestión de este fondo.



OBJETIVO		INSTRUMENTO
Para movilizar	Para exigir	Edificación y/o parcelamiento obligatorio
		Declaración de zonas de desarrollo prioritario
	Para facilitar	Reajuste de tierras
		Consortio urbanístico
		Lote con servicios
		Concesión de uso
	Para incentivar	Gravámenes (tasas, impuestos, multas)
Para adquirir para el dominio municipal		Donaciones
		Traspaso de tierras entre niveles del Estado u organismos
		Expropiación
		Compensación de deudas
		Juicio de apremios
		Prescripción administrativa
		Ocupación de tierras abandonadas
		Cesión
Para administrar		Registro oficial de tierras vacantes
		Banco de tierras municipal
		Fondo de desarrollo urbano
Para planificar		Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias
		Plan urbano territorial
		Planes particularizados
		Normativa de regulación
		Zonas especiales de interés social

**Tabla 1.** Instrumentos para la gestión de tierra vacante en ciudades argentinas.

**Fuente:** Elaboración propia.

## Instrumentos para planificar la Tierra Vacante al interior de los Procesos de Crecimiento Urbano

Por último, existen instrumentos para planificar, de acuerdo con el crecimiento urbano y las tierras vacantes; entre ellos se pueden mencionar los siguientes:

- Participación municipal en las valorizaciones inmobiliarias: al momento de pensar el desarrollo de áreas vacantes es muy importante tener en cuenta la valorización que se genera en la zona de influencia del proyecto por las distintas intervenciones que se lleven adelante. Este instrumento puede ser utilizado para distribuir la renta urbana y democratizar el acceso al suelo, teniendo como principio que el incremento del precio que puede tener una

tierra vacante es socialmente producido (por la acción del Estado) y, por lo tanto, debe ser capturado y revertido para el beneficio de la comunidad. Este incremento puede ser capturado de diversas maneras: impuestos, gravámenes, contribución por mejoras, aportes urbanísticos (como la cesión de tierra), construcción de vivienda social, entre otros. Sin embargo, a excepción de algunos, estos métodos son muy difíciles de aplicar en Argentina debido a la cultura patrimonialista que rodea la propiedad privada.

- Plan urbano territorial: plantea las directrices generales para el crecimiento urbano en general y la tierra vacante en particular. Su elaboración es necesaria para la definición de otros instrumentos que contribuyen a la ejecución de las políticas urbanísticas. Por tratarse de una herramienta realizada en un momento determinado, y por establecer parámetros generales, es necesario que contenga mecanismos que le permitan estar sujeta a revisiones y modificaciones.
- Planes particularizados: para el desarrollo de propuestas integrales para la renovación, reestructuración y consolidación de áreas vacantes.
- Normativa de regulación: es la expresión jurídica del plan urbano y regula lo que se puede hacer sobre cada tierra vacante, es decir, dónde puede crecer, con qué indicadores urbanísticos debe hacerlo, cómo se puede subdividir y qué usos pueden darse en ella.
- Zonas especiales de interés social: facilitan el acceso al suelo a sectores populares; son delimitaciones de predios vacantes en áreas aptas para urbanizar, que pasan a ser objeto de estudio, intervención y reglamentación específicos (Reese, 2011).

## Reflexiones Finales

Como se pudo observar, los instrumentos para accionar sobre la vacancia de suelo en las ciudades argentinas son variados, lo que pone de manifiesto la capacidad y potencialidad que puede tener el Estado para actuar sobre el fenómeno. De este modo, “todos los municipios del país cuentan con potestades para regular el mercado de suelo. Sin embargo, por debilidades institucionales, carencia de conocimientos técnicos o falta de instrumentos vigentes, la mayoría de ellos no las utiliza o lo

hace parcialmente” (Lanfranchi et al., 2018, p. 242). Sin embargo, fue el mismo Estado el que los creó, producto de prácticas pasadas. De este modo se pone en evidencia la inacción del Estado en esta materia.

En muchos casos, a pesar del creciente impulso de los Estados municipales de muchas ciudades argentinas en la formulación de estos instrumentos para la regulación del suelo en general, y del vacante en particular, “su aplicación efectiva (...) resulta incierta, en la medida que éstas tropiezan con regímenes legales (...) que protegen los derechos de propiedad individual por encima del interés social y enfrentan la oposición que ejercen los intereses ligados al capital inmobiliario” (Cuenya, 2017).

En este sentido, la tierra vacante puede ser vista como uno de los principales problemas de las ciudades en la actualidad y al mismo tiempo como un desafío que representa innumerables oportunidades para el redireccionamiento de los actuales procesos de crecimiento urbano. Así, se hace necesario que las tierras vacantes formen parte de las prioridades de intervención del Estado, enmarcándose en políticas que las consideren. Por eso se entiende que la capacidad de gestión del Estado para dar respuestas adecuadas a la problemática de la vacancia del suelo, de acuerdo con las demandas de las ciudades argentinas, necesita articular estos instrumentos, para poder utilizarlos y combinarlos eficientemente. A su vez, es necesario diseñar marcos normativos nacionales como una forma de incrementar las capacidades para implementar una política urbana nacional, así como la coordinación institucional, en relación con la articulación, por ejemplo, entre organismos de registro, de planificación urbana y organismos fiscales.

De este modo, con el fin de redireccionar los actuales procesos de crecimiento urbano, la gestión de la tierra vacante se establece como un aspecto fundamental de la planificación. El Estado debe tener un rol activo en la orientación de ese crecimiento, diseñando políticas integrales que promuevan la utilización de tierras vacantes localizadas en áreas estratégicas, aprovechando la infraestructura existente, consolidando el suelo actualmente urbanizado, en lugar de seguir extendiendo la ciudad sin límites. Para este fin es necesario modificar los patrones que promueven la especulación, para desalentar la retención de tierras vacantes ociosas, disminuyendo los diferenciales de renta que lo incentivan.

## Referencias

- ABRAMO, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 38(114), 35-69. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/68>
- BAER, L. (2011). *El mercado de suelo formal de la Ciudad de Buenos Aires en su contexto metropolitano. Dinámica de precios de terrenos, desarrollo inmobiliario y acceso a la vivienda en la década de dos mil*. [Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires]. <http://catalogosuba.sisbi.uba.ar/vufind/Record/201603310123092400/Details>
- BANCO MUNDIAL (2018). *Población urbana. Perspectivas de la urbanización mundial*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/sp.urb.totl.in.zs>
- BARENBOIM, C. (2013). *Mercado Inmobiliario, Normativa e Impacto Territorial: Rosario y su periferia*. Universidad Nacional de Rosario.
- BORJA, J. Y CASTELLS, M. (2000). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Santillana Ediciones Generales.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (2017). *Pese a avances recientes, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo*. <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-pese-avances-recientes-america-latina-sigue-siendo-laregion-mas-desigual-mundo>
- CLICHEVSKY, N. (2007). La tierra vacante "revisitada". Elementos explicativos y potencialidades de utilización. *Revista Cuaderno Urbano*, 6(6), 195-219. <http://dx.doi.org/10.30972/crn.661023>
- CORTIZO, D. (2018). *Tierra vacante y expansión urbana. Aporte teórico metodológico para una futura intervención desde un enfoque sostenible. El caso del Partido de La Plata*. [Tesis de maestría. Universidad Nacional de La Plata]. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/72414>
- CUENYA, B. (2017). Nuevos enfoques y herramientas para la regulación del suelo en Argentina. Una lectura desde la perspectiva de la reforma urbana. *Revista Digital Café de las ciudades*. <https://cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/41/nuevos-enfoques-y-herramientas-para-la-regulacion-del-suelo-en-argentina.html>
- DE MATTOS, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas ¿Impactos de la globalización? *Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 28 (85). <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500001>
- ESCALES, V; GHELFI, F; PERELMAN, M.; TORDINI, X. (EDS.) (2017). *Herramientas para aplicar la Ley de Acceso Justo al Hábitat*. CELS [Archivo PDF]. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/herramientas-para-aplicar-la-ley-de-acceso-justo-al-habitat/>
- FREDIANI, J. (1-2 DE OCTUBRE DE 2014). *La tierra vacante al interior del proceso de expansión urbana en el Gran La Plata*. [Ponencia] XVI Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía. UNLP. [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab\\_eventos/ev.4100/ev.4100.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4100/ev.4100.pdf)
- LANFRANCHI, G.; CORDARA, C.; DUARTE, J.I.; GIMENEZ HUTTON, T.; RODRIGUEZ, S.; FERLICCA, F. (2018). *¿Cómo crecen las ciudades argentinas? Estudio de la expansión urbana de los 33 grandes aglomerados*. CIPPEC [Archivo PDF] <https://www.cippec.org/publicacion/como-crecen-las-ciudades-argentinas-estudio-de-la-expansion-urbana-de-los-33-grandes-aglomerados/>
- LARANGEIRA, A. (2004). *Tierra Vacante en las ciudades de América Latina: Desafíos y Oportunidades*. Lincoln Institute of Land Policy.
- LUCO, C.; SIMIONI, D. (2001). *Dinámica de valorización del suelo en el Área Metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento urbano*. CEPAL; ECLAC.
- GOYTIA, C.; CRISTINI, M. (EDS.) (2017). *Argentina 2030, Diagnóstico sobre ciudades y desarrollo urbano*. Centro de Investigación de Políticas Urbanas y Vivienda. Universidad Torcuato Di Tella y Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación. [https://www.utdt.edu/ver\\_contenido.php?id\\_contenido=19364&id\\_item\\_menu=31030](https://www.utdt.edu/ver_contenido.php?id_contenido=19364&id_item_menu=31030)
- PAOLINELLI, J.; GUEVARA, T., OGLIETTI, G.; NUSSBAUM, M.A. (2017). *Lotes sin dueño. Derecho de propiedad y abandono como problema urbano*. Editorial UNRN.
- PERELMAN, M; GHELFI, F; ESCALES, V. (EDS.) (2017). *Consenso Nacional para un Hábitat Digno. Diez propuestas de políticas públicas*. CELS. [Archivo PDF]. <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/consenso-nacional-para-un-habitat-digno-diez-propuestas-de-politicas-publicas/>
- REESE, E. (9 DE NOVIEMBRE DE 2018). *La Ley de Acceso Justo al Hábitat* [Discurso principal]. Charlas Acceso Justo al Hábitat. CAPBAUNO, La Plata, Argentina.
- REESE, E. (2011). Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. *Revista digital Café de las ciudades*. [https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10\\_art4.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/10_art4.htm)
- SCATOLINI, L. (2013). *Prescripción administrativa: Instrumento de gestión de suelo*. [Archivo PDF] Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. [https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full\\_0.pdf](https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/scatolini-wp14ls2sp-full_0.pdf)
- UCCELLATORE, M.; DELBÓN, G., KRIVOCAPICH, G.; HAGEDORN, T. (2015). *Financiamiento de Infraestructura Urbana. Criterios para un modelo de gestión público-privado*. Secretaría de Asuntos Municipales, Ministerio del Interior y Transporte. Argentina. [https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM\\_07\\_v.2015\\_INFRAESTRUCTURA\\_URBANA\\_CMYK.pdf](https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_07_v.2015_INFRAESTRUCTURA_URBANA_CMYK.pdf)





# Coalizões público-privadas na produção do espaço urbano e a dinâmica do mercado imobiliário:

uma análise a partir de uma cidade pequena do litoral brasileiro<sup>[1]</sup>

Corretor de Imóveis  
**VENDE**

Coaliciones público-privadas en la producción de espacios urbanos y la dinámica del mercado inmobiliario:

un análisis de una pequeña ciudad en la costa brasileña

Public-private coalitions in the production of urban space and the dynamics of the real estate market:

an analysis from a small town on the Brazilian coast

Coalitions public-privé dans la production d'espace urbain et la dynamique du marché immobilier:

une analyse d'une petite ville de la côte brésilienne

▲ Fuente: Autoría propia.

Recibido: 18/05/2020  
Aprobado: 24/06/2020

## Cómo citar este artículo:

Rossetto Ribeiro, R. y Fleury e Silva, B. (2021). Coalizões público-privadas na produção do espaço urbano e a dinâmica do mercado imobiliário: uma análise a partir de uma cidade pequena do litoral brasileiro. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 123-138. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87377>

## Autores

**Rafael Rossetto Ribeiro**

Universidade Estadual de Maringá

[rafaelrossetto.arq.urb@gmail.com](mailto:rafaelrossetto.arq.urb@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0003-0934-7425>

**Beatriz Fleury e Silva**

Universidade Estadual de Maringá

[bfsilva@uem.br](mailto:bfsilva@uem.br)

<https://orcid.org/0000-0001-5906-0559>

[1] Este artigo é resultado da disciplina "Cidade e habitação de interesse social no Brasil" ofertado no Programa Associado UEM/UEL de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

## Resumo

---

Este artigo analisa a dinâmica da produção imobiliária nas transformações do espaço urbano em cidades litorâneas brasileiras de pequeno porte. Para tanto, toma-se a cidade de Itapoá (Santa Catarina) como estudo de caso, a qual tem sua força-motriz em dois grandes atrativos dentro da lógica capitalista: a praia e a atividade portuária. Metodologicamente, o artigo se desenvolve a partir do levantamento da produção imobiliária estabelecida entre 1950 e 2019, os agentes sociais envolvidos, as alterações nas legislações urbanas na esfera nacional e local e, por fim, análise. A partir do estudo, nota-se que historicamente o setor imobiliário, em movimento de coalizões público-privadas com a municipalidade, tem buscado estratégias de divulgação da cidade aos consumidores através da criação de valores culturais e “necessidades sociais” sintonizadas com o

contexto de cada época. Assim, até então verificáveis nos grandes centros urbanos, sob essa lógica, as articulações do mercado imobiliário local em pequenos municípios também geram escassez de espaços, valorizações e desvalorizações, de modo que façam o solo urbano, como mercadoria, circular e recircular na roda da economia.

**Palavras-Chaves:** urbanização; cidade pequena; porto; praia.

## Autora

---

### Rafael Rossetto Ribeiro

Arquiteto e Urbanista pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Mestrando em Arquitetura e Urbanismo no Programa Associado UEM/UEL de Pós-Graduação (2019-2021). Foi bolsista vinculado a CAPES no programa de graduação sanduíche Ciência Sem Fronteiras na Technology University of Dublin, na Irlanda. Membro do Laboratório de Urbanismo Regional (LUR) onde desenvolve pesquisas relacionando a forma das cidades brasileiras com equipamentos urbano-regionais, com ênfase em cidades portuárias.

### Beatriz Fleury e Silva

Professora Adjunta do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá - UEM. Membro do Programa Associado de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PPU UEM/UEL. Doutora em Habitat pela FAU/USP (2015) e Mestre em Engenharia Urbana pela UFSCar (2000). Coordenadora acadêmica do curso de Arquitetura e Urbanismo da UEM na gestão 2007/2008, 2009/2010 e 2015/2018. Membro do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá gestão 2007-2009 e atualmente gestão 2018/2020. Conselheira Consultiva da Ouvidoria Externa da Defensoria Pública do Estado do Paraná. Pesquisadora do INCT/Observatório das Metrópoles - Núcleo Região Metropolitana de Maringá de 2006 a 2018. Líder do grupo de pesquisa LAPHA - Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos (UEM) desde 2011. Coordenadora do núcleo Maringá do BRCCidades. Possui experiência na área de planejamento urbano e regional, atuando principalmente nos seguintes temas: política urbana, política habitacional e mercado imobiliário.

## Abstract

This paper analyzes the dynamics of real estate production in the transformation of urban space in small coastal cities in Brazil. For this purpose, the case of the city of Itapoá (Santa Catarina) which has its matrix in two major interests in the capitalist logic: the beach and the port activity. Methodologically, the paper develops from the survey of real estate production established between 1950 and 2019, its social agents involved, changes in urban legislation on national and local context, and finally, analysis. From this study case, it is noted that historically, the real estate sector together with the municipality, sought strategies to publicize the city to consumers, through the creation of cultural values and “social needs” in tune with the context of each era. Therefore, until then verifiable in large urban centers, the articulations of the local real estate market in small municipalities also generate scarcity of spaces, valuations and devaluations, so they can make the urban plots, as merchandise, rounded and recirculate in the wheel of the economy.

**Keywords:** urbanization; small city; port; beach.

## Résumé

Cet article analyse la dynamique de la production immobilière dans la transformation de l'espace urbain dans les petites villes côtières du Brésil. A cet effet, le cas de la ville d'Itapoá (Santa Catarina) qui a sa matrice dans deux intérêts majeurs dans la logique capitaliste: la plage et l'activité portuaire logistique. Méthodologiquement, l'article se développe à partir de l'enquête sur la production immobilière établie entre 1950 et 2019, de ses acteurs sociaux impliqués, des évolutions de la législation urbaine sur le contexte national et local, et enfin de l'analyse. À partir de ce cas d'étude, il est noté que, historiquement, le secteur immobilier en collaboration avec la municipalité, a cherché des stratégies pour faire connaître la ville aux consommateurs, à travers la création de valeurs culturelles et de «besoins sociaux» en phase avec le contexte de chaque époque. Par conséquent, jusque-là vérifiable dans les grands centres urbains, les articulations du marché immobilier local dans les petites communes génèrent également rareté des espaces, valorisations et dévaluations, afin qu'elles puissent rendre les parcelles urbaines, comme marchandise, circulaires et recirculer dans la roue de l'économie.

## Resumen

Este artículo analiza la dinámica de la producción inmobiliaria en la transformación del espacio urbano en pequeñas ciudades costeras de Brasil. Con este fin, se aborda el caso de la ciudad de Itapoá (Santa Catarina) que tiene su sede en dos intereses principales en la lógica capitalista: la playa y la actividad portuaria. Metodológicamente, el artículo se desarrolla a partir de la encuesta de producción inmobiliaria establecida entre 1950 y 2019, sus agentes sociales involucrados, los cambios en la legislación urbana y, finalmente, el análisis. Del estudio, se puede ver que históricamente, el sector inmobiliario junto con el municipio, buscaron estrategias para dar a conocer la ciudad a los consumidores, a través de la creación de valores culturales y “necesidades sociales” en sintonía con el contexto de cada época. Así, hasta entonces verificable en grandes centros urbanos, las articulaciones del mercado inmobiliario local en pequeños municipios también generan escasez de espacios, valoraciones y devaluaciones, por lo que hacen que el suelo urbano, como mercancía, sea circular y recircula en la rueda de la economía.

**Palabras clave:** urbanización; ciudad pequeña; puerto; playa.

**Coalizões público-privadas na  
produção do espaço urbano e a  
dinâmica do mercado imobiliário:  
uma análise a partir de uma cidade  
pequena do litoral brasileiro**

**Mots-clés:** urbanisation; petite ville; port; plage.



## Introdução

*Estas estruturas, em conjunto com os arranjos produtivos do espaço urbano não geram somente impactos no quadro econômico, mas também no território envolvido, sendo capaz de modificá-lo significativamente, ao longo do tempo. Assim, o mercado imobiliário atua como um dos principais vetores de estruturação do espaço urbano, através de suas diretrizes para comercialização do solo urbano.*

O espaço urbano é o resultado materializado de uma relação simbiótica entre a sociedade e o território, sob a influência de seus diferentes vieses culturais e econômicos. Dessa maneira, ao longo do tempo a ação da sociedade como um todo e, em especial, a de determinados agentes, modelaram e continuam a engendrar as cidades sob a lógica do espaço como produto. No sistema capitalista, o mercado imobiliário e o Estado são os principais agentes a atuarem sobre o território. Cada um desses agentes possui uma função e um interesse específico sobre o território, elementos que ora podem ser harmônicos, ora podem ser conflituosos e opostos. Portanto, diante de conflitos e coalizões, a produção do espaço urbano ocorre a partir de ações isoladas, e/ou em conjunto, desses agentes modeladores (Lefebvre, 1999; 2001; Corrêa, 2004; Villaça, 2012).

No território brasileiro, o alinhamento histórico entre o mercado imobiliário e o Estado tem determinado a lógica da produção do espaço das cidades brasileiras e tem suas bases na gênese nacional (Maricato, 1995). O que se nota é que a atuação em conjunto desses agentes, sobre o território, é apoiada pela existência do que Logan e Molotch (1987) denominam de “coalizão de crescimento”. Para os autores, dentro da teoria da máquina de crescimento urbano (growth machine), as alianças entre os agentes produtores do espaço urbano apoiam-se na lógica do desenvolvimento econômico atrelado à rentabilidade sobre o solo. Isso ocorre a partir de estratégias criadas sobre renovações de áreas urbanas, e criação de novas localizações/centralidades e produtos que atraiam o mercado consumidor. Através de uma lógica pró-desenvolvimento garante-se o apoio consensual da população local, enquanto se assegura a predominância dos interesses particulares perante as necessidades coletivas, na construção das cidades.

Entre os locais que mais despertaram os interesses econômicos da sociedade ocidental-capitalista pela mercantilização da terra foram as cidades litorâneas. De acordo com Corbin (1989) este interesse pelos espaços litorâneos emerge a partir do final do século XIX, quando o mar como valor cênico e a praia como espaço de lazer são incorporados ao imaginário urbano, sendo, estes, impulsionadores para o desenvolvimento de uma atividade econômica específica para atender tais demandas. Nesse sentido, o turismo surge como uma atividade econômica indutora e produtora dos territórios à beira-mar.

No Brasil, apesar de o processo da formação histórica das cidades surgir a partir da costa marítima, com a ocupação portuguesa no século XVI, foi somente no início do século XX que a produção do espaço urbano se direcionou para vilegiatura marítima. Em termos gerais, a ocupação do litoral brasileiro, derivada do turismo de veraneio, decorreu de processos de expansão das cidades existentes, quase sempre cidades de origem colonial, como é o caso do bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro, e de Boa Viagem, em Recife, e através do crescimento de pequenos núcleos urbanos que, situados em meio a um ambiente ainda rústico e de difícil acesso, são aparelhados para receber contingentes de veranistas (Macedo, 1998; Macedo, 1999).



Por outro lado, além dessas intervenções turísticas no espaço-costeiro brasileiro, com o avanço da neoliberalização na economia nacional, durante a década de 1990, institui-se a Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630/1993) que, entre outras medidas, autorizou a instalação e o uso da atividade portuária pela iniciativa privada. Como resultado, ocorreu a implantação de uma série de novos terminais portuários pela costa litorânea brasileira. Nesse sentido, surgiu o que se denomina “novas cidades portuárias”, ou seja, refere-se aqui à perspectiva das cidades que não são associadas a atividade portuária desde sua gênese, recebendo equipamentos portuários anos após a sua formação (Ribeiro & Beloto, 2019).

Para Campos (2004), identificam-se implicações com a privatização portuária tanto em áreas urbanas já consolidadas como naquelas em expansão, pois além dos efeitos socioeconômicos a atividade portuária tem também relevante influência no meio urbano através de alterações no espaço intraurbano, assim como direciona a expansão urbana. Portanto, a presença da atividade portuária impacta sobre o território urbano e o mercado imobiliário utiliza-se de tais impactos, muitas vezes, a favor de seus próprios interesses, com a criação de novos produtos e tipologias sintonizadas com o novo contexto urbano-regional.

Com bases nessas considerações, pode-se afirmar que as transformações do espaço urbano no litoral brasileiro são fruto, em muitos casos, de dois grandes atrativos: a praia e a atividade portuária. Assim, este artigo analisa a relação entre esses interesses e a produção do espaço urbano em cidades litorâneas de pequeno porte<sup>[2]</sup> brasileiras, sob a perspectiva da dinâmica do mercado imobiliário. Para tanto, tem-se Itapoá, no litoral do Estado de Santa Catarina, como estudo de caso, uma vez que, idealizada como um novo balneário de veraneio nos anos finais da década de 1950, esta teve seu processo de urbanização potencializado exponencialmente pela implantação de um terminal portuário a partir da década de 1990.

O estudo de caso se baseou em pesquisa documental e dados secundários, e se estruturou em uma análise correlacional do cenário nacional – econômico e legislativo – com a produção imobiliária local. Tal estrutura buscou a identificação das permissividades legislati-

vas que engendraram o modo de produção urbana, assim como os agentes envolvidos e quais as tendências de produção imobiliária derivadas da recente dinâmica econômica pós-implantação portuária.

Para tanto, o artigo se organiza em três seções complementares. Nas duas primeiras trata-se sobre a produção do espaço urbano em Itapoá, antes e após a implantação portuária. Na terceira parte correlaciona-se o caso apresentado de Itapoá com a dinâmica de produção do espaço urbano litorâneo brasileiro, especificando como os diferentes estágios do âmbito nacional influenciaram na produção imobiliária local.

## Do éden à cidade: a coalizão público-privada no estopim da produção imobiliária local (1950-1990)

Em sua origem, enquanto povoado, Itapoá estava vinculado politicamente, como distrito, ao município de São Francisco do Sul, e posteriormente ao município de Garuva. Até a metade do século XX sua ocupação estava relacionada às vilas de pescadores, em um território de mata fechada e com difíceis acessos terrestres. Somente a partir da idealização de um novo balneário de veraneio, em 1957, que atendesse principalmente aos moradores de Joinville (SC), a 75 km de distância, e Curitiba (PR), a 140 km de distância, é que se iniciou a efetiva ocupação urbana nesta porção do território do norte catarinense (Paese, 2012).

O projeto do núcleo urbano é de autoria do corpo técnico da Sociedade Imobiliária, Agrícola e Pastoril (SIAP). Sua gênese foi ligada à comercialização dos lotes urbanos com enfoque na praia como espaço de lazer. Dentro desse contexto, a propaganda tornou-se uma ferramenta essencial para a rentabilidade dos investimentos no balneário. Para tanto, na época, a SIAP produziu um documentário cinematográfico para apresentar a orla, o projeto do balneário e as infraestruturas que estavam provendo ao local. Intitulado de “Maravilhas e Riquezas do Litoral Catarinense”, o cerne estava na construção de um imaginário cultural que ligava a praia de Itapoá a uma espécie de “lugar paradisíaco”, com infraestruturas voltadas ao estabelecimento de loteamentos de segunda residência.

Para Tulik (1995, p. 21) a segunda residência consiste em: “um alojamento turístico particular, utilizado temporariamente, nos momentos de lazer, por

[2] No Brasil, utiliza-se a definição do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), que classifica como: pequeno porte até 100 mil habitantes; médio porte de 100 mil até 500 mil; e grande porte mais de 500 mil habitantes.

peças que têm seu domicílio permanente em outro lugar”. Logo, o uso desse tipo de domicílio está presente na relação de tempo, custo e distância, uma vez que seus usuários precisam estabelecer certa regularidade entre saídas, chegadas e retornos às cidades de origem e destino.

Assim, os 32 quilômetros de faixa litorânea que a localidade dispunha foram a matriz para a ocupação do seu território pelo mercado imobiliário. Esses loteamentos se organizavam, basicamente, em função de uma via principal de acesso que corre paralelamente à praia; a malha urbana era comumente a quadrícula xadrez, e os lotes eram retangulares, com uma área média de 480 m<sup>2</sup> (Itapoá, 2016). Essa padronização nos loteamentos urbanos aprovados evidencia características correlacionadas ao interesse do mercado imobiliário em atingir o seu público alvo. Por seu foco se tratar da comercialização de segundas-residências, o tamanho dos lotes é formatado para permitir aos consumidores a aquisição de um terreno no qual possam construir de acordo com padrões urbanísticos que raramente são obtidos em sua primeira residência, ou seja, são valorizadas as figuras do jardim e do quintal. Logo, o foco está nas qualidades intra-lotes e o espaço urbano, isto é, o extra lote é apenas um apoio a uma temporada de lazer, situação que reduz drasticamente a exigência de serviços e infraestruturas urbanas (Macedo, 1998).

Nesse sentido, Macedo (1998) afirma que os loteamentos de caráter específico de segunda-residência, ou o que se pode chamar de “subúrbio de férias”, não permitem a construção de um todo urbano coeso, formando enclaves alheios à municipalidade em que se situam. Ademais, frequentemente as autoridades municipais não exercem um efetivo controle do uso da terra, permitindo aos agentes privados urbanizar grandes áreas, com fins comerciais e até especulativos e que, sob o pretexto de gerarem benefícios como empregos e impostos, são apoiados localmente. Contudo, raramente essas benesses são revertidas para o interesse da população local.

Destaca-se que até 1964, Itapoá, com Garuva, eram distritos da comarca de São Francisco do Sul. Com a emancipação política de Garuva, à qual Itapoá incorporou-se como distrito, o primeiro prefeito eleito, Dórico Paese (1966-1970), era um dos sócios-proprietários da SIAP, empresa privada responsável pela implantação do primeiro balneário na localidade. Assim, mesmo não possuindo autonomia político-administrativa, Itapoá possuía

destaque nas ações do Executivo e Legislativo Local, o que permitiu a rápida aprovação de loteamentos urbanos em seu território.

Conforme ilustra a figura 1, não há uma hegemonia, sendo até diversa a quantidade de agentes envolvidos na produção do espaço urbano. O primeiro loteamento teve sua aprovação em 1957, e logo na década seguinte, antes mesmo da consolidação dos primeiros loteamentos, 19 novos parcelamentos foram aprovados. Esse ritmo acelerado se manteve na década de 1970, que teve o maior quantitativo de aprovações de parcelamentos do solo urbano, contabilizando 46% do total aprovado, até hoje, em território itapoense (Itapoá, 2016).

Nesse panorama algumas informações se destacam: primeiro, a existência de uma série de loteamentos em cujos registros de imóvel não constam os proprietários, embora sejam regularizados; segundo, a presença de duas áreas, ao norte da cidade, de loteamentos irregulares, que estão altamente ocupados, mas que não apresentam registros legais; e, terceiro, a atuação da Imobiliária Carvalho Ltda. que possui um total de 6 loteamentos, distribuídos ao longo da orla e aprovados entre os anos de 1966 e 1972. Essas informações exemplificam tanto a intenção do mercado de aproveitar ao máximo, desde o início do balneário, toda a extensão litorânea, como também apontam para a ausência, em certos momentos, de uma fiscalização urbanística da administração local para ocupações irregulares e/ou de origens misteriosas.

Entretanto, cabe aqui destacar que somente no final da década de 1970, com a Lei Federal nº 6.766/1979, é que foram estabelecidas normas regulamentadoras relativas ao parcelamento do solo urbano no território brasileiro. E, mesmo diante de sua aprovação, muitos municípios, principalmente os de pequeno porte ou interioranos, foram omissos na aplicação das diretrizes legislativas em seus territórios, como é o caso da cidade em análise. Apesar disso, embora ocorresse um alinhamento favorável para a mercantilização do litoral local, ao contrastar a série diacrônica da aprovação de loteamentos da cidade com a linha temporal de ocupação do espaço urbano, percebe-se que estas apresentam grandes diferenças.

Um dos motivos consiste nas características ambientais do território, que à época do estopim urbano, início da década de 1960, ainda preservava uma grande área de mata Atlântica. Aliada a isso, havia uma



**Figura 1.** Localização da cidade de Itapoá e linha do tempo da dinâmica imobiliária: acima loteamentos aprovados e abaixo loteamentos implantados sobre o território.

**Legenda:** em preto, loteamentos aprovados na década em destaque; em cinza, loteamentos aprovados em décadas passadas.

**Fonte:** Elaboração própria com base em Ribeiro & Beloto (2019); Plano Diretor de Itapoá (2016).

certa dificuldade de acessá-lo pela via terrestre. Isto resultou em um processo de ocupação que priorizava as áreas que tinham fácil acesso pelas vias que conectavam o balneário à região e pelas infraestruturas ali encontradas (Ribeiro & Beloto, 2019).

Outro fator, para explicar a defasagem entre a forma urbana idealizada, composta pelos loteamentos urbanos aprovados, e a forma urbana implantada, constituída pela efetiva ocupação dos lotes urbanos, é o efeito da especulação imobiliária sobre o solo urbano. Campos Filho (1992, p.20) aponta que esse é um fenômeno recorrente, nas cidades brasileiras, “[...] uma forma pela qual os proprietários de terra recebem

uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia, especialmente através de investimentos públicos na infraestrutura e serviços urbanos”.

Nessa perspectiva, os custos de “melhoria” do espaço urbano são coletivos, mas os ganhos derivados dessas ações são privados, pertencem àqueles que detêm a posse da terra. Assim, o caso de Itapoá evidencia uma prática comum no Brasil, em que áreas desprovidas de infraestruturas urbanas, ou ainda aguardando a chegada de algum investimento, ficam inertes à ocupação para que se valorizem com a chegada dos possíveis investimentos públicos ou privados, de modo que os preços dessas propriedades

alcancem valores superiores referentes aos de seus próprios investimentos iniciais. Em Itapoá, ao idealizar loteamentos urbanos em toda a costa, com seu ápice na década de 1980, o mercado imobiliário assegurava sua posse e hegemonia na exploração do solo litorâneo local.

Por este mesmo lado, a partir da década de 1960, as cidades do norte de Santa Catarina passaram por uma crescente expansão econômica e urbana. Potencializada pela rodovia BR 101, que interliga a costa marítima brasileira de norte a sul, e pela industrialização das cidades de Joinville, Brusque, Itajaí e Jaraquá do Sul, a expansão dos núcleos urbanos situados na faixa litorânea catarinense foi impulsionada pelo crescimento econômico dessas localidades próximas, e pela fácil mobilidade propiciada com o advento e popularização do transporte rodoviário no Brasil. O exemplo mais notório desse período é a ascensão urbana e econômica do Balneário Camboriú como destino turístico (Pereira, 2011).

Por fim, a massiva aprovação de loteamentos em Itapoá durante este período (1950 – 1990) atuou, de certa maneira, como um próprio movimento de “independência” do então distrito. Sob a justificativa do crescimento urbano, a autonomia político-administrativa tornava-se um importante instrumento para a organização do espaço urbano que se construía e se modificava rápida e localmente, impulsionado pelas transformações em toda a região norte do litoral do estado de Santa Catarina.

## **A produção imobiliária recente: dos marcos urbanísticos regulatórios na esfera nacional à cidade-mercado na escala local (1990-2019)**

Na década de 1990, principalmente em sua segunda metade, com a estabilização econômica pós-crise e as alterações político-econômicas, ocorre a promoção de um novo dinamismo imobiliário no Brasil (Shimbo, 2010). Contudo, ao contrário desse cenário nacional, nota-se o arrefecimento da aprovação de novos loteamentos em Itapoá. De certa forma, o mercado imobiliário local já havia saturado as áreas de interesse ao público consumidor, no caso, a orla marítima. Assim, o foco do mercado imobiliário local se concentrou na produção das unidades habitacionais, na venda dos lotes ainda disponíveis e na própria materialização

dos loteamentos aprovados em décadas passadas que, localizados em um território ainda de mata Atlântica, lentamente abriam clareiras para a abertura das vias e para a ocupação dos lotes.

Este período também marca a emancipação política-administrativa de Itapoá. Desta maneira, ao longo da década de 1990, o legislativo local aprovou uma série de leis voltadas à gestão territorial, tais como código de obras (Lei Municipal n.º 072/1990) e delimitação do perímetro urbano (Lei Municipal n.º 072/1999). Destaca-se que uma das primeiras leis aprovadas pela gestão local, a Lei Municipal n.º 085/1991, autoriza o Executivo Municipal a desapropriar, indenizar e doar áreas de terra localizadas no município para empresas que venham a se estabelecer e que gerem empregos aos munícipes. Assim, concomitantes a este processo de organização legislativa local e de incentivos às instalações que alavancassem a economia municipal, iniciaram-se estudos sobre a implantação de um terminal portuário pela iniciativa privada. Em 1994, buscas por uma localidade que estivesse apta para receber tal empreendimento logístico centralizou-se na porção sul do município (Cabral, 2011).

A área de instalação do terminal portuário é contígua a uma antiga vila de pescadores. Em 1996, a municipalidade aprovou a Lei n.º 139/1996, declarando essa porção do território como “área de vocação portuária” e, posteriormente, a Lei n.º 115/1998, declarando a porção contígua a esta área portuária como “zona de vocação industrial”.

De acordo com Gomes (2013), a escolha da localidade para a instalação do terminal portuário gerou conflitos entre os residentes, gestores municipais e iniciativa privada. Tal conflito pode ser explicado pela expressiva especulação imobiliária na cidade; pelo aumento de fluxo de veículos pela malha urbana; pelos possíveis impactos ambientais que a atividade portuária traria à faixa de praia da cidade; e, principalmente, pela eliminação da tradicional vila de pescadores locais. Essa nova realidade provocou nos antigos residentes a sensação de uma relação exploratória estabelecida pelos agentes portuários, desprezando-se a identidade, as preexistências e as memórias da cidade e dos seus habitantes.

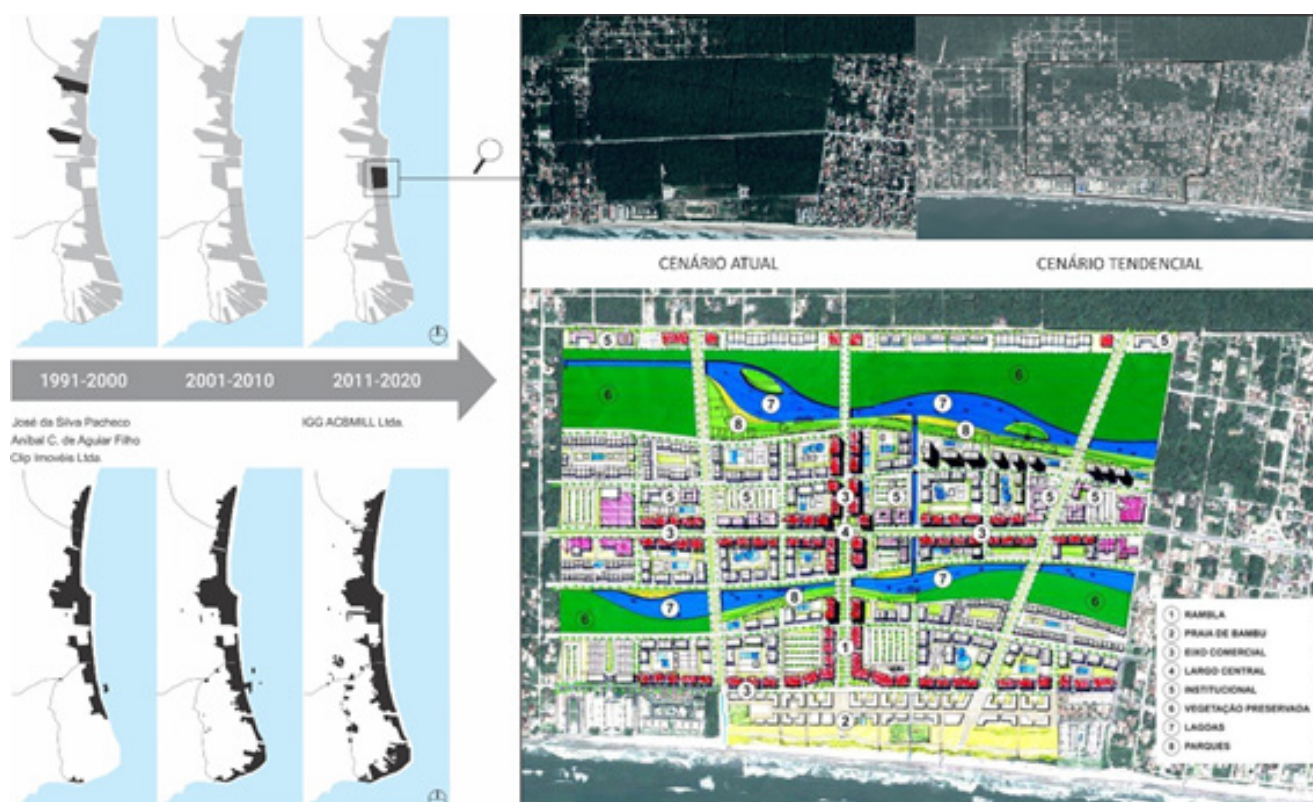
Embora o projeto portuário partisse da iniciativa privada, para uso e gestão de movimentação de cargas privadas, a infraestrutura do território teve amplo apoio governamental, em todas as escalas: municipal, estadual e federal; com a destinação de



QUADRO COMPARATIVO DA EVOLUÇÃO POPULACIONAL								
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010	2018
Santa Catarina	1.560.502	2.129.252	2.901.660	3.628.292	4.541.994	5.357.864	6.248.436	7.075.494
		36,44%	36,27%	25,05%	25,18%	17,96%	16,62%	13,23%
Itapoá	-	-	-	-	4.007	8.839	14.763	19.963
						120%	67%	35,22%

**Quadro 1.** Comparativo da evolução populacional do Estado de Santa Catarina e do município de Itapoá.

**Fonte:** Elaboração própria com base nos dados do Censo demográfico 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2010 e estimativa IBGE 2018.



**Figura 2.** Linha do tempo: acima loteamentos aprovados e abaixo loteamentos implantados sobre o território. Destaque para a proposta de Lerner para a cidade (2013).

**Legenda:** em preto, loteamentos aprovados na década em destaque; em cinza, loteamentos aprovados em décadas passadas.

**Fonte:** Elaboração própria com base em Ribeiro & Beloto (2019); Plano Diretor de Itapoá (2016) e Riviera Santa Maria (2013).

verbas públicas para grandes obras de infraestrutura logística. As obras se concentraram principalmente na melhoria do acesso viário ao porto e ao abastecimento de energia elétrica (Cabral, 2011).

Essa infraestruturação do território local favoreceu tanto a implantação da atividade portuária como a sua produção imobiliária, pois com as novas estruturas de acesso ao município elevou-se o interesse dos consumidores veranistas pelas praias de Itapoá. Isso certamente ocorreu porque a distância e a temporalidade são fatores determinantes para a aquisição de residências sazonais no litoral brasileiro, conforme afirma Tulik (1995). Logo, a facilidade de acessos permitiu uma maior exploração do mercado imobiliário para os loteamentos direcionados às segundas-residências.

Outro fator que impulsionou a produção imobiliária local foi o próprio aumento populacional da cidade, com a migração estimulada pelo aumento da disponibilidade de empregos ligados à atividade logística, como indústrias de transformações de bens, armazenamento, entre outros (Junior & Martins, 2019). Como se pode observar na tabela 01, o crescimento demográfico do município superou as taxas de crescimento do próprio Estado de Santa Catarina, no período pós-implantação portuária.

Entretanto, mesmo com o expressivo aumento populacional não houve aprovação de novos loteamentos, mas sim a consolidação dos parcelamentos urbanos aprovados em décadas passadas, com suas efetivas implantações (figura 2). A partir da construção do terminal portuário na porção sul da cidade, elevou-se a ocupação dos loteamentos nessa porção, até então menos ocupada, se comparada com outras porções do município. Observa-se também, principalmente no período entre 2011 a 2019, a interiorização do espaço urbano. Isso ocorreu tanto pela instalação de empreendimentos industriais, que se utilizam dos novos eixos rodoviários para sua implantação, como pelo novo perfil do público consumidor, agora constituído expressivamente também por residentes. Estes, por não estarem diretamente vinculados ao lazer sazonal, apropriam-se das bordas da cidade e não da faixa mais próxima à praia, que se manteve destinada para o mercado turístico (Ribeiro & Beloto, 2019).

As recentes dinâmicas territoriais estabeleceram variações nos padrões morfológicos existentes. Se anteriormente havia a predominância de residências unifamiliares e a valorização dos espaços livres intra-

-lotes, já no período pós-implantação portuária há a subdivisão dos antigos lotes, o aparecimento de condomínios horizontais ao longo da orla e a verticalização, através de residências multifamiliares.

Desde 2008, a lei de zoneamento permite, em toda a cidade, a edificação com altura. Segundo a lei municipal 204/2008, a altura máxima das edificações deve seguir uma linha imaginária traçada no sentido leste-oeste a partir do ponto de linha da costa, em um ângulo de 20 graus. Como consequência, o que se nota atualmente, na cidade, é a inserção dessas tipologias verticalizadas pulverizadas na paisagem urbana, alterando a predominância de edificações unifamiliares para edificações multifamiliares.

No cenário nacional, com a promulgação do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/2001, são estabelecidas diretrizes gerais da política urbana para as cidades brasileiras. Esta tem como objetivo a garantia do direito à cidade, e entre seus instrumentos institui às cidades o dever de demarcar zonas especiais de interesse social (ZEIS). Em Itapoá, as intervenções relacionadas a este mecanismo legislativo alteraram gradativamente o caráter das localidades, principalmente pela sua inclusão nas pautas urbanísticas municipais de 2008 e 2013. Contudo, nota-se que os investimentos públicos realizados na requalificação dessas áreas resultaram na transformação das antigas áreas, predominantemente de habitação de interesse social, em pousadas, restaurantes ou até mesmo em casas para aluguel por temporada, para os veranistas. Portanto, a regularização fundiária realizada potencializou a inserção destas dentro da lógica turística do mercado imobiliário local, ao invés de promover o direito à cidade para a população local.

Com o impulso econômico da atividade portuária no território, e fortalecendo os arranjos de poder em torno da produção e da apropriação do espaço urbano, em 2013, sob o ânimo da estabilidade econômica nacional, uma incorporadora imobiliária local convidou o escritório coordenado pelo renomado arquiteto curitibano Jaime Lerner para propor um novo loteamento para uma área central da cidade. A área de intervenção, de propriedade privada, constitui-se como um vazio urbano e um grande remanescente florestado ainda preservado, devido à especulação imobiliária, em meio ao espaço urbano.

Denominado de Riviera Santa Maria, o referido projeto é descrito por seus idealizadores como um empreendimento que tem o intuito de gerar uma nova



**Figura 3.** Exemplificação da lógica da especulação imobiliária local.

**Fonte:** Elaboração própria com base em imagem Google Earth (2019) e fotos de acervo dos autores.

identidade para Itapoá, proporcionando a integração entre moradia, praia, esporte, natureza e cultura. Para tanto, os incorporadores destacaram o “momento” vivenciado na cidade: expansão econômica e urbana. Sob a conjugação desses fatores, o espaço urbano itapoense passa pelo que Arantes (2013) denomina de image-making, ou seja, o que está em promoção é um produto inédito, a própria cidade, e que devidamente dotada de um plano estratégico pode gerar respostas competitivas aos olhos do mercado.

O lançamento do projeto, inovador para a cidade e para a região, teve o potencial de animar relações locais e regionais de caráter econômico, com uma forte valorização no preço do solo local. Entretanto, 7 anos após sua idealização suas obras ainda não se iniciaram, e isso faz com que se questionem as reais intenções de materialização do projeto, ou se só fora planejado para criar um imaginário urbano que revalorizasse Itapoá perante sua recente conjuntura socioeconômica. Em contrapartida, a demora na liberação de licenças ambientais, obtidas somente em março de 2020, aliada à recessão na economia

nacional vivenciada a partir da metade da década de 2010, foram fatores determinantes para seu lento processo de implantação.

Entretanto, o que se evidencia com o lançamento desse projeto urbano é a tentativa, por parte do mercado imobiliário local, de se “reinventar”. Nota-se que o setor imobiliário reorganizou sua produção pós-implantação portuária, destacando o convite de um renomado arquiteto e urbanista que pudesse, através do seu projeto, colocar a cidade no holofote nacional/internacional. Outra ação foi a de renegar o modelo de ocupação urbana vigente na cidade, colocando-o como antigo e obsoleto, o que leva a um contrassenso, tendo em vista que se trata do modelo que fora implantado, nas décadas passadas, pelos mesmos agentes imobiliários que agora vendem um novo conceito de “habitar o litoral”.

Nesse sentido, pode-se considerar que o protagonismo continua no perfil turístico, que somente se utiliza do espaço urbano local em função da balneabilidade do litoral, e que, segundo dados da Prefeitura



Municipal de Itapoá (2016), tem uma população fluante em torno de 200 mil veranistas durante os meses de alta temporada. Assim, a economia local é pautada no comércio e serviço, representando 75,62% do PIB municipal, sendo o restante subdividido em outras atividades econômicas, como a indústria (15,38%) e a agropecuária (7,7%).

A recente postura adotada pelo mercado imobiliário local está em consenso com o modelo de intervenção urbana dominante nas últimas décadas do século XX. Nesse modelo o conjunto de elementos necessários para garantir a manutenção do marketing urbano contemporâneo se configura pela construção de um novo skyline na cidade, pela implantação de edifícios contemporâneos projetados por arquitetos renomados, pela exacerbação dos atributos socioculturais e geográficos da localidade, como culinária e natureza local, aliado às intervenções de mobilidade, segurança, entre outros (Valença, 2016). Essas características são evidentes na proposta de Lerner para Itapoá, e evidenciam um cenário tendencial nas futuras produções do espaço urbano local.

Entretanto, embora o discurso seja de uma pujança econômica e de alta demanda habitacional, a cidade ainda se constitui, em grande parte, por vazios urbanos (figura 3). Os loteamentos massivamente aprovados na trajetória urbana do balneário, em alguns casos, em especial os mais distantes da praia, estão vazios. De tal modo, sua existência, enquanto parcelamento urbano, é marcada somente pela abertura das vias e pela distribuição de placas indicando a venda dos lotes em meio a uma grande área florestada, descumprindo as funções sociais do solo urbano. Esse cenário configura um retrato, em Itapoá, do efeito especulativo sobre a produção do espaço urbano litorâneo, e deixa claro que o processo imobiliário visto até hoje tende a continuar, com as mesmas características e/ou com outras roupagens, mas com o mesmo ideal do sobrelucro na produção do espaço urbano.

## **Do local ao nacional: correlações na dinâmica de produção do espaço urbano litorâneo brasileiro com base na trajetória de Itapoá, Santa Catarina**

A partir do exposto, percebe-se que historicamente a produção do mercado imobiliário de Itapoá tem sido direcionada para a habitação destinada ao lazer

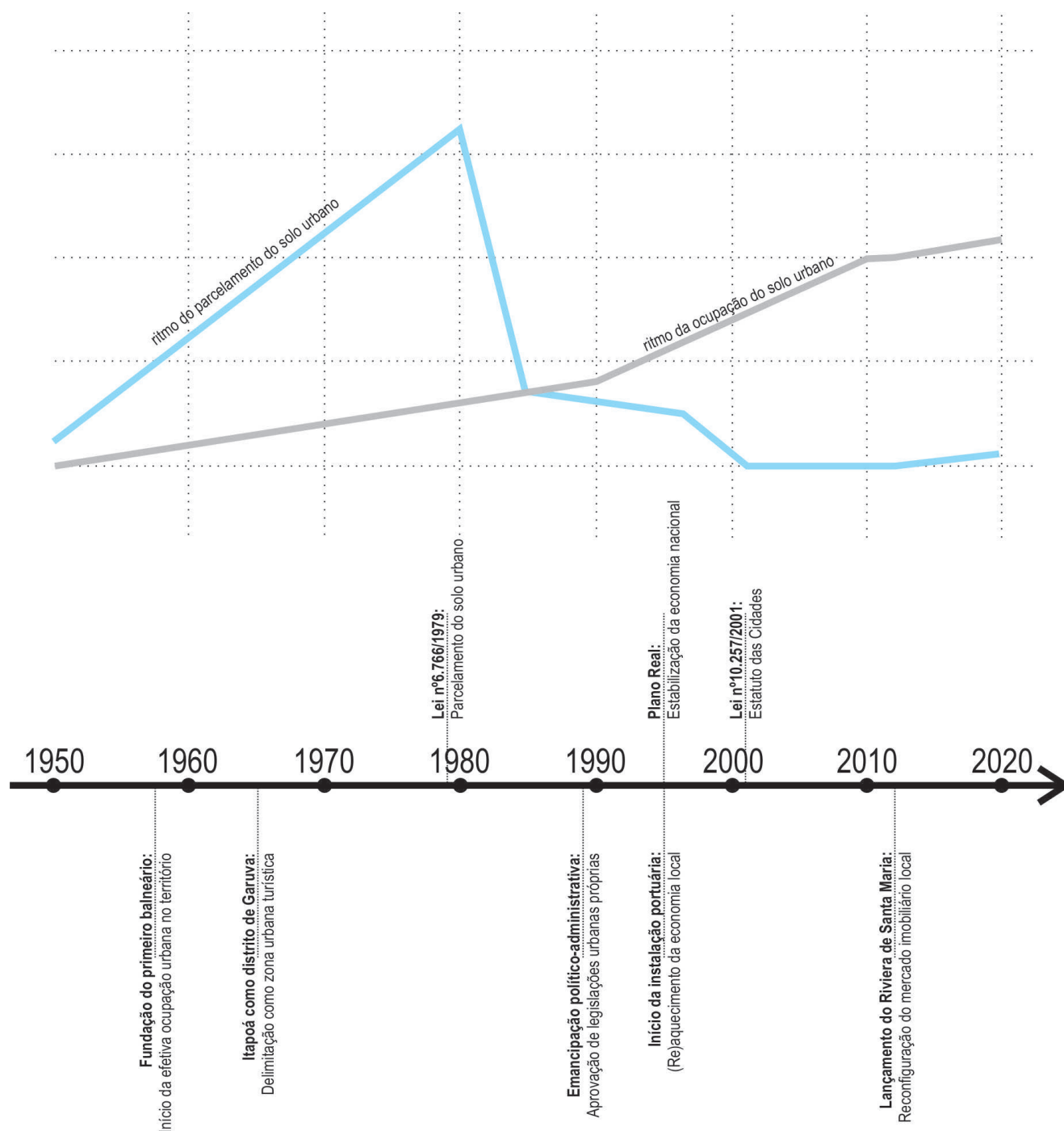
e ao turismo de veraneio. A apropriação do espaço urbano litorâneo releva-se para poucos, ou seja, para quem pode assumir uma residência secundária e usufruir das benesses da orla marítima. Apesar do grande volume de loteamentos aprovados com a finalidade da construção de uma cidade-balneário, foi somente com a implantação da atividade portuária na década de 1990, e a consequente infraestrutura territorial, que a ocupação urbana, tanto para residentes como para veranistas, expandiu-se e se consolidou (figura 4).

Desde sua origem, na década de 1950, até o final da década de 1970, registra-se uma série de loteamentos aprovados (51 loteamentos, representando 76% do total parcelado até hoje), impulsionados pelo cenário regional de exploração turística da costa marítima. Com a promulgação da Lei Federal n.º 6.766 em 1979, e a crise econômica enfrentada no cenário nacional ao longo da década de 1980, ocorre o arrefecimento do mercado imobiliário local. Por outro lado, o ritmo da ocupação do solo urbano manteve-se em crescimento constante, ao longo das décadas. Essa constância se deve à gradativa abertura dos loteamentos os quais, embora aprovados rapidamente, foram sendo realmente implementados à medida que se promovia a lenta infraestruturação local.

Em contrapartida, se em um primeiro momento o ritmo dos parcelamentos urbanos era superior ao ritmo da ocupação do solo urbano, este movimento se alterou a partir dos anos de 1990. Com a estabilização da economia nacional através da consolidação do Plano Real (1994), a emancipação política local, a instalação da atividade portuária e a consequente infraestruturação do território itapoense, há uma crescente dinâmica de ocupação dos loteamentos aprovados em décadas passadas. Por outro lado, o número de novos parcelamentos urbanos estagnou-se entre os anos 2000 e 2010. Essa estagnação deve-se à consolidação de uma legislação urbana local mais ativa, se comparada à omissão legislativa das décadas iniciais, consubstanciada pelas diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade na esfera nacional, que coibiu parcialmente a propagação dos modelos urbanísticos utilizados, historicamente, pelos agentes imobiliários.

Para Harvey (2006), a economia capitalista tem como premissa a necessidade de circulação de mercadorias. Sendo o solo urbano um produto, o mercado imobiliário inventa e reinventa o espaço urbano conforme seus anseios (Lefebvre, 1999). Para tanto,





**Figura 4.** Comparação entre o ritmo de aprovação dos parcelamentos com a efetiva ocupação do solo urbano, e as legislações e acontecimentos de âmbito nacional e local que engendraram a cadência desses movimentos.

**Fonte:** Elaboração própria com base em Ribeiro & Beloto (2019); Plano Diretor de Itapoá (2016).

de modo espontâneo, mas principalmente induzido, as articulações da indústria civil geram escassez de espaços, valorizações e desvalorizações, de modo que façam o solo urbano, como mercadoria, circular e recircular na roda da economia. Em Itapoá, isso foi percebido recentemente, e o ponto de inflexão para (re) acelerar o ritmo da ocupação do solo urbano é através da reconfiguração do modelo de parcelamento do uso do solo, vigente, ou seja, abandonam-se os tradicionais loteamentos com a lenta venda de lotes unifamiliares situados em áreas com poucas infraestruturas, e direciona-se para grandes projetos urbanos, criando paisagens urbanas singulares, orquestradas por um marketing urbano e pela criação de “novas necessidades” para o público-alvo.

Portanto, no espaço urbano de Itapoá ocorrem constantes transformações, estabelecendo-se novas funções e configurações, a ponto de se perder sua coesão antes mesmo de seus gestores conseguirem estabelecer diretrizes norteadoras para seu desenvolvimento adequado. De qualquer modo, a produção imobiliária local é resultante de uma coalizão histórica entre os agentes privados e a administração pública. Essa aliança vai desde investimentos públicos na infraestruturação de loteamentos habitacionais de empresas privadas, evidenciado pelo caso do desvirtuamento da ZEIS - que deveria atuar como um instrumento urbanístico de promoção de direito à cidade e à moradia digna para a população de menor renda, mas que no fim parece subverter a lógica do mercado imobiliário-turístico - até ao incentivo às ações de corporações imobiliárias que desejam, sob o pretexto de fazer girar a roda da economia local, impor novos padrões, mais rentáveis ao mercado atual, de ocupação sobre o território.

O exemplo em estudo ilustra uma dinâmica de produção do espaço urbano semelhante à das demais cidades do litoral brasileiro. De norte a sul, os modelos de uso e ocupação das praias, na costa marítima nacional, assemelham-se ao ponto de nos confundir sobre a localização exata das imagens das cidades, substituindo particularidades territoriais através de uma intervenção massiva e padronizada do mercado imobiliário. Conforme enfatiza Macedo (1999), a urbanização na zona costeira brasileira tem sido a causadora de danos irreversíveis na dinâmica dos ecossistemas litorâneos, da mesma maneira que geram danos significativos na dimensão sociocultural das populações locais.

A produção imobiliária no litoral brasileiro tem sofrido influência direta e acelerada das transformações

do cenário econômico nacional, com a estabilização da economia e a seguridade legislativa, principalmente a partir da década de 1990, o que permitiu investimentos por grande parte da população em segundas-residências destinadas ao usufruto sazonal, e que imprimiram transformações urbanas, ambientais e sociais significativas no espaço costeiro brasileiro. Assim, a trajetória da produção do espaço em Itapoá demonstra que o espaço litorâneo brasileiro se apresenta como condição, meio e produto para ser transformado, adaptado e ressignificado, com o objetivo de produzir espaços urbanos para atividades de lazer, turismo e de ordem logística portuária através da natureza especulativa do mercado imobiliário

## Conclusão

---

As cidades são engendradas, em grande parte, com base na comercialização do solo urbano, considerando-o como um produto (Lefebvre, 1999). Obviamente, outras características do território como estruturas naturais, eixos rodoferroviários e grandes equipamentos urbano-regionais, como portos, aeroportos e shopping centers, potencializam e direcionam o desenho da expansão urbana nos territórios em que se inserem (Panerai, 2006). Estas estruturas, em conjunto com os arranjos produtivos do espaço urbano não geram somente impactos no quadro econômico, mas também no território envolvido, sendo capaz de modificá-lo significativamente, ao longo do tempo. Assim, o mercado imobiliário atua como um dos principais vetores de estruturação do espaço urbano, através de suas diretrizes para comercialização do solo urbano.

De fato, as dinâmicas do mercado imobiliário criam valorizações e obsolescências na produção do espaço urbano, e não são práticas recentes (Lefebvre, 1999; Harvey, 2006). Entretanto, o que se nota a partir do estudo aqui apresentado é que esses efeitos não estão restritos aos grandes centros urbanos, mas também aos pequenos municípios, desde que neles exista algum interesse pertinente aos agentes que os inventam, os reinventam, e que deles se beneficiam economicamente. É o caso dos núcleos urbanos da costa marítima brasileira, em que a praia se tornou uma “mercadoria” de atração nacional. Nestes, devido à ausência de uma efetiva legislação urbana, os agentes produtores possuem os instrumentos e o território adequado para uma corrida acelerada de parcelamentos especulativos.

No entanto, a formação desse desenho espacial é fruto de uma participação conjunta do Estado com o capital imobiliário. Através de coalizões com o Estado, formado por uma rede regulatória interconectada que varia da escala federal à estadual e municipal, o processo de produção do espaço urbano por esses agentes privados tem embasamento legal para protegê-los e fomentá-los. A estratégia utilizada vai além da simples comercialização de lotes urbanos, mas visa ao controle da organização territorial, através da centralização da informação e das decisões no processo produtivo em suas diferentes instâncias. O estudo aqui apresentado é um exemplo, em microescala, da liberalização econômico-territorial ocorrida por todo o Brasil, e de seu vínculo essencial com o Estado. Assim, os instrumentos presentes na legislação urbana muitas vezes são desvirtuados para o interesse de poucos, enquanto deveriam ser utilizados para o acesso igualitário à cidade pelos cidadãos que realmente a constroem.

## Referencias

- ARANTES, O.B.F. (2013). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. Em Arantes, O.B.F, Vainer, C.B & Maricato, E (Eds), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 11-74). Petrópolis: Editora Vozes.
- CABRAL, E.B. (2011). *Estudo geográfico do porto de São Francisco do Sul e do terminal de Itapoá* – SC. Dissertação de mestrado em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina.
- CAMPOS FILHO, C.M. (1992). *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos*. São Paulo: Studio Nobel.
- CAMPOS, M.M. (2004). *Vazios operativos da cidade: Territórios interurbanos na Grande Vitória* (ES). Tese de doutoramento em Comunicação e Semiótica. Pontifícia Católica de São Paulo.
- CORBIN, A. (1989). *Território do Vazio: A praia e o imaginário ocidental*. São Paulo: Companhia das Letras.
- CORRÊA, R.L. (2004). *O espaço urbano*. São Paulo: Ática.
- GOMES, A.M. (2013). *O porto de Itapoá como instrumento de desenvolvimento do município de Itapoá* (SC). Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Regional. Universidade Regional de Blumenau.
- HARVEY, D. (2006). *A produção capitalista do Espaço*. São Paulo: Annablume.
- ITAPOÁ, P.M. *Plano Diretor do Município de Itapoá* 2016. Recuperado 05 de junho de 2019 de: <https://www.itapoa.sc.gov.br/>
- JUNIOR, L., & MARTINS, R. (2019). Evolução socioespacial do município de Itapoá- SC. *Geosul*, 34(70), 220-238. <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2019v34n70p220>
- LEFEBVRE, H. (1999). *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- LEFEBVRE, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- LOGAN, J.R & MOLOTOCH, H. (1987) *Urban Fortunes: The political economy of place*. Londres: University of California Press.
- MACEDO, S. (1998). Paisagem, modelos urbanísticos e as áreas habitacionais de primeira e segunda residência. *Paisagem E Ambiente*, (11), 131-202. <https://doi.org/10.11606/issn.2359-5361.v0i11p131-202>
- MACEDO, S. (1999). Litoral Urbanização Ambientes e seus Ecossistemas Frágeis. *Paisagem E Ambiente*, (12), 151-232. <https://doi.org/10.11606/issn.2359-5361.v0i12p151-232>
- MARICATO, E.T. (2005). *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec.
- PAESE, V.L. (2012). *Itapoá Garuva: Memórias Históricas de Itapoá e Garuva*. Curitiba
- PANERAL, P. (2006). *Análise urbana* (1ª ed., Vol. 1). Brasília: EdUnB.
- PEREIRA, R.M.F.A. (2011). Expansão urbana e turismo no litoral de Santa Catarina: o caso das microrregiões de Itajaí e Florianópolis. *Interações* (Campo Grande), 12(1), 101-111. <https://doi.org/10.1590/S1518-70122011000100010>
- RIBEIRO, R.R. & BELOTO, G.E. (2019). A configuração da forma urbana em novas cidades portuárias brasileiras. XXIII Congresso Arquisur: a produção da cidade contemporânea no Cone Sul: desafios e perspectivas da Arquitetura e do Urbanismo. *Anais [...]*. Belo Horizonte: UFMG.
- RIVIERA SANTA MARIA. *Uma proposta de desenvolvimento urbano que valoriza o homem e o meio ambiente*. Recuperado 27 de outubro de 2019 em: <http://rivierasantamaria.com.br/riviera-santamaria/>
- SHIMBO, L. (2010). *Habitação Social, Habitação de Mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro*. Tese de doutoramento. Escola de Engenharia de São Carlos.
- TULIK, O. (2001). *Turismo e meios de hospedagem: casas de temporada*. São Paulo: Roca.
- VALENÇA, M. M. (2016). *Arquitetura de grife na cidade contemporânea*. Tudo igual, mas diferente. Rio de Janeiro, Mauad.
- VILLAÇA, F. (2012). *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel.



# Comunidades planejadas:

Utopia e segregação socioespacial em  
Florianópolis, Brasil.

## Comunidades planejadas:

Utopía y segregación socioespacial  
en Florianópolis, Brasil.

## Planned communities:

Utopia and socio-spatial  
segregation in Florianópolis, Brazil.

## Communautés planifiées:

Utopie et ségrégation socio-  
spatiale à Florianópolis, Brésil.

▲ Fotografía Autoría propia

## Autora

### Marina Toneli Siqueira

Departamento de Arquitetura e  
Urbanismo, Universidade Federal  
de Santa Catarina

marinatsiq@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-1042-8743>

Recibido: 29/05/2020

Aprobado: 11/08/2020

### Cómo citar este artículo:

Toneli Siqueira, M. (2021).  
Comunidades planejadas: utopia e  
segregação socioespacial em  
Florianópolis, Brasil. *Bitácora Urbano  
Territorial*, 31(III): 139-151. [https://doi.  
org/10.15446/bitacora.v31n3.87792](https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87792).

## Resumo

A cidade de Florianópolis e seu bairro Jurerê Internacional acionam o sentido de utopia frente ao dito caos urbano das cidades brasileiras. O presente artigo objetiva analisar a formação dessa “comunidade planejada”, contrastando o discurso de sua promoção e sua realidade socioespacial. Para tanto, foram realizadas análises de documentos, pesquisas em arquivos, entrevistas, levantamentos de campo e análise de notícias vinculadas ao caso. Como resultado, encontrou-se que, além de planejar e implantar Jurerê Internacional, o empreendedor faz a gestão da urbanização, causando conflitos entre seus objetivos de lucratividade e os interesses dos moradores por exclusividade. Segundo, existem problemáticas ambientais e socioespaciais que vão de encontro à imagem propagandeada da cidade e do bairro, expondo contradições no discurso acerca destes lugares. Finalmente, neste caso, a utopia não se contrapõe à realidade existente; pelo contrário, surge para reforçá-la. Assim, mesmo que sem barreiras físicas, existem muros invisíveis em Jurerê Internacional que reforçam a desigualdade e a segregação socioespacial que caracterizam as cidades bra-

sileiras. Com imagens espetacularizadas pela mídia local e internacional, o sentido de utopia em Florianópolis e Jurerê Internacional nos interpelam a pensar o futuro das cidades e das dinâmicas sociais engendradas pelo planejamento urbano contemporâneo.

**Palavras-Chaves:** comunidade local; utopia; desigualdade social; planejamento urbano.

## Autora

### Marina Toneli Siqueira

Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Santa Catarina. É arquiteta-urbanista pela Universidade Federal de Santa Catarina, mestre em arquitetura e urbanismo pela Universidade de São Paulo e doutora em planejamento e políticas urbanas pela University of Illinois at Chicago. Realiza pesquisa e tem publicações sobre teoria urbana, diálogos entre norte e sul global, instrumentos de planejamento urbano, grandes projetos urbanos e direito à cidade.

## Abstract

Florianópolis and its neighborhood Jurerê Internacional trigger the sense of utopia in face of the assumed urban chaos of Brazilian cities. This article analyzes the formation of this “planned community”, contrasting its promotion discourse and its socio-spatial context. To this end, the research methods included document analyzes, archive research, interviews, field surveys and the analysis of news related to the case. As a result, it was found that, in addition to planning and implementing Jurerê Internacional, the entrepreneurial group manages its urbanization, causing conflicts between its profitability objectives and the residents’ interests of exclusivity. Second, there are environmental and socio-spatial issues that go against the city’s and the neighborhood’s image, exposing contradictions in the discourse about these places. Finally, in this case, utopia is not opposed to the existing reality; on the contrary, it appears to reinforce it. Thus, even without physical barriers, there are invisible walls in Jurerê Internacional that reinforce the inequality and socio-spatial segregation that characterize the Brazilian cities. With images spectacularized by local and international media, the sense of utopia in Florianópolis and Jurerê Internacional challenges us to think about the future of cities and the social dynamics engendered by contemporary urban planning.

**Keywords:** local communities; utopia; social inequality; urban planning.

## Résumé

Florianópolis et son quartier Jurerê Internacional déclenchent le sentiment d’utopie face au chaos urbain supposé des villes brésiliennes. Cet article vise à analyser la formation de cette “communauté planifiée”, en opposant son discours de promotion et son contexte socio-spatial. À cette fin, les méthodes de recherche comprenaient des analyses de documents, des recherches d’archives, des entretiens, des enquêtes de terrain et l’analyse du discours médiatique sur le cas. En conséquence, il a été constaté qu’en plus de la planification et de la mise en œuvre de Jurerê Internacional, le groupe d’entrepreneurs gère son urbanisation, provoquant des conflits entre ses objectifs de rentabilité et les intérêts d’exclusivité des résidents. Deuxièmement, il y a des problèmes environnementaux et socio-spatiaux qui vont à l’encontre de l’image annoncée de la ville et du quartier, révélant des contradictions dans le discours sur ces lieux. Enfin, dans ce cas, l’utopie n’est pas opposée à la réalité existante; au contraire, il semble le renforcer. Ainsi, même sans barrières physiques, il existe des murs invisibles à Jurerê Internacional qui renforcent les inégalités et la ségrégation so-

## Resumen

Florianópolis y su barrio Jurerê Internacional desencadenan una sensación de utopía ante el caos urbano de las ciudades brasileñas. Este artículo tiene como objetivo analizar la formación de esta “comunidad planificada”, contrastando su discurso de promoción y su realidad socioespacial. Para ello, se realizaron análisis de documentos, búsquedas de archivos, entrevistas, encuestas de campo y análisis de noticias relacionadas con el caso. Como resultado, se encontró que, además de planificar e implementar Jurerê Internacional, el emprendedor gestiona la urbanización, provocando conflictos entre sus objetivos de rentabilidad y los intereses de exclusividad de los residentes. Segundo, hay problemas ambientales y socioespaciales contrarios la imagen publicitada de la ciudad y el barrio, exponiendo contradicciones en el discurso sobre estos lugares. Finalmente, en este caso, la utopía no se opone a la realidad existente; por el contrario, parece reforzarla. De este modo, incluso sin barreras físicas, en Jurerê Internacional hay paredes invisibles que refuerzan la desigualdad y la segregación socioespacial que caracteriza a las ciudades brasileñas. Con imágenes espectacularizadas por los medios locales e internacionales, el sentido de utopía en Florianópolis y Jurerê Internacional nos reta a pensar sobre el futuro de las ciudades y la dinámica social engendrada por la planificación urbana contemporánea.

**Palabras clave:** comunidad local; utopía; desigualdad social; planificación urbana.

**Comunidades planejadas:**  
Utopia e segregação socioespacial  
em Florianópolis, Brasil.

cio-spatiale qui caractérisent les villes brésiliennes. Avec des images spectaculées par les médias locaux et internationaux, le sens de l’utopie à Florianópolis et Jurerê Internacional nous invite à réfléchir à l’avenir des villes et aux dynamiques sociales engendrées par l’urbanisme contemporain.

**Mots-clés:** communautés locale; utopie; inégalité sociale; aménagement urbain.

## Introdução

Esta pesquisa iniciou com o objetivo de investigar as origens dos conflitos acerca de Jurerê Internacional, um balneário planejado pela iniciativa privada no norte de Florianópolis <sup>[1]</sup>. Com uma proposta audaciosa, pioneira do gênero no estado de Santa Catarina, o que começou como um loteamento costeiro, transformou-se em um bairro da capital catarinense. As diversas polêmicas que envolvem o projeto desde sua aprovação continuam atuais, como os impactos ambientais e o processo de exclusão socioespacial. Ainda, mais recentemente, a condenação de agentes públicos e privados pela compra de licenças ambientais no empreendimento expôs as contradições entre seu discurso e sua realidade socioespacial. Portanto, a necessidade de definir que tipo de “comunidade planejada” é almejada em Jurerê Internacional tornou-se premente para sua compreensão.

*Desta maneira também são as visões de futuro derivadas desses modelos: enquanto a utopia do urbanismo moderno vislumbra um futuro padronizado e estandardizado, atualmente, o planejamento estratégico prevê áreas exclusivas, investimentos segmentados, indivíduos e cidades empreendedoras e competitivas.*

Estudar o discurso sobre o urbano e suas determinações reais passa pelo conhecimento dos agentes destes dois campos: o primeiro, impregnado pela ideologia e, o segundo, resultado das intervenções diretas sobre o espaço. Este artigo pretende, a partir do caso específico de Jurerê Internacional, enfocar como esta relação influencia na formação de comunidades planejadas no Brasil. Procura-se, portanto, relacionar a estrutura espacial e a forma construída ao seu conteúdo social, produzido por seus agentes históricos. Como estudo de caso, Jurerê Internacional, além de representar uma comunidade planejada, ativa os sentidos de utopia em uma cidade que interpela o debate sobre modelos urbanos de forma mais ampla. De fato, Florianópolis é considerada uma das cidades com melhor qualidade de vida no Brasil e tem sido divulgada em mídias nacionais e internacionais por suas belezas naturais, atraindo novos moradores e turistas, e atizando o imaginário social. Entretanto, ao analisar a construção dessas imagens, é possível perceber as sutilezas de um discurso ideológico permeado pelos interesses das elites políticas e econômicas locais.

O presente artigo, portanto, realiza uma análise da formação de Jurerê Internacional, contrastando o discurso de sua promoção e sua realidade socioespacial. Para tanto, foram realizadas análises de documentos, pesquisa de arquivo, entrevistas, levantamento de campo e análise de notícias vinculadas ao empreendimento e à Florianópolis como um todo. As próximas seções abordam o referencial teórico norteador da pesquisa e seus resultados empíricos, destacando a construção da comunidade planejada para uma elite que exclui a realidade socioespacial do entorno e com contradições frente à imagem propagandeada. Como conclusão, questiona-se a utopia engendrada por Jurerê Internacional e sua vinculação mais ampla com transformações políticas e econômicas que promovem o planejamento estratégico e cidades competitivas.

[1] Esta pesquisa iniciou durante um mestrado acadêmico em Arquitetura e Urbanismo. Após um doutorado e hoje atuando como docente na cidade de Florianópolis, a pesquisadora retomou o tema por causa de sua atualidade, em especial pelas investigações e processos judiciais envolvendo Jurerê Internacional.



## Ideologia e planejamento urbano: as utopias contemporâneas

Os desejos por uma “vida melhor” e a construção imagética como lugares idílicos em meio ao caos urbano brasileiro acionam o sentido de utopia e permeiam a formação de Florianópolis e de Jurerê Internacional. Considera-se utopia uma situação ou lugar idealizados, um sonho a ser realizado e inexistente no presente, algo a ser alcançado. Com esta definição, é possível considerar que nenhuma teoria do urbanismo escapa a certo deslizamento ideológico ao articular discurso científico e ideais utópicos (Choay, 1985). Mesmo com pretensões de ser uma forma de conhecimento científico neutro, o urbanismo encaixa um enunciado de fatos a juízos de valor, proliferando versões ulteriores e independentes. Assim,

(...) estariam em ação dois procedimentos típicos de criação do espaço edificado desde a emergência do projeto instaurador. Um elaborado pelos tratados de arquitetura, consiste na aplicação dos princípios e das regras. O outro, fruto da utopia consiste na reprodução de modelos. (Choay, 1985: 8)

Justamente, a utopia encontra seu lugar na medida em que é articulada aos processos de transformação do real, passando do discurso à prática política, ou melhor, ao projeto. Este último almeja conferir visualidade para que a utopia ganhe eficácia e objetividade. Mesmo que os modelos utópicos nem sempre contraponham a realidade existente – podem aparecer, ao contrário, para reforçá-la, como veremos –, a relação com a sociedade real e criticada pode gerar uma concepção de espelho invertido e corporificar projetos de transformação socioespacial e construção de sociedades imaginárias e ideais. A utopia, portanto, não existe dissociada da ideologia (Choay, 1985).

A ideologia instrumentaliza o planejamento urbano como uma forma de poder ao articular propostas de transformação físico-espacial a interesses políticos, econômicos e sociais. A ideologia, portanto, atua no campo do imaginário como o conjunto de imagens ou representações que são utilizadas para explicar e justificar a realidade concreta. Assim,

“A ideologia nasce para fazer com que os homens creiam que suas vidas são o que são em decorrência da ação de certas entidades (Natureza, os deuses ou o

Deus, a Razão ou a Ciência, a Sociedade, o Estado) que existem em si e por si e às quais é legítimo e legal que se submetam”. (Chauí, 1981: 87).

Ela é aquela versão da realidade social que visa facilitar a dominação, escondendo o modo real como as relações sociais são construídas. Os meios pelos quais a ideologia se apóia para legitimar a dominação são dados pelo ocultamento da diferença, pela religião, escola, família, tecnocracia e pelo aparelho ideológico do Estado, do qual o planejamento urbano faz parte (Rezende, 1982). Justamente, na gestão do espaço urbano, a ideologia possibilita que decisões parciais sejam vistas como interesse geral, permitindo que o discurso competente e o senso comum cumpram esse ciclo, escamoteando os conflitos e universalizando os interesses de grupos específicos. Assim, o discurso ideológico tem por fim fazer com que os fenômenos urbanos sejam auto-explicados, ou seja, afirmar que as coisas são racionais e têm explicação científica, extirpando a problematização da cidade e da vida urbana como construção social.

No Brasil, o principal agente inócuo das preocupações urbanísticas é o fenômeno da crise urbana (Rezende, 1982; Villaça, 2004). A crise urbana é considerada irracional e precisa ser ordenada, i.e., racionalizada. A oposição entre crise urbana, ordem e desordem vem reforçar a questão da ideologia no planejamento, encobrendo os verdadeiros conflitos sociais. Para contornar a crise, os urbanistas tentam explicar a realidade objetivamente, conhecendo-a e dominando-a para assim tentar dizer tudo o que o espaço é ou deveria ser a partir do conhecimento técnico. É comum, portanto, a formulação de diagnósticos nos quais são levantados problemas impossíveis de solução, já que advêm de fatores estruturais e passíveis de solução apenas em outras esferas, como a problemática habitacional brasileira. Ainda assim, tenta-se minimizar o conflito promovendo ações pelo poder público para atenuar a dita crise e seus reflexos aparentemente desordenados, embora se saiba que a cidade em si não seja fruto da falta de planos. Pelo contrário, conforme Villaça (2004), a própria atividade do planejamento urbano no Brasil se confundiu com a produção de planos que são efetivados apenas naqueles aspectos que mais interessam às elites locais. Enquanto o discurso competente dos técnicos justifica a elaboração de mais planos, as transformações político-econômicas enfrentadas nas últimas décadas vêm alterando também a matriz ideológica do planejamento urbano brasileiro.

A atual fase de desenvolvimento do capitalismo – denominada de acumulação flexível, capitalismo financeiro, pós-fordismo ou pós-industrial – corresponde a uma nova estrutura organizacional baseada nos avanços tecnológicos, capital financeiro, comércio e serviços e, conseqüentemente, em uma nova divisão do trabalho; a uma aceleração da concentração de capital e ao agravamento das desigualdades; a uma ênfase na competição em nível global e no consumismo, entre outros (Harvey, 1992). Embora muitas ações pareçam apenas legitimar a sobrevida do sistema em uma crise estrutural desde o início do século passado, elas trazem mudanças no discurso sobre o urbano e nas ações do planejamento urbano.

De fato, as propostas neoliberais passaram a desmontar a matriz do urbanismo modernista. Este possuía claro engajamento político-social, demonstrado durante os Congressos Internacionais de Arquitetos – CIAMs (Choay, 1985). Dessa matriz surgem planos de cidades ideais e utópicas, projetos para uma “sociedade melhor”, como Tony Garnier e sua Cidade Industrial, e a Ville Radieuse de Le Corbusier. Com raízes no iluminismo, de onde recebe sua herança positivista e holística, a ascensão e consolidação desta forma de entendimento e proposição espacial dão-se durante a expansão capitalista do pós-guerra. Neste período, o Estado é a figura central do sistema de acumulação, garantindo um mercado de massas a partir do investimento em políticas sociais (Harvey, 1992). Em que pese as mudanças internas ao movimento, que passa a tender ao formalismo e ao comprometimento com a acumulação econômica (Maricato, 2000), o urbanismo moderno conseguiu, ao menos nos países de economia central, a construção em massa de moradias e a ampliação da infraestrutura urbana, entre outros. No Brasil, o urbanismo moderno almejava levar o país ao desenvolvimento. Essa utopia foi esvaziada de conteúdo social depois do Golpe Militar de 1964, mas foi levada à sua consolidação discursiva através da coincidência temporal com um Estado autoritário e centralizador, sem comprometimento com a resolução das desigualdades socioespaciais brasileiras (Arantes, 1998).

Antes de seu verdadeiro desmoronamento, no entanto, a matriz moderna já era atacada pelos movimentos sociais à favor inclusão de minorias nos debates urbanos e pelas poderosas críticas formuladas por Jacobs e Lefebvre, entre outros, à segregação espacial funcionalista, à rigidez formal e à massificação fordista (Harvey, 1992). Portanto, ao ser contestada pelo novo regime de acumulação, que pedia mais flexibi-

lidade e menos intervenção estatal, entre outros, sua base já não era mais tão sólida. As demandas foram respondidas também com maior flexibilidade, fragmentação territorial e menor intervenção estatal, mas também com uma suposta maior participação da sociedade civil, parcerias público-privadas e adoção de estratégias capazes de reverter a crise econômica ao gerar soluções competitivas ou atraentes para agentes privados.

A reestruturação urbana pautada no planejamento estratégico aparece como “única solução” para aliviar a “nova” crise urbana brasileira. De origem militar, a partir da década de 1980 o planejamento estratégico começou a ser intensamente utilizado no setor privado e público, com ênfase no planejamento urbano (Vainer, 2000). Agências multilaterais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Fundo Monetário Internacional, além de financiarem projetos locais, difundiram ideários e políticas de planejamento estratégico, premiando as “boas práticas” na política urbana. Esses “manuais” e os consultores internacionais preconizam, especialmente, a promoção de infraestrutura para o setor terciário avançado, inclusive com a criação de distritos empresariais e financeiros, com redes de comunicação e instalação de tecnologia de última geração; melhorias nos sistemas de transportes; áreas residenciais de alto padrão e oferta de bens, serviços e equipamentos de lazer e consumo para atrair moradores e investidores “solventes”; e, a “revitalização” de áreas consideradas degradadas, incluindo áreas centrais, orlas marítimas e zonas portuárias que, conjuntamente com as novas centralidades, transformam-se em símbolos dessa “nova” cidade.

A partir da experiência de Barcelona, modelos foram divulgados e adotados em algumas cidades do mundo e, particularmente, nas cidades brasileiras (Arantes, 2000; Sánchez, 2003). Segundo Borja e Castells (1996), nomes frequentes nessas consultorias internacionais, a eficácia deste tipo de planejamento depende principalmente de três fatores: parcerias público-privadas por meio de iniciativas rapidamente exequíveis; a imagem que a cidade tem de si mesma e projeta no exterior; e uma reforma política radical com um governo promotor. Essas consultorias consideram a cidade

“(…) não somente como território que concentra um importante grupo humano e uma grande diversidade de atividades, mas também como um espaço simbiótico (poder político-sociedade civil) e simbólico (que integra

culturalmente, dá identidade coletiva a seus habitantes e tem um valor de marca e de dinâmica com relação ao exterior), converte-se num âmbito de respostas possíveis aos propósitos econômicos, políticos e culturais de nossa época” (Borja & Castells, 1996: 157).

No entanto, é importante ressaltar de que modo o planejamento estratégico vem sendo adotado nas cidades brasileiras, já que novamente parecem planos destinados a não sair do papel, salvo no que interessa aos grupos dominantes. Ou seja, tratam-se de mais uma forma de legitimar o projeto das elites políticas e econômicas, simulando ampla participação e adesão social (Vainer, 2000). Mais importante ainda parece ser estudar quais são as suas consequências ao serem efetivamente adotados na realidade brasileira de extrema desigualdade social. Como diz Arantes,

“(...) parece muito menos plausível que num tal contexto alguém minimamente responsável – para dizer o menos – possa imaginar um governo de cidade que se limite basicamente a agenciar negócios, muito menos que se sinta à vontade propondo uma corrida competitiva em que é muito óbvio que uns se dão bem na exata medida em que outros se dão mal”. (Arantes, 2000: 68)

Ainda, para o sucesso deste tipo de projeto há a necessidade de um amplo consenso social sobre o mesmo, muito mais fabricado do que real. Dessa forma, esta “visão de mundo” exclui o diferente, elimina contradições, homogeneiza o espaço através de uma aparente paz social e qualifica como conservadores e limitados outros princípios norteadores para o planejamento e gestão urbana. Aciona-se uma série de chaves que possam agregar os cidadãos em torno deste novo projeto de cidade, como a sustentabilidade, o desenvolvimento e a modernização (Sánchez, 2003). A realidade diversa e complexa da cidade é transformada em imagens-síntese, em um ato de violência simbólica já que recusa qualquer outra imagem ou representação possível, numa redução que busca uma unidade identitária.

A ascensão deste tipo de planejamento demonstra, portanto, a entrada de uma nova ideologia que se impõe às políticas urbanas. As propostas de promoção das cidades contemporâneas acarretam uma reestruturação socioespacial: são ágeis e profundos processos de mudança materiais e simbólicas que interpretam a cidade como parte das estratégias de acumulação capitalista. Apoiada nos espaços “revitalizados” e espetacularizados, nos eventos propagandeados e na fixação de novos hábitos sociais, a cidade contemporânea é (re)inserida no cenário mundial. No

entanto, a fabricação de imagens de harmonia e a simplificação da identidade urbana tornam a cidade esvaziada de conteúdo social, da diversidade que é sua própria condição (Lefebvre, 2001). Essas imagens-síntese, que reforçam uma nova maneira de “fazer cidade” e de “viver na cidade”, são a base da promoção atual de Florianópolis.

## Utopia e planejamento urbano: Florianópolis e sua urbanização

Localizada no sul do Brasil, Florianópolis é uma cidade com um processo de urbanização singular. Com a maior parte de seu território localizado em uma ilha de grande riqueza e diversidade ambiental, sua ocupação foi condicionada por morros, lagoas, dunas, praias e restingas, entre outros. Ainda, a consolidação da ocupação colonial veio com a imigração de açorianos em um modelo de pequena propriedade de subsistência e conformando núcleos costeiros e rurais (Veiga, 1993). Formou-se um padrão polinucleado, de baixa densidade e conectividade que marcam sua vida urbana ainda hoje. De fato, esses são aspectos que o planejamento urbano local vem lidando desde os primeiros planos diretores do município.

Os Planos Diretores de Florianópolis são facilmente enquadrados na história do planejamento urbano e estão impregnados de ideologia (Pereira, 2010; Rizzo, 1993). Embora o Plano Diretor de 1997 não passe muito além do zoneamento, os dois planos anteriores, de 1954 e de 1976, abordam a questão do modo de vida urbano e pretendem levar uma cidade considerada atrasada ao desenvolvimento. O primeiro Plano Diretor corresponde à fase de predominância no Brasil do urbanismo inspirado na “Carta de Atenas” e no urbanismo modernista. O segundo Plano Diretor segue as orientações do “Planejamento Integrado” preconizado pela Ditadura Militar, no início da década de 1970 e buscava a promoção de uma região metropolitana na qual Florianópolis seria a cidade-pólo. De forma geral, os dois planos propunham a superação do atraso econômico através do incentivo às atividades industriais, consideradas dinâmicas e modernas, e aplicavam a ideologia desenvolvimentista em voga. O Plano Diretor de 1997, por outro lado, representa o esvaziamento da matriz modernista de planos abrangentes e objetivos ambiciosos. Pode ser considerado somente um plano de uso e ocupação do solo, não trazendo diretrizes para o desenvolvimento da cidade. Ao constataremos a baixa eficácia desses pla-

nos identificamos também que Florianópolis não se industrializou e não se transformou em uma grande metrópole, como pretendido por seu planejamento. Contudo, a cidade ficou conhecida por sua qualidade de vida e belezas naturais.

Os principais atrativos locais são as características ambientais e a riqueza da paisagem; o clima ameno e a diversidade de praias; os traços culturais e a forma de ocupação dispersa em núcleos; a sua posição geográfica, no centro de uma área dinâmica do território brasileiro; e, a proximidade com outros países do sul da América do Sul. Num primeiro momento, foram os próprios moradores de Florianópolis que construíram residências para o veraneio, produzindo o que Macedo e Pellegrino (1996) denominaram de cidade “milikilométrica” de ocupação, extensiva e de baixa densidade. Na década de 1960, houve a integração do interior da ilha ao centro da cidade através da construção das ligações rodoviárias sobre os antigos caminhos coloniais (Reis, 2012) <sup>[2]</sup>. Na década de 1970, a atividade turística em Florianópolis cresceu a partir de dois fatores principais: a abertura e asfaltamento da BR-101 (conectando a cidade às rodovias nacionais) e a imigração de um grande número de profissionais quando da consolidação da Ilha como capital do Estado de Santa Catarina com a implantação da sede de instituições públicas. Esses novos moradores impactaram a dinâmica socioespacial local e divulgaram a cidade no restante do país. Enquanto a década de 1980 consolidou a atividade turística na ilha, tornando Florianópolis um dos pontos mais procurados por turistas no Brasil, no início da década de 1990 se adotou um novo padrão de exploração da Ilha, combinando a influência das elites locais com os interesses de grupos econômicos nacionais e estrangeiros (Ouriques, 1997).

O aeroporto foi elevado à categoria internacional, com vôos para cidades nos países vizinhos. A principal estrada de conexão com os balneários ao norte da ilha foi duplicada, e o Governo Estadual e a Prefeitura intensificaram a promoção de Florianópolis nos meios de comunicação em massa. Ouriques (1997) atenta para o intenso processo de mercantilização da terra neste período, com um boom imobiliário em certos balneários. Começaram a surgir hotéis, condomínios exclusivos e loteamentos de luxo, nos moldes de complexos turísticos. Esses grandes empreendimen-

tos, como Jurerê Internacional, diferem-se das formas anteriores de crescimento progressivo dos balneários pelo planejamento e execução em bloco do parcelamento e da infraestrutura.

A cidade passou, portanto, por uma grande valorização, tanto material quanto simbólica, embora não tenham sido atingidos os objetivos de industrialização ou desenvolvimento regional, como preconizado nos planos diretores. A produção do espaço real distanciou-se do planejamento urbano para promover o turismo e, embora o desenvolvimento da cidade fosse idealizado no sentido sudeste da Ilha pelos planos locais, os investimentos públicos foram realizados nos setores norte e leste, principalmente pela pressão dos proprietários de terras nesse eixo, uma mistura de agentes públicos e privados (Sugai, 2015). Com a emergência de um mercado competitivo entre cidades, a capital catarinense foi inserida nesse “nicho de mercado” específico que valoriza a qualidade de vida, a relação mais próxima com a natureza e um ritmo de vida mais tranquilo, acionando sentidos de segurança e comunidade. Florianópolis estava finalmente inserida dentro da lógica neoliberal com a intensificação da segregação socioespacial e da privatização de bens comuns, como as paisagens e as praias, em detrimento do bem-estar das comunidades locais, como também identificado em outras cidades latino-americanas que tiveram a sua promoção para o turismo (Bojórquez Luque; Ángeles, 2019). Investimentos públicos e privados ficaram em destaque na cidade para a atração de “usuários solventes”, tanto moradores, quanto turistas. Entretanto, a atração também foi da população de baixa renda, migrante à procura de emprego. Já que o valor da terra na ilha é muito alto, essa população instala-se ou nas cidades vizinhas ou nas Áreas de Preservação Permanente, causando danos ambientais e, frequentemente, riscos aos próprios moradores. Dessa forma, os trabalhadores informais, prestadores de serviços e da indústria do turismo estão excluídos e em contradição com a imagem utópica de Florianópolis e de sua qualidade de vida.

O Plano Diretor atual, aprovado em 2014, é o primeiro elaborado após o Estatuto da Cidade e procura implantar localmente os princípios constitucionais brasileiros da função social da propriedade urbana, da participação social e da gestão democrática. Para tanto, inclui zoneamentos socialmente inclusivos e estratégias de valorização cultural. Entretanto, o processo foi longo e conturbado, sendo judicializado pela alegação de falta de participação popular (Siqueira; Chaves; Gonçalves, 2020). A insegurança jurídica au-

[2] Na década 1960, construiu-se a SC 401, ligando o distrito sede ao norte da Ilha, juntamente com as rodovias SC 402, 403, 404, para Jurerê, Ingleses e Lagoa da Conceição, respectivamente, e expandindo as áreas de balneários



mentou a desconfiança existente entre agentes públicos, privados e a comunidade. De fato, o caso do Plano Diretor não é isolado na cidade. O histórico de desenvolvimento urbano tão distante do que foi preconizado nos planos gerou acusações de favorecimentos individuais, especialmente para aqueles setores ligados ao turismo e à construção civil, como foi confirmado pela Polícia Federal em inquérito sobre a compra de licenças ambientais para diversos empreendimentos famosos da cidade, como resorts e shopping-centers (TRF4, 2019). A Operação Moeda Verde, como foi chamada, iniciou em 2006 justamente a partir de suspeitas no licenciamento de um hotel em Jurerê Internacional.

## Jurerê Internacional: a comunidade planejada e a realidade

Localizado a 25 quilômetros do centro de Florianópolis, a área hoje ocupada por Jurerê Internacional não poderia estar mais distante de sua função original de campo comunal <sup>[3]</sup>. Jurerê Internacional foi planejado com o objetivo de se transformar em uma área de alto padrão urbanístico e oferta de serviços privativos. Com um processo de urbanização bastante distinto dos outros balneários da ilha, é considerado pelo Instituto de Planejamento Urbanos de Florianópolis (IPUF) como o primeiro balneário de urbanização planejada de Santa Catarina.

Segundo informações disponibilizadas pelo empreendedor, Jurerê Internacional foi projetado para ser construído em etapas e ocupar uma área de 12 milhões de metros quadrados. De acordo com um dos arquitetos do Grupo Habitasul, são projetados aproximadamente 3.000 lotes, sendo em sua grande maioria lotes residenciais unifamiliares, além de hotéis, comércio e serviços, e infraestrutura balneária na orla, como equipamentos de esportes e chuveiros. O sistema de circulação conta com uma hierarquia viária dividida em ruas para automóveis e alamedas de pedestres, inclusive caminhos margeando a praia. A estrutura urbanística inclui sistema de saneamento próprio e conselho de segurança local. As ruas são monitoradas por câmeras e qualquer atividade suspeita ou “indesejada” é combatida. Atualmente, o empreendimento se organiza em núcleos de ação comu-

nitária e é provavelmente em função dessa “liberdade vigiada” que a maior parte das casas não apresenta grades, o que valoriza o local em função da sensação de segurança que contrasta com outras áreas da cidade cercadas de muros (Caldeira, 2000).

De fato, o sobrenome “Internacional” surgiu para diferenciar o empreendimento de uma iniciativa anterior e de menor porte realizada por empresários e políticos locais <sup>[4]</sup>. O grupo gaúcho Habitasul, que comprou o restante da gleba no final da década de 1970, considerou que se fossem instalados equipamentos urbanos de alto padrão, o empreendimento seria equiparado a famosas praias internacionais, como as de Miami (EUA) ou do Mar Mediterrâneo (Europa). Portanto, essa seria uma urbanização “internacional” e este sobrenome serviria para diferenciar o “estilo de vida com padrão de primeiro mundo”. A intenção teve sucesso já que, enquanto a primeira intervenção ficou conhecida localmente como Jurerê “Nacional” ou “Tradicional”, Jurerê Internacional tem figurado em listas tuísticas internacionais com balneários como Ibiza (Espanha).

Para a primeira valorização local, o grupo implantou serviços de apoio, como farmácia e mercado, e um hotel (Wolff, 2004). O objetivo do hotel era atrair turistas que poderiam vir a se tornar os novos moradores e investidores do empreendimento. O hotel também realizou o primeiro contato comercial com operadoras internacionais de turismo, em especial argentinas e uruguaias, com destino ao Sul do Brasil. O Sol e Mar Bangalôs, hoje chamado de Jurerê Praia Hotel, foi inaugurado em dezembro de 1980 e marcou a presença da Habitasul como investidora permanente no projeto. De fato, o grupo possui uma imobiliária e investe em edificações, hotéis e estabelecimentos comerciais, contando ainda com uma loja da grife Jurerê Internacional, com produtos de vestuário e objetos decorativos, tornando o empreendimento em uma marca.

O Grupo Habitasul diz, em seu website, que sua missão é criar e desenvolver comunidades planejadas a partir da “Gestão Compartilhada e Permanente do Empreendedor”. Proprietário de áreas comerciais e com atividades geridas pelo grupo, este pôde manter as metas idealizadas e monitorar as mudanças locais. Entretanto, isso vem criando conflitos com os moradores, incluindo a Associação de Proprietários e Mo-

[3] Campos comunais, parte do modelo de ocupação açoriana da Ilha, eram áreas destinadas ao uso coletivo como um suplemento da propriedade privada. Serviam para a pastagem do gado, corte de lenha, fontes de água e caminhos, entre outros (Campos, 1991).

[4] O campo comunal foi utilizado como ressarcimento pela expropriação de terras próximas à primeira ponte de conexão Ilha-Continente. Posteriormente, foi vendido à família atuante em setores políticos e econômicos locais e que, em consórcio, loteou a primeira gleba (Santos, 1993).



**Figuras 01 e 02:** Padrões residenciais em Jurerê Internacional.

**Fonte:** Acervo do autor.

radores de Jurerê Internacional (AJIN), da qual o Grupo Habitasul também faz parte. O empreendimento aberto e sem muros possui alguns dos restaurantes e das casas noturnas mais conhecidas da cidade, atraindo frequentadores que não moram ou estão hospedados no local. A expansão desses estabelecimentos sobre a restinga e a faixa de areia gerou um processo judicial acionado pela AJIN enquanto os moradores fazem reclamações pela perturbação do silêncio e da tranquilidade propagandeadas pelo empreendedor (MPSC, 2019). Esse conflito, ilustrado também na leitura de notícias e documentos, resultou na decisão judicial pela demolição das extensões irregulares para cumprir o formato de posto de praia aprovado no projeto original (TRF4, 2017).

Com a maior parte dos lotes residenciais unifamiliares, com alta taxa de ocupação dos lotes, mas baixa densidade populacional, gera um padrão urbanístico diferente de outras áreas da cidade. Essas edificações, no entanto, sofreram alterações no seu estilo ao longo do tempo. Enquanto as primeiras casas construídas, seguem um padrão tradicional brasileiro com madeira ou estrutura em concreto armado e alvenaria, muitas vezes aparente, a partir da década de 1990 existe uma inflexão no desenvolvimento de Jurerê Internacional com a contratação da empresa estadunidense Edward Durell Stone Architects para a elaboração de um novo plano de urbanização e paisagismo. Este plano marca uma mudança de estratégia para tornar o empreendimento, além de balneário turístico, em um bairro e uma opção de residência permanente. Com o próprio Grupo Habitasul construindo novas edificações para

estabelecer a nova tipologia habitacional, o novo estilo adotado é conectado com a origem da empresa contratada para elaborar o plano, Fort Lauderdale na Flórida, como visto nas Figuras 01 e 02. A adoção deste modelo é contraditório com relação às metas de valorização da cultura local e à afirmação de Hélio Chevarria, ex-gerente da Habitasul, de que o “diferencial de um empreendimento imobiliário hoje é a integração dele com a história e o meio ambiente do local” (Wolff, 2004: 41). Pelo contrário, a reprodução do estilo arquitetônico e padrão construtivo importados causam desperdício dos recursos naturais por serem pouco adaptados à realidade ambiental local, necessitando, por exemplo, de sistemas de refrigeração constante.

Entretanto, o objetivo de mudança de padrão de ocupação conseguiu fazer com que Jurerê Internacional passasse a ser considerada uma alternativa residencial, aumentando o número de moradores permanentes, embora a maioria das unidades ainda seja para veraneio. Assim, durante as visitas de campo foi possível constatar que a vida cotidiana fora da alta temporada é esvaziada e encontra muitas residências fechadas, gerando também poucas possibilidades de encontros e vida social. Durante a pesquisa, foram encontrados também relatos de um novo tipo de movimento pendular que extrapola as divisas estaduais, sendo Jurerê o local de residência de famílias que buscam segurança e tranquilidade para os filhos enquanto os pais trabalham em centros urbanos maiores, como São Paulo ou Porto Alegre. Os dias em Jurerê Internacional, mesmo após o seu estabelecimento e crescimento como bairro, são marcados por ruas es-

vaziadas, crianças, mulheres e idosos, além dos funcionários locais, cuidando da manutenção de residências. Portanto, mesmo que não possa ser considerado um condomínio fechado, os impactos de anomia social são parecidos com aqueles identificados em loteamentos murados por Caldeira (2000).

Embora o empreendimento já tenha conquistado prêmios relacionados a temáticas diversas, como sustentabilidade e segurança, Jurerê Internacional também vem gerando polêmicas. A principal delas diz respeito a sua preocupação ambiental. Quando aprovado, o impasse que gerou no IPUF acabou resultando na maior crise que o instituto já enfrentou, com a demissão de diversos funcionários, inclusive seu diretor técnico e seu presidente (CECCA, 1996). A área estava prevista, segundo o planejamento urbano oficial, para uma ocupação com edifícios multifamiliares de suporte ao loteamento mais antigo, Jurerê Nacional. O novo empreendimento, como já mencionado, baseia-se preponderantemente em residências unifamiliares com alta taxa de ocupação do lote, enquanto a malha geométrica regular das quadras impôs o fim dos marcos naturais do terreno. Prevvia-se, ainda, investimentos que estão atualmente paralisados por polêmicas ambientais, como a instalação de um campo de golf e a construção de infraestrutura para recepção de transatlânticos. Entretanto, foi a construção do hotel Il Campanário Villaggio Resort, comprometendo uma nascente de água, que acabou estimulando as investigações da Polícia Federal acerca de irregularidades e “compras” de licenciamento ambiental neste e em diversos investimentos privados em Florianópolis. A Operação Moeda Verde, com efeito, condenou agentes públicos e privados, incluindo o presidente e fundador do Grupo Habitasul (TRF4, 2019).

Finalmente, Jurerê Internacional também gera impactos nas comunidade do entorno, algumas que ainda possuem traços de sua ocupação original, com descendentes de açorianos e pescadores localizados nas encostas, próximo ao Forte da Ponta Grossa e à rodovia SC 403. Entre os problemas destacados pela comunidade do entorno estão os econômicos, em especial o aumento do custo de vida durante a alta temporada e o desemprego na baixa temporada. Com a valorização do turismo, a população tradicional de Florianópolis trocou seus empregos nas atividades tradicionais (Lago, 1996). Entretanto, os empregos gerados pelo turismo na cidade são majoritariamente temporários, de grande rotatividade, baixa qualificação, e baixa remuneração. Ainda, embora se

justifique que todos poderiam usufruir do turismo e das infraestruturas instaladas no empreendimento, os problemas do entorno se referem à falta de infraestrutura básica, como coleta de lixo e sistema de esgoto; à escassez de água durante a alta temporada; e, ao sistema de transporte coletivo ineficiente. Vários moradores do entorno de Jurerê Internacional também percebem a privatização da área, a restrição do uso dos serviços, além do constrangimento e efeitos negativos no meio-ambiente (Ferreira, 2005).

Como conclusão, o turismo de alto padrão formou um verdadeiro enclave no território com impactos negativos sobre o meio-ambiente, que segrega o espaço, privatiza a paisagem natural e descaracteriza a cultura local. De qualquer forma, Jurerê Internacional acabou tornando-se, a partir de interesses públicos e privados, um dos novos símbolos da cidade. Projetado para as elites, o empreendimento vem atraindo também outras formas de turismo e outros grupos sociais. Enquanto as festas do Porsche e moradores rasgando notas de dólares povoam a mídia e as redes sociais, a praia aberta tem permitido a entrada de visitantes que tiram fotos em frente às mansões e aos carros importados, gerando reclamações entre os moradores pela perda de exclusividade e pelos impactos na “tranquilidade” propagandeada. Espetacularizando a vida local, o empreendimento ganha fama e dificulta a problematização da imagem construída de valorização ambiental e urbanismo de qualidade. Em uma área que se valoriza exponencialmente e um padrão socioespacial descolado da realidade local, o empreendimento tornou-se um dos cartões postais da cidade e expõe a desigualdade de quem não se enquadra na comunidade utópica fomentada por Jurerê Internacional.

## Conclusões

Iniciado com o objetivo de analisar os conflitos entorno do balneário Jurerê Internacional, ao longo da pesquisa de arquivo e documentos, nas notícias na mídia popular e nas redes sociais, bem como nos relatos de agentes envolvidos no planejamento, gestão, moradores e visitantes do local, deparou-se com a proposta de uma comunidade planejada que aciona o sentido de utopia urbana. O primeiro achado da pesquisa relaciona-se ao próprio termo comunidade planejada. Embora o termo possa estar historicamente relacionado a unidades de vizinhança e à relação entre estrutura física e vida social, no caso de Jurerê

Internacional o empreendedor não só planeja o loteamento. Neste caso, o Grupo Habitasul também faz a gestão da urbanização e possui mecanismos de controle da dinâmica socioespacial, causando conflitos entre os interesses dos moradores por exclusividade e tranquilidade e seus objetivos de lucratividade.

O segundo achado da pesquisa diz respeito às contradições entre o discurso e a prática, expondo as problemáticas ambientais e socioespaciais que vão de encontro à imagem propagandeada e a construção de uma comunidade utópica. Finalmente, o terceiro achado remonta ao próprio conceito de utopia como uma transformação da realidade sócio-espacial. Ao nos remeter ao ideal e ao imaginário edênico, a utopia nem sempre se contrapõe à realidade existente; pode aparecer, ao contrário, para reforçá-la. No caso de Jurerê Internacional, os padrões locais de segurança, infraestrutura urbanística e perfil socioeconômico contrastam com o entorno. Ao invés de propor soluções integradas com as comunidades locais, o empreendimento reforça esses contrastes e promove seu espaço “diferenciado” como estratégia de marketing. Portanto, mesmo que sem barreiras físicas, existem muros invisíveis que reforçam a desigualdade e a segregação socioespacial, fortalecendo a utopia da distinção social.

Embora o objetivo original da pesquisa não seja estudar as mudanças da matriz do planejamento urbano, elas parecem bastante conectadas com diferentes tipos de discursos utópicos: um de mudança da realidade e outro de afirmação da mesma. Enquanto as utopias modernas buscavam a transformação social e uma melhor qualidade de vida universal, o seu esgotamento representou, ao contrário do que a sua crítica pretendia, a utopia de poucos: fragmentária e excludente. Desta maneira também são as visões de futuro derivadas desses modelos: enquanto a utopia do urbanismo moderno vislumbrava um futuro padronizado e estandardizado, atualmente, o planejamento estratégico prevê áreas exclusivas, investimentos segmentados, indivíduos e cidades empreendedoras e competitivas. Portanto, esse não é o fim da utopia como alguns afirmam, e sim o fim da utopia socializante.

A ficção tem alertado o que os seres humanos, muito menos realistas, não conseguem enxergar. Como diversos autores já atestaram, a organização espacial é a própria sociedade espacializada. Muito além do locus concreto onde se dá a vida, o espaço produz e reproduz relações sociais. Se as comunidades planejadas são a utopia contemporânea enquanto o discurso e a prática urbanística caminham nesse sentido, este é um momento decisivo para se pensar o futuro das nossas cidades e qual tipo de sociedade estamos fomentando.



## Referências

- ARANTES, O. (1998). *Urbanismo em fim de linha*. São Paulo: Edusp.
- \_\_\_\_\_. (2000). “Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas”. En: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- BOJÓRQUEZ LUQUE, J. Y ÁNGELES VILLA, M. (2019). “Turismo y polarización social en Los Cabos, México. El proyecto Zona Dorada”. *Bitácora Urbano Territorial*, 29 (2): 117-126.
- BORJA, J.; CASTELLS, M. (1996). “As cidades como atores políticos”. En: *Novos Estudos CEBRAP* 45, 152-166.
- CALDEIRA, T. (2000). *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press.
- CAMPOS, N. (1991). *Terras comunais na Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC/FCC Edições.
- CECCA - CENTRO DE ESTUDOS CULTURA E CIDADANIA (1996). *Uma cidade numa ilha: relatório sobre os problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: Insular.
- CHOAY, F. (1985). *A regra e o modelo: sobre a teoria da arquitetura e do urbanismo*. São Paulo: Perspectiva.
- FERREIRA, F. (2005). “Natureza e projeto urbano na Ilha de Santa Catarina”. En: PIMENTA, Margareth de Castro Afeche (org.). *Florianópolis do outro lado do espelho*. Florianópolis: Editora da UFSC.
- HARVEY, D. (1992). *Condição pós-moderna*. São Paulo: Editora Loyola.
- LAGO, MARA COELHO (1996). *Modos de vida e identidade: sujeitos no processo de urbanização da ilha de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC.
- LEFEBVRE, H. (2001[1968]). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- MACEDO, S.; PELLEGRINO, P. (1996). “Do éden à cidade: a transformação da paisagem litorânea brasileira”. En: YAZIGI, Eduardo (Org.). *Turismo: espaço, paisagem e cultura*. São Paulo: Hucitec.
- MARICATO, E. (2000). “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: Planejamento urbano no Brasil”. En: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- MPFSC – MINISTÉRIO PÚBLICO DE SANTA CATARINA (2019). *Beach clubs de Jurerê operam com licenças irregulares, sustenta MPSC*. Consultado en: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/beach-clubs-de-jurere-operam-com-licencas-irregulares-sustenta-mpsc>.
- OURIQUES, H. (1998). *Turismo em Florianópolis: uma crítica à “indústria pós-moderna”*. Florianópolis: Editora da UFSC.
- PEREIRA, E. (2010). Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. En: *Geosul* 25 (49), 103-121.
- REIS, A. (2012). *Ilha de Santa Catarina: Permanências e Transformações*. Florianópolis: EdUFSC.
- REZENDE, V. (1982). *Planejamento Urbano e Ideologia*. São Paulo: Civilização Brasileira.
- RIZZO, P. (1993). *Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990*. Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- SÁNCHEZ, F. (2003). *A reinvenção das cidades para um mercado mundial*. Chapecó: Argos.
- SANTOS, C. (1993). *Planejamento turístico e seus reflexos no processo de urbanização nas praias de Canasvieiras e Jurerê Internacional*. Centro de Filosofia e Ciências Humanas Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- SIQUEIRA, M. ; CHAVES, L.; GONÇALVES, A. L. (2020, EN PRELO). O desafio da participação no planejamento urbano brasileiro: o caso do plano diretor de Florianópolis. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, 10.
- SUGAI, M. I. (2015). *Segregação Silenciosa: investimentos públicos e distribuição socioespacial na área conurbada de Florianópolis*. Florianópolis: EdUFSC.
- TRF4 – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Operação Moeda Verde: TRF4 conclui julgamento de recurso dos réus*. Consultado en: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=14555](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=14555).
- TRF4 – TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO. *Beach Clubs de Jurerê Internacional: TRF4 mantém postos de praia originais e manda demolir construções excedentes*. Consultado en: [https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia\\_visualizar&id\\_noticia=13252&tw=1](https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=noticia_visualizar&id_noticia=13252&tw=1)
- VAINER, C. (2000). *Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. En: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.
- VEIGA, E. (1993). *Florianópolis: memória urbana*. Florianópolis: Editora da UFSC/FCC Edições.
- VILLAÇA, F. (2004). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (Orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 2004.
- WOLFF, D. (2004). *Avaliação de empreendimentos imobiliários a partir do ecodesign: estudo de caso – Jurerê Internacional*. Centro Tecnológico – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.



# Fragmentación urbana y metropolización del Vallé de Aburrá.

El caso del municipio de La Estrella<sup>[1]</sup>

Urban fragmentation and metropolization of southern Medellín

The case of La Estrella

Fragmentação urbana e metropolização do sul do Medellín

O caso do município de La Estrella

Fragmentation urbaine et métropolisation de Medellín.

Le cas de La Estrella

▲ Fotografía Autoría propia

Autor

Juan David  
Lozano Gómez

Escuela de Planeación  
Urbano-Regional, Universidad  
Nacional de Colombia.  
jdavidlozanog@gmail.com  
<https://orcid.org/0000-0002-4011-3574>

Recibido: 29/05/2020

Aprobado: 28/08/2020

## Cómo citar este artículo:

Lozano Gómez, J. D. (2021).  
Fragmentación urbana y metropolización del Vallé de Aburrá. El caso del municipio de La Estrella. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 153-169. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87753>

[1] La presente reflexión surge como producto de la participación en el proceso de diagnóstico y formulación del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de La Estrella, realizado por la Escuela de Planeación Urbano-Regional de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín entre los años 2019 y 2020.

## Resumen

---

La metropolización de las ciudades latinoamericanas en el contexto capitalista está determinada por procesos de fragmentación urbana que son propios de la expansión física, económica y social de las ciudades. El presente artículo indaga sobre el funcionamiento metropolitano del sur de Medellín y del Valle de Aburrá, a partir de una aproximación desde las escalas periférica, local y municipal, que permite entender la estructura fragmentada del territorio como parte de un esquema de producción de ciudad basada en la diferenciación de fragmentos y la segregación socioespacial. De esta manera, la focalización en el municipio de La Estrella ejemplifica las formas en las cuales opera la fragmentación metropolitana en la periferia, como parte de un proceso contradictorio en la producción del espacio.

**Palabras clave:** urbanización, geografía, planificación urbana, zona metropolitana

## Autor

---

### Juan David Lozano Gómez

Geógrafo de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Estudios Urbano-Regionales de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Con más de cuatro años de experiencia en investigaciones sobre geografía, territorio, planeación urbana y procesos de metropolización. Como profesional especializado ha acompañado procesos de planificación urbana en la Alcaldía de Medellín y en la Empresa de Desarrollo Urbano.



## Abstract

Metropolization in Latin American cities in the capitalist context is determined by the processes of urban fragmentation linked to the growth and expansion of cities. This article approaches the metropolitan functioning of southern Medellín and the Aburrá Valley, based on an approach from the local and peripheral scale, which allows us to understand the fragmented structure of the territory as part of a city production mode based on fragment differentiation and socio-spatial segregation. In this way, the focus on the municipality of La Estrella, exemplifies the ways in which metropolitan fragmentation operates as part of a contradictory process in the production of space.

**Keywords:** urbanization, geography, urban planning, metropolitan areas

## Résumé

La métropolisation des villes latino-américaines dans le contexte capitaliste est déterminée par des processus de fragmentation caractéristiques de l'expansion des villes. Cet article examine le fonctionnement métropolitain du sud de Medellín et de la vallée d'Aburrá, basé sur une approche à l'échelle locale et périphérique, qui nous permet de comprendre la structure fragmentée du territoire dans le cadre d'un schéma de production de la ville basé sur différenciation des fragments et ségrégation socio-spatiale. Ainsi, l'accent mis sur la commune de La Estrella illustre les modes de fonctionnement de la fragmentation métropolitaine dans le cadre d'un processus contradictoire de production d'espace.

**Mots-clés:** urbanisation, géographie, urbanisme, zone métropolitaine

## Resumo

A metropolização das cidades da América Latina no contexto capitalista é determinada por processos de fragmentação urbana típicos da expansão física e econômica das cidades. Este artigo investiga o funcionamento metropolitano do sul de Medellín e do vale do Aburrá, com base em uma abordagem típica da expansão física e econômica das cidades, que permite entender a estrutura fragmentada do território como parte de um esquema de produção da cidade baseado em a diferenciação de fragmentos e a segregação socioespacial. Dessa forma, o foco no município de La Estrella exemplifica os esquemas em que a fragmentação metropolitana opera como parte de um processo contraditório na produção do espaço.

**Palavras-chave:** urbanização, geografia, planejamento urbano, metropolis

Fragmentación urbana y  
metropolización del Vallé de Aburrá.  
El caso del municipio de La Estrella

*De esta manera, es posible afirmar que la fragmentación, más que a una externalidad negativa e inevitable dentro de la expansión metropolitana de las ciudades, responde a una estrategia específica asentada sobre la especulación del suelo, o lo que Lefebvre (1976) denominaba segundo circuito del capital, donde el espacio social se entiende como un producto inmobiliario en función de la acumulación capitalista (Santana et al., 2016).*

## Introducción

El proceso de metropolización que experimentan las ciudades latinoamericanas está altamente influenciado por la reestructuración neoliberal que, desde finales del siglo XX, ha marcado el devenir político y social de la región. La configuración territorial de las periferias metropolitanas, caracterizadas por su alta heterogeneidad, puede ser explicada bajo la hipótesis de que, en el marco de la metropolización global, la aplicación de políticas urbanas, o la omisión de estas, ha provocado procesos de fragmentación impulsados por una exclusión en la práctica de la acción estatal sobre estos territorios (Marques y Bichir, 2001).

La producción de ciudad metropolitana en la periferia, tradicionalmente ejercida de manera fragmentada por agentes privados, se acentúa en los entes municipales de menor tamaño. Al tener estos entes menor capacidad de agencia y una institucionalidad débil en contextos estatales altamente centralizados, quedan relegados frente a los ejercicios contemporáneos de planeación, como los planes estratégicos, los cuales han reforzado la jerarquía urbana orientada a la centralidad (Baños, 2010; Beuf, 2020; Martínez y Macchio, 2016).

Esta reestructuración se presenta de forma particular en Medellín y su área metropolitana, donde la mezcla de factores históricos, económicos y geográficos han definido vocaciones diferenciales para los territorios localizados al sur y al norte de la centralidad. Eso se expresa, sin embargo, de manera fragmentada a nivel local, por la convergencia entre industria y servicios logísticos, así como la producción de vivienda nueva hacia los bordes del perímetro urbano.

Los cinco municipios ubicados al sur de Medellín, y que forman parte del Área Metropolitana del Valle de Aburrá<sup>[2]</sup> (Envigado, Sabaneta, Itagüí, La Estrella y Caldas), presentan configuraciones territoriales diversas, donde coexisten centros tradicionales, barrios obreros, zonas industriales y suburbios de altos ingresos. Con base en esta realidad, el presente artículo tiene como objetivo analizar la producción del espacio metropolitano de la periferia sur, desde una aproximación escalar focalizada en el municipio de La Estrella que, por sus características, se presenta como un caso paradigmático donde, mientras que unos fragmentos del territorio se van consolidando como una nueva centralidad, en otros sectores aún persisten dinámicas ligadas a la periferia industrial, enfocada en servicios logísticos.

De esta manera, el análisis se estructura a partir del abordaje de la fragmentación como un producto de la metropolización urbana orientada por la acción u omisión del Estado en su condición de agente hegemónico (Carlos, 2011). Como parte del análisis multiescalar y multitemporal, se toman en consideración los ejercicios de planificación precedentes que han tenido lugar en los últimos años, para finalmente evidenciar los pa-

[2] El Área Metropolitana del Valle de Aburrá es el nombre oficial que se le da a los diez municipios que conforman la aglomeración urbana alrededor de Medellín creada mediante la Ordenanza Departamental N° 34 de noviembre 27 de 1980.

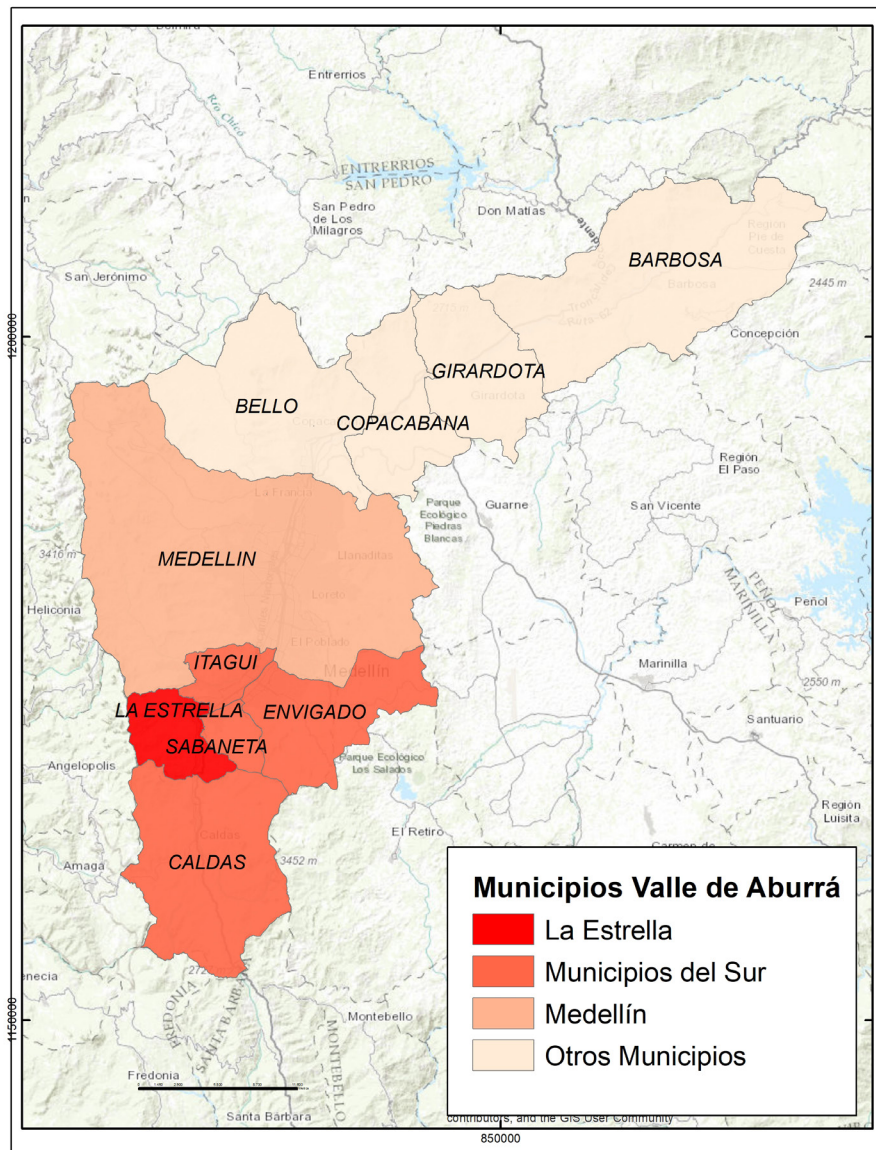


Figura 1. Área de Estudio. La Estrella y el Sur del Vallé de Aburrá.

Fuente: Elaboración propia.

tronos de segregación que, tanto a escala municipal como local y barrial, han definido la estructura del territorio.

## La Fragmentación como una Estrategia de Metropolización

Entender el espacio como un producto de las relaciones sociales implica la consideración de los agentes que lo producen, al igual que de las prácticas, estrategias y lógicas, tanto de formas espaciales materiales, como de representaciones y experiencias a

nivel simbólico e inmaterial (Lefebvre, 1974). Dentro de las formas de metropolización contemporánea, usualmente se invisibiliza el papel del Estado como agente con la capacidad de intervenir, representar y jerarquizar la división social y funcional del espacio, de acuerdo con sus lógicas e intereses de naturaleza contextual y variable que se orientan al favorecimiento de la estrategia de acumulación capitalista (Macleod & Goodwin, 1999).

Uno de los elementos comunes al hablar de planeación urbana en Latinoamérica es precisamente la ausencia de esta, que se considera la raíz de muchas de las problemáticas que hoy experimentan nuestras

ciudades (Abreu, 2009; Chavoya et al., 2009; Castro y Vásquez, 2011). Esta planeación inexistente o insuficiente, combinada con la falta de voluntad política y una débil capacidad operacional del Estado, se acrecienta en municipios como La Estrella que, a diferencia de la centralidad metropolitana, no cuentan con la suficiencia fiscal e institucional para llevar a cabo ejercicios de planeación efectivos. Esta especie de planeación débil, o por omisión, común en muchas de las zonas periféricas metropolitanas, tiene como resultado una configuración fragmentada del espacio, que se refleja a su vez en la segregación social.

Los procesos de metropolización caracterizados por la integración al funcionamiento metropolitano de ciudades periféricas, aun del conjunto de una región (Ascher, 1995), se replican en Medellín y el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con la anexión de pequeños núcleos urbanos, antes periféricos, al núcleo central en expansión. Es por eso que este caso es considerado paradigmático en Colombia, tanto a nivel funcional como político (Montoya y Agudelo, 2014).

La integración de estos núcleos urbanos se ha producido bajo la lógica económica capitalista de escasa regulación, lo cual ha permitido, tal y como lo señala De Mattos (1998), dos tipos de estrategias sociales relacionadas con el hábitat urbano: las empresariales, vinculadas a los negocios inmobiliarios, y las estrategias de los sectores desposeídos. Esta combinación de formas de producción metropolitana ha permitido que las ciudades periféricas se desarrollen bajo lógicas muy diversas, en una configuración territorial de fragmentos que, si bien pueden ser espacialmente contiguos, se encuentran desintegrados a nivel social.

El proceso de fragmentación urbana, resultado de la producción del espacio metropolitano periférico, se expresa, de acuerdo con Link (2008), tanto a nivel macro —por causa de la relocalización de espacios funcionales en la ciudad— como a nivel micro —a través de la segregación y el distanciamiento social en forma de barrios cerrados y una marcada división de clase—. De esta manera, la aproximación al recorrido histórico de producción y reproducción del espacio metropolitano, y a la condición periférica de estos territorios, permite comprender la problemática del sur del Valle de Aburrá desde la fragmentación, entendida como el proceso por el cual las relaciones sociales son divididas y diferenciadas, parcelando y eliminando franjas de transición, así como separando el espacio social (Lefebvre, 2009).

Una de las características actuales de La Estrella, y de otros municipios del sur del Valle de Aburrá, es la transición que experimentan fragmentos de su territorio que, con la expansión de la ciudad, han dejado de ser la antigua periferia y se han consolidado como nuevas centralidades metropolitanas. Esto, sin embargo, se produce, al igual que en otros contextos, a través de “una estructura reticular de nodos interconectados, que fragmenta la trama urbana dejando territorios excluidos de las redes funcionales de la ciudad” (Link, 2008, p. 1).

De esta manera, se hace posible comprender la fragmentación en tanto estrategia de metropolización mediante la cual el crecimiento urbano es dirigido a través de la conformación de fragmentos con cierta independencia, que surgen como resultado del proceso histórico de producción del espacio metropolitano en la periferia sur del Valle de Aburrá desde finales del siglo XX.

## Entre la Unidad Metropolitana y la Fragmentación Local

Los territorios periféricos de una metrópolis en expansión suelen experimentar un proceso de poblamiento y desarrollo urbano diferente al de la ciudad central, ya que en muchas ocasiones su crecimiento tiene un carácter explosivo, desarrollado en un corto periodo de tiempo y con poca o nula regulación o intervención estatal. Mientras que el auge industrial de la primera mitad del siglo XX generó un crecimiento poblacional considerable en Medellín, Bello, Envigado e Itagüí (Schnitter et al., 2006), otros municipios, como la Estrella, se mantuvieron como centros poblados menores, ubicados alrededor de la cabecera municipal y con otros dos núcleos secundarios en la zona sur, conocidos como Pueblo Viejo y La Tablaza (AMVA et al., 1999).

Estas dinámicas precedentes consolidan la dimensión metropolitana y supramunicipal en la ordenación del territorio, tal como se evidencia en el Plan Piloto de Wiener y Sert, elaborado en 1949, donde se hacía énfasis en la necesidad de considerar una región urbana a lo largo del eje del río Medellín (Wiener y Sert, 1981) que respondiera a la paulatina desconcentración de la industria de aquella época; asimismo, se llamaba la atención sobre su reubicación en otros municipios del valle.



Sin embargo, no sería hasta la segunda mitad del siglo XX que el conjunto de los municipios del Valle de Aburrá experimentaría un crecimiento exponencial de su población, pasando de 1,110,908 habitantes, en 1964, a 3,316,370 en el año 2005. La Estrella, al igual que los municipios vecinos del sur metropolitano, triplicó su población al pasar de 16,877 personas en 1964 a 52,763 en 2005, lo cual vino acompañado de la acelerada urbanización que vendría después de 1985, década en la cual el fenómeno de conurbación metropolitana alcanzó al municipio (Universidad Nacional de Colombia, 2019).

De esta manera, la producción de vivienda producto de la presión inmobiliaria y demográfica fue ejercida bajo diversas lógicas que involucraron, por un lado, la expansión de la cabecera municipal y la construcción de vivienda en masa en forma de conjuntos cerrados, y, por el otro, la urbanización espontánea en las zonas periféricas de la cabecera y en los centros poblados de La Tablaza y Pueblo Viejo. En tanto este crecimiento se efectuó mediante la incorporación de nueva población de diversos orígenes sin una mayor regulación y/o acompañamiento, se convirtió en uno de los elementos determinantes de la presente segregación social. A esto, además, habría que añadirle la localización de actividades industriales que se expandió desde los municipios vecinos, ocupando la franja de influencia del río en proximidad de los principales ejes viales.

El proceso de metropolización de los municipios del Valle de Aburrá en la segunda mitad del siglo se produjo en medio de un panorama político particular, dado por la primacía de un Estado desarrollista, altamente centralizado y, por ende, con muy débiles competencias para los entes locales. Esto propició una falta de control y de regulación del crecimiento y desarrollo urbano, en medio de un escenario que no consideraba la planeación territorial en un sentido metropolitano.

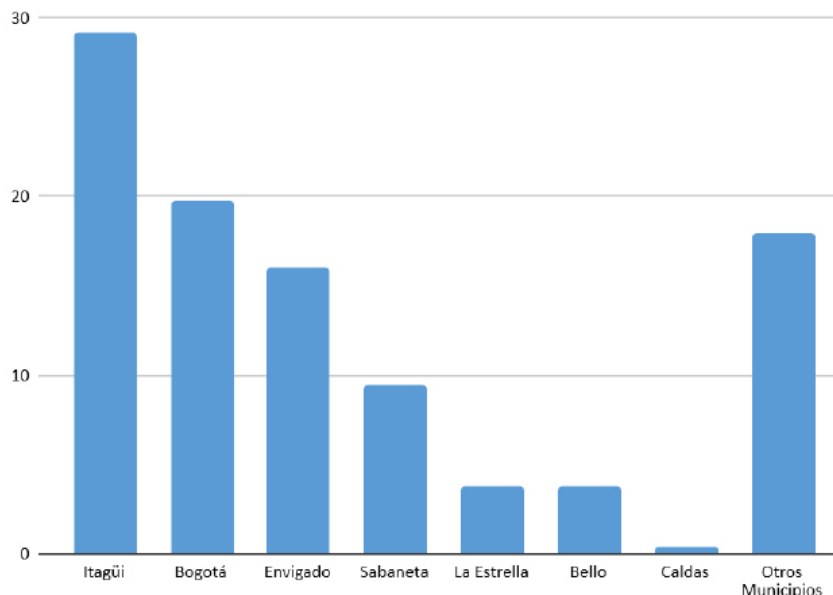
Los primeros antecedentes de una estructura institucional de naturaleza metropolitana fueron los Municipios Asociados del Valle de Aburrá, MASA, una entidad de carácter asociativo e intermunicipal creada en 1965 cuyo objetivo era brindar asistencia técnica, jurídica, económica y social a los municipios socios y a la comunidad en general (Múnera, 2011). Sin embargo, fue con la creación de la figura jurídica del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, AMVA, en 1980, cuando se consolidó la existencia de un organismo que concebía la planeación a escala supramu-

nicipal con un mayor alcance y competencias.

Ya con el liderazgo del AMVA se generaron algunos esfuerzos como el Plan de desarrollo metropolitano del Valle de Aburrá, en 1985, o las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial, en 2006, que orientan y direccionan el desarrollo urbano hacia la densificación y el crecimiento hacia adentro para todos los municipios del valle (AMVA, 2006). Si bien a este nivel han existido otros ejercicios relevantes — como el Plan de Integración de Desarrollo Metropolitano Metrópoli 2008–2020, o el Plan BIO 2030, los cuales tienen como propósito central reestructurar las densidades urbanas hacia el eje del río y frenar el crecimiento en la ladera — estos son en su mayoría de naturaleza reciente, por lo cual parten de atender las problemáticas generadas por la ausencia de regulación en el proceso inicial de mayor expansión urbana. Además, en muchos casos, estos ejercicios carecen de una aproximación detallada a escala barrial, donde son más visibles las problemáticas ligadas a la fragmentación y la segregación social.

A escala municipal, si bien hay ejercicios precedentes como el Plan de Desarrollo Urbano de 1993, no es hasta la entrada en vigencia de los planes de ordenamiento territorial en cumplimiento a la Ley 388 de 1997 que se consolida un instrumento de gran alcance e importancia para dirigir el desarrollo territorial de cada municipio. Para el caso de La Estrella, el primer Plan Básico de Ordenamiento Territorial, PBOT, se adopta mediante el Acuerdo Municipal 02 del año 2000, que tiene como principales objetivos la redensificación y consolidación de la zona central, el crecimiento racional, la protección de recursos naturales y paisajísticos y la contención del crecimiento lineal y la conurbación de los centros poblados (Municipio de La Estrella, 2000).

En el 2002, apenas dos años después de aprobado el PBOT, se adoptaron una revisión y un ajuste de mediano plazo, centrados en algunas normas urbanísticas generales para desarrollos residenciales y en la definición de criterios para el pago de obligaciones urbanísticas (Municipio de La Estrella, 2002). El corto periodo de tiempo que transcurrió entre la adopción del instrumento y su primer ajuste, permite evidenciar la capacidad desbordada de estos entes locales metropolitanos de menor tamaño para dar respuestas adecuadas a las aceleradas dinámicas de urbanización que experimentan.



**Figura 2.** Tendencias de relocalización de empresas en Medellín (1995-2012)

**Fuente:** Elaboración propia con base en Londoño (2015).

Seguidamente, con la revisión de largo plazo adoptada mediante el Acuerdo 42 de 2008, se consolidó un modelo de ordenación del territorio orientado al manejo de densidades en gradientes, la diversificación de la oferta industrial, comercial y de servicios y la protección de los recursos naturales (Municipio de La Estrella, 2008). A pesar de que este instrumento, que a la fecha aún se encuentra vigente, planteó mayores especificidades en términos de norma urbanística, no alcanzó a reconocer la complejidad de las dinámicas del territorio metropolitano, por lo que incluso se llegó a adelantar un proceso de modificación excepcional en el año 2010, que finalmente no fue adoptado.

Si bien a lo largo del tiempo el modelo y los objetivos del ordenamiento territorial del municipio han mantenido las principales directrices, referidas a la regulación del crecimiento y el equilibrio siconatural, aún persiste una discordancia entre las dinámicas reales del territorio, que por su condición metropolitana son altamente variables y están sujetas a innumerables presiones, y un modelo de ordenamiento que, combinado con la débil capacidad institucional de un municipio de menor tamaño, parece no responder de manera efectiva al avance de la urbanización.

De igual manera, las iniciativas a escala metropolitana y a nivel municipal permiten evidenciar la divergencia existente entre las políticas y metodologías del ordenamiento territorial y las capacidades y competencias locales. Esta discrepancia desencadena un desarrollo urbano desregulado y poco planificado,

en el cual las fuerzas económicas que intervienen el suelo accionan de manera independiente, amparadas en instrumentos contradictorios y de naturaleza espacialmente fragmentada.

Una de las principales consecuencias del proceso de metropolización experimentado en los municipios del sur del Valle de Aburrá, propiciado por un escenario de débiles regulaciones y fuertes presiones económicas, es la configuración altamente fragmentada que presenta el territorio. El proceso histórico de ocupación de estos municipios, y en particular de La Estrella, ha permitido la coexistencia de múltiples dinámicas, relacionadas tanto con la producción de vivienda, como con la localización de industrias y establecimientos comerciales o de servicios.

La metropolización como un fenómeno urbano de la era global no se produce como una expansión homogénea y continua del territorio, sino que por el contrario lo hace de manera fragmentada, como parte de la racionalidad estratégica propia del neoliberalismo que actúa de manera coyuntural y focalizada, segregando y disminuyendo las áreas de transición y convivencia de los diferentes grupos urbanos, mediante la asignación de funciones y la generación de parcelas fijadas a una actividad parcial (Lozano, 2020). Este proceso, sin embargo, no es ajeno a conflictos y contradicciones, y se expresa tanto a nivel funcional, a través de los usos del suelo, como a nivel social, por causa de la distinción y separación de grupos sociales en el territorio.

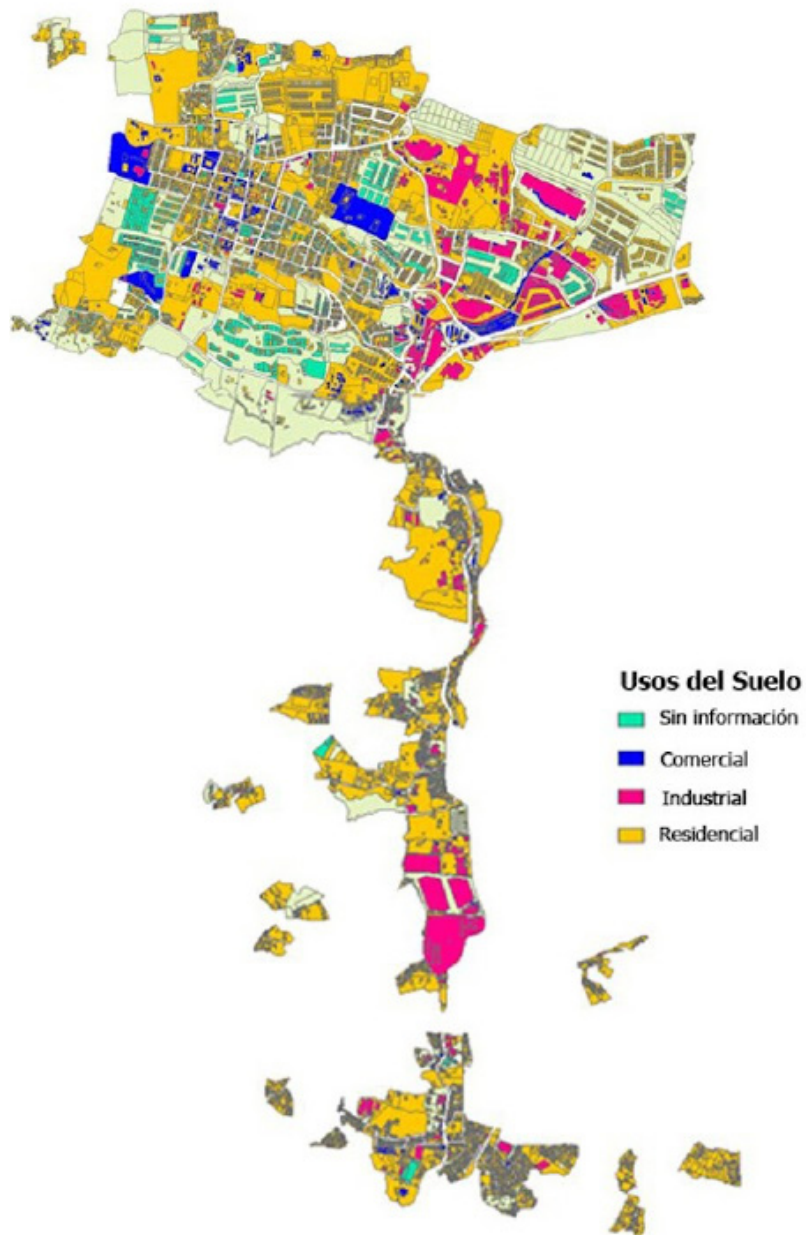


Figura 3. Mapa de Usos del Suelo, Municipio de La Estrella.

Fuente: Elaboración propia con base en Catastro municipal (2018).



Figura 4. Mixtura de usos industrial y residencia. Sector La Tablaza, La Estrella.

Fuente: Google Street View (2019).

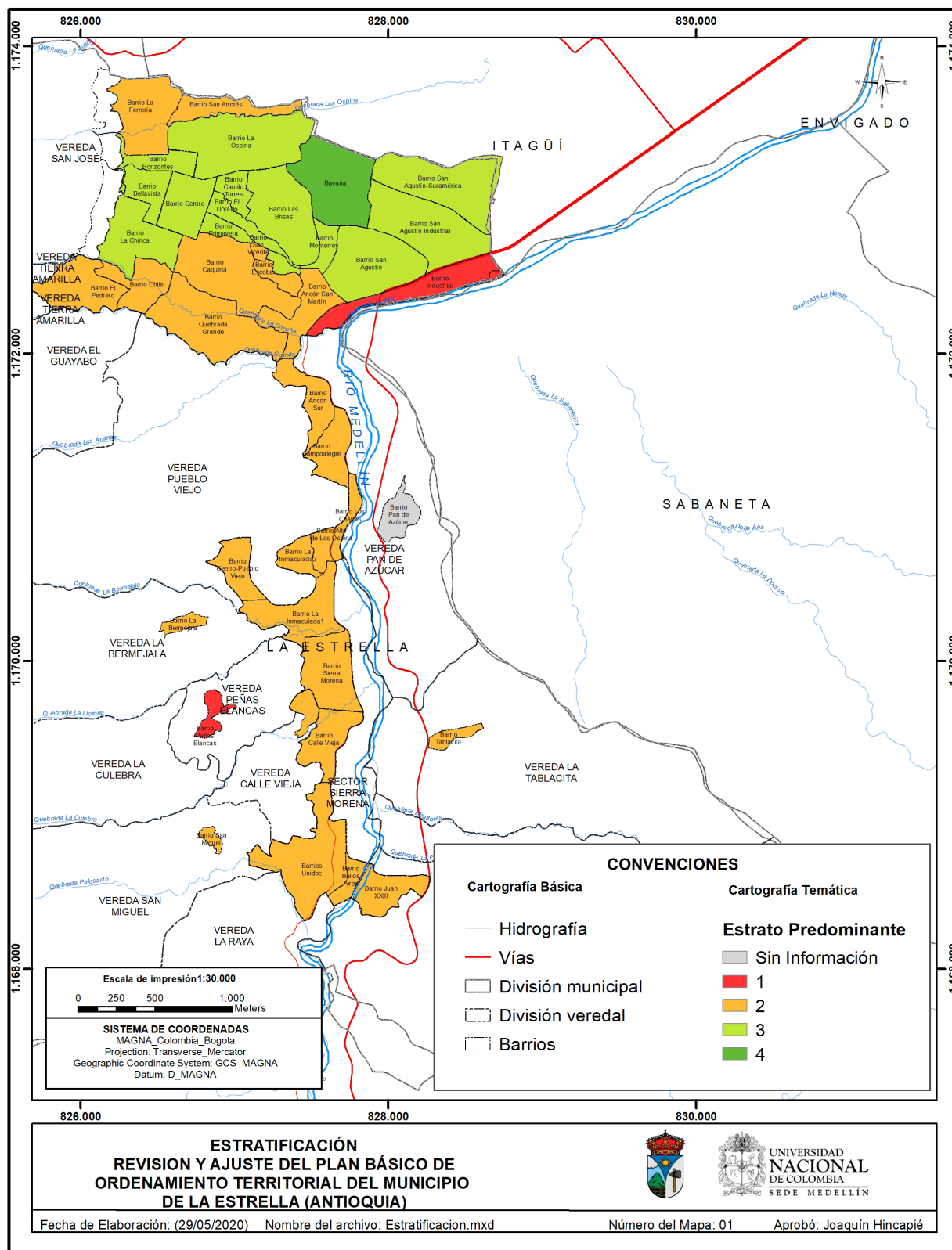


Figura 5. Estratificación Socioeconómica. Zona Urbana-Municipio de La Estrella.

Fuente: Universidad Nacional de Colombia (2019).



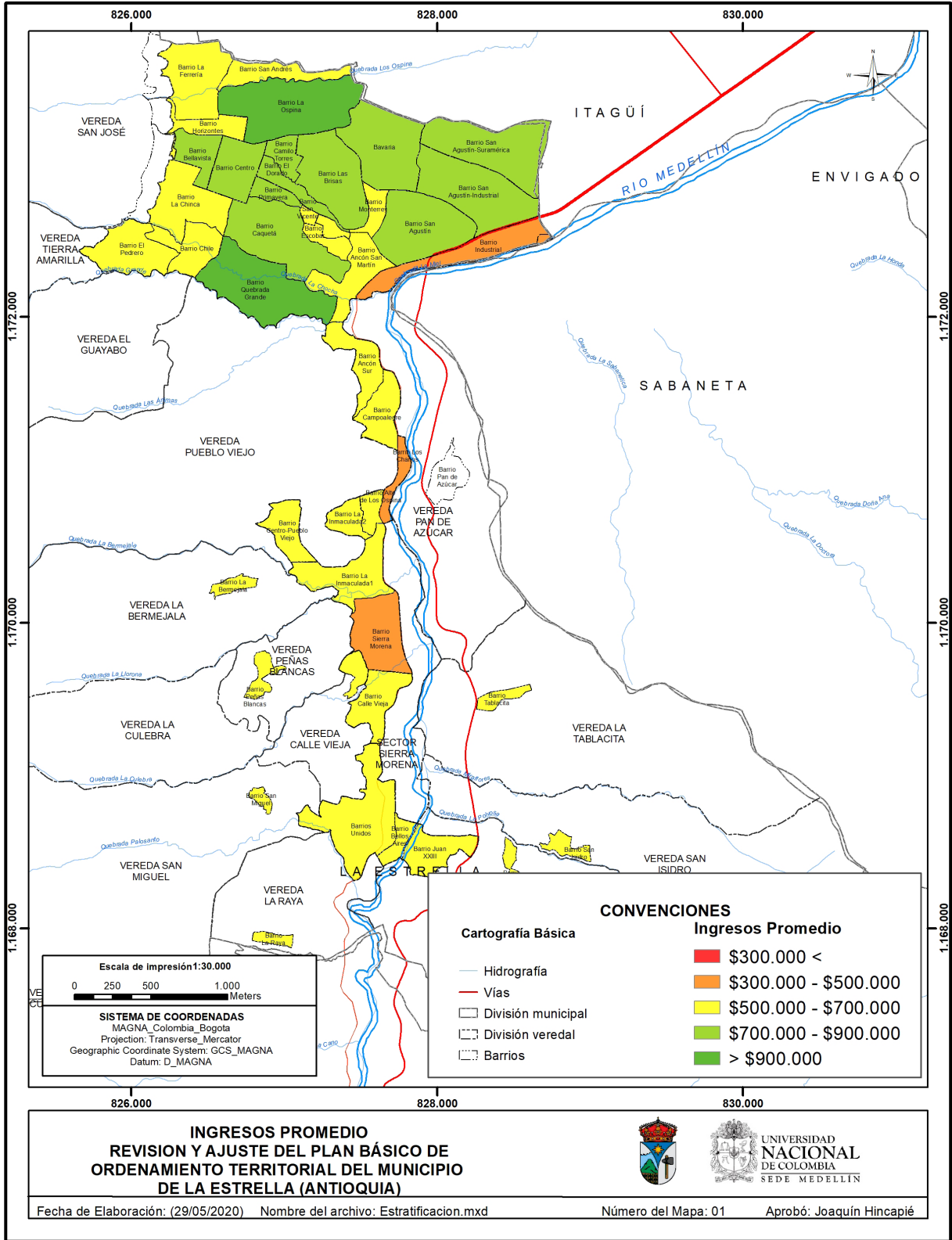


Figura 6. Ingreso Promedio. Zona Urbana-Municipio de La Estrella  
Fuente: Universidad Nacional de Colombia (2019).

## La Reestructuración Productiva del Espacio Metropolitano

El fenómeno de metropolización, pensado como un factor de dispersión, de fragmentación y de multipolarización (Mongin, 2006), incide de manera directa en la desigual distribución de la estructura productiva del espacio urbano, mediante la relocalización y concentración de actividades económicas, generando divisiones funcionales en áreas parciales independientes (Soja, 2008). Este proceso puede evidenciarse en el desplazamiento de la industria y de los servicios logísticos hacia los territorios periféricos, en la reestructuración que experimentan ciertas actividades económicas y en las perspectivas frente a la consolidación de nuevas centralidades de servicios.

Uno de los factores que inciden en la metropolización y expansión física de las ciudades es la relocalización de la actividad industrial que se ve desplazada de las zonas centrales. Según datos de la Superintendencia de Sociedades, entre 1995 y 2012 Medellín registró una salida del 29.5% del total de las empresas asentadas en la ciudad; dentro de este porcentaje, el 59.3% fue relocalizado en los cinco municipios del sur del Valle de Aburrá (Envigado, Sabaneta, Itagüí, La Estrella y Caldas) (Ver Figura 2).

El desplazamiento de la actividad industrial antes concentrada en Medellín hacia los municipios del sur responde a la búsqueda por una transición al modelo económico basado en el sector terciario, que se manifiesta en la adopción de estrategias territoriales que buscan la renovación urbana de sectores tradicionalmente industriales (Pérez et al., 2015). Sin embargo, en los últimos años este proceso ha tenido una expresión particular en algunos municipios del sur como Envigado, Itagüí o Sabaneta, que ya no son más la periferia metropolitana, sino que se han convertido en una nueva centralidad urbana, desplazando más al sur la frontera y expulsando una vez más la industria hacia la nueva periferia.

Dentro de este proceso, La Estrella ha desempeñado un papel particular, ya que mientras la zona norte, donde se encuentra la cabecera urbana, se ha configurado como parte de esta nueva centralidad metropolitana —con acceso al sistema metro y con el constante avance de la dinámica urbanizadora—, el eje del río hacia el sur, en inmediaciones de la vía a Caldas, ha sido el principal receptor de muchas

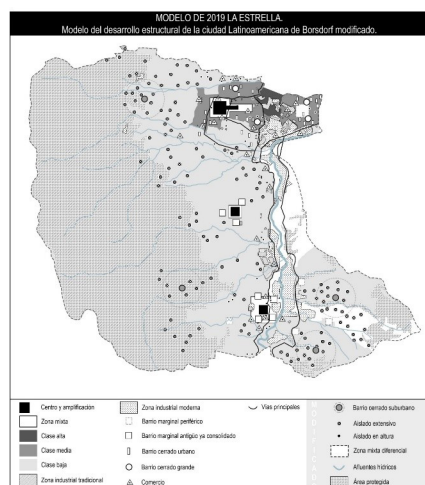
de las nuevas industrias relocalizadas, con un especial protagonismo de los parques logísticos, que representan uno de los principales fenómenos urbanos en la zona de Pueblo Viejo y La Tablaza en los últimos 15 años.

La combinación entre la relocalización de la actividad industrial, el avance de la dinámica inmobiliaria y la presencia de otras actividades comerciales en la zona, como es el caso de los moteles, tiene como resultado una configuración territorial dinámica que, al ser producto de la acción de las fuerzas económicas sin una mayor regulación, ha causado una serie de conflictos funcionales entre los diferentes usos del suelo.

La presencia alternada a lo largo del territorio de establecimientos industriales, sectores comerciales y zonas residenciales, en forma de pequeños fragmentos, tal y como se puede evidenciar en la Figura 3, refleja la naturaleza conflictiva y variable del fenómeno de metropolización en los espacios periféricos, que se caracteriza por la consolidación de parcelas individuales del territorio, cada una de estas articulada a su propia red funcional, propiciando un desarrollo de carácter insular (Janoschka, 2002).

Esta configuración fragmentada se puede ejemplificar a través de dos casos puntuales. Primero, en la zona sur del municipio, a lo largo del sector de La Tablaza y la Carrera 50, se dan actividades de gran impacto, como industrias manufactureras y parques logísticos, y alrededor se encuentran localizadas zonas residenciales, que bien pueden responder a procesos de ocupación espontánea o a nuevos conjuntos inmobiliarios (Figura 4).

Segundo, también existe un conflicto en el borde oriental de la cabecera urbana, alrededor del barrio conocido como San Agustín, donde el uso industrial histórico predominante se no se articula con el uso normativo de tipo residencial asignado desde el POT vigente, que de hecho prohíbe la localización en este polígono de mediana y gran industria (Acuerdo 042 de 2008). A esto se le debe sumar el proceso de consolidación en dicha zona del Macroproyecto Centralidad Sur, una iniciativa que pretende, siguiendo el modelo de Medellín, la renovación de las zonas industriales del eje del río, bajo la premisa de “optimizar la utilización de los espacios urbanizables y construibles, con altas ocupaciones para nuevos usos comerciales y productivos (...) así como en un futuro altas densidades de vivienda” (AMVA et al., 2010, p. 18).



**Figura 7.** Modelo de Ocupación – Municipio de La Estrella

**Fuente:** Universidad Nacional de Colombia (2019).

## Segregación y Desigualdad Socioespacial

La estructura económica y social de las ciudades latinoamericanas, caracterizada por una fuerte segregación socioespacial (Greene y Soler, 2004), se ha replicado en Medellín a través de las dinámicas de ocupación del suelo urbano, que influyeron en la división de los grupos sociales en la ciudad. Para el caso del sur del Valle de Aburrá, mientras que municipios como Envigado o Sabaneta recibieron clases sociales medias y altas, como una extensión de las zonas de mayor ingreso del suroriente de Medellín, otros municipios como Itagüí y Caldas tuvieron una ocupación de origen mayoritariamente obrero que remite a la industrialización inicial de la zona.

Si bien para el caso de La Estrella el poblamiento histórico que desarrolló los tres núcleos fundacionales corresponde a un asentamiento de clases obreras, en los últimos veinte años el avance de la dinámica inmobiliaria ha implicado la construcción de conjun-

tos cerrados para población de mayores ingresos, localizados alrededor de la zona central y en los límites con Itagüí y Sabaneta. Esto se ha traducido en formas de segregación socioespacial, disminuyendo las áreas de transición y convivencia.

La distribución desigual de los grupos sociales en el territorio se puede evidenciar a través de la estratificación socioeconómica (Ver Figura 5), ya que existe una marcada diferencia entre la cabecera urbana ubicada en el extremo norte, donde predominan los estratos 3 y 4, y los barrios de la zona sur sobre el eje del río, alrededor de los centros poblados de La Tablaza y Pueblo Viejo, cuyos estratos predominantes son 1 y 2.

Esta división desigual es aún más marcada si se tiene en cuenta que el segmento de mayores ingresos, los estratos 5 y 6, se encuentra ubicado exclusivamente alrededor de la cabecera urbana, en urbanizaciones cerradas como las parcelaciones Entreverde y Leño Verde en el barrio La Chínca, el Parque Residencial Quintas de la Aldea en el barrio Quebrada Grande, y

el sector de San Agustín Suramérica, cuya tipología de vivienda predominante son las casas campesinas.

En contraste, el segmento de menores ingresos, que corresponde a los estratos 1 y 2, representa más del 80% de todos los barrios localizados en el eje de Tablaza y Pueblo Viejo, así como en los barrios del borde de la cabecera municipal. Cabe destacar la alta desigualdad que presentan algunos de estos sectores, como es el caso de Quebrada Grande o de San Agustín-Suramérica, ya que, si bien concentran una alta proporción de estratos 1 y 2, también presentan porcentajes significativos de vivienda en estratos 5 y 6.

Al analizar otra variable como el ingreso promedio, se puede evidenciar la correspondencia con el patrón espacial observado a través de la estratificación socioeconómica (Ver Figura 6), ya que persiste la desigualdad entre la zona central de la cabecera urbana, que concentra los ingresos más altos, en contraposición a los barrios de la periferia y del eje Tablaza-Pueblo Viejo, cuyo ingreso promedio está por debajo de \$500,000 mensuales.

## Un Modelo de Ocupación Fragmentado y Segregado

El proceso histórico de metropolización del sur del Valle de Aburrá puede ser entendido a partir de la división social y funcional del espacio, no tanto como una mera separación física entre residencia y trabajo, sino como un continuo que articula las diferentes esferas de las relaciones sociales (Roncayolo, 1988). De esta manera, el escenario de la periferia metropolitana, donde coexisten la ausencia total o parcial de regulación, la débil capacidad institucional y la fuerte presión urbanizadora con efectos sobre el precio del suelo, se manifiesta a través de un patrón de ocupación caracterizado por la presencia segregada de fragmentos dispersos y desarticulados.

Este patrón de ocupación, leído a la luz de los modelos de ciudad latinoamericana que citan Janoschka (2002) y Borsdorf (2003), permite evidenciar el crecimiento urbano del municipio y su actual configuración a través del énfasis en el origen y la morfología de los diferentes asentamientos, así como de las condiciones socioeconómicas de sus residentes. De este modo es posible observar

la naturaleza altamente fragmentada del territorio (ver Figura 7), que presenta una estructura lineal facilitada por las vías de comunicación alrededor del río Medellín, así como elementos celulares periféricos, como barrios marginales, viviendas sociales, parques industriales y conjuntos cerrados de población de altos ingresos.

Esta estructura urbana resultante, más que un caso particular producto de acciones aisladas e involuntarias, se conforma como parte de un nuevo modelo de ciudad, definido por lo que Borsdorf (2003) denomina principio de fragmentación. Dicho principio segrega las funciones y los elementos socioespaciales, ya no en una dimensión macro de grandes polos opuestos, sino en lo micro, donde la contigüidad y la proximidad ya no son más garantía de integración y, por el contrario, se configuran nuevos bordes y fronteras en las escalas locales y barriales.

Este principio de fragmentación se refleja en la desigual distribución de clases a lo largo del territorio municipal, ya que a diferencia de la centralidad urbana que concentra principalmente sectores de clase media, las zonas periféricas presentan mayor heterogeneidad. Mientras que en la zona sur predominan los asentamientos de origen informal en forma de pequeños núcleos dispersos mezclados con el uso industrial, en la zona norte se concentra la vivienda de altos y medios ingresos en un circuito que, si bien es periférico al centro, está mucho mejor conectado con las redes funcionales, la infraestructura vial y las dinámicas metropolitanas.

Sumada a la desigual distribución de la vivienda, a través de la contigüidad sin interacción entre los grupos sociales, la producción del espacio metropolitano de La Estrella presenta también un proceso contradictorio respecto a los modelos tradicionales sobre la ciudad contemporánea que implican la expulsión de las industrias de las zonas urbanizadas. Esto no se ve reflejado en este territorio, ya que, si bien el desarrollo de la nueva centralidad ha potenciado proyectos de vivienda, comercios y servicios, en reemplazo de antiguas estructuras industriales, aun persiste la llegada de una parte de la industria, especialmente de parques logísticos que aprovechan la facilidad que permite la conexión a través de la autopista a Caldas, generando así, en la zona sur del municipio, una mezcla de vivienda de clases bajas y mediana y de gran industria.



## La Escala Local y Barrial como Expresión de la Metropolización Fragmentada

La metropolización asociada a la globalización conlleva una serie de cambios en los procesos de urbanización y en las estructuras territoriales (Martínez, 2016); dichos cambios se reflejan en gran medida en una segregación y fragmentación socioespacial surgida como consecuencia de las características propias del mercado inmobiliario y de los procesos de destrucción creativa (Harvey, 2008). Si bien esto se extiende a lo largo de toda la ciudad, generando polos de desarrollo contrapuestos que permiten, incluso para el caso de Medellín, hablar de la segregación como un hecho metropolitano (Campuzano, 2020), es en la escala local y barrial donde se ejerce la disputa por el territorio, como parte de la característica del fenómeno globalizador en los espacios urbanos metropolitanos que se manifiesta también mediante la diferenciación de micro-fragmentos.

Las características propias del proceso de ocupación de La Estrella han permitido que ciertos sectores del municipio sean uno de los principales escenarios de disputa, como resultado de la metropolización segregada y fragmentada del sur del Valle de Aburrá. De esta manera es posible evidenciar tres escenarios que reflejan una perspectiva sobre el proceso de fragmentación, que se encuentra aun en desarrollo debido a las características del territorio (este hace parte de la transición entre la periferia metropolitana y la consolidación de una nueva centralidad).

El primer escenario se refiere a la zona conocida como San Agustín-Suramérica, y está relacionado con el potencial desarrollo de la centralidad sur. Si bien este sector aún concentra un gran número de industrias que configuran su actual vocación, es la zona con mayores perspectivas de transformación a corto plazo, ya que responde al proceso de consolidación de la centralidad que se viene desarrollando desde comienzos del siglo y que se expresa en la construcción del Parque Residencial Suramérica. Este proyecto fue desarrollado en un lote de gran extensión y se destinó a viviendas en conjuntos cerrados para clases medias y altas, incluyendo el desarrollo de algunos proyectos particulares como el de Hábitat-Adulto Mayor, un conjunto cerrado de viviendas destinadas a un público de un rango etario específico.

La tendencia de renovación que experimenta este sector se encuentra fundamentada en sus potencialidades de edificación, su localización estratégica y sus condiciones de infraestructura, generando así un conflicto no solo con los usos industriales actuales, sino también con los asentamientos de bajas condiciones socioeconómicas ubicados a su alrededor —como el barrio San Cayetano— que, a raíz del proceso de renovación, van quedando fragmentados en medio de la industria y los nuevos proyectos habitacionales. Esto ha conllevado formas de aislamiento y exclusión que se manifiestan en el temor de algunos habitantes frente a un aumento significativo de los precios del suelo que suponga la expulsión de población (Universidad Nacional de Colombia, 2019).

El segundo escenario se refiere a los conjuntos residenciales en forma de barrios cerrados que se ubican en la periferia del centro municipal. Estos conjuntos representan una forma de segregación en tanto son dirigidos a población externa al contexto territorial en el cual se emplazan. La llegada de esta población se sustenta en un ideal de vivienda campestre, así como en la posibilidad de una mayor área de vivienda en comparación con la que se puede tener en la centralidad metropolitana. Al ser barrios cerrados con seguridad privada, estos están desintegrados de los territorios limítrofes, que tienen su origen en procesos de ocupación espontánea y que presentan menores condiciones socioeconómicas.

Finalmente, el tercer escenario remite al sector de La Tablaza en la zona sur, donde se han desarrollado en los últimos doce años varios proyectos de vivienda de interés social (VIS). Estos proyectos han sido construidos sin las condiciones de accesibilidad y habitabilidad adecuadas, insertados como artefactos de gran tamaño en el borde urbano-rural, y desarticulados de los asentamientos precarios y el uso industrial aledaños. Este nuevo panorama de viviendas en altura no solo tiene incidencias sobre el paisaje de la zona, sino también sobre los modos y medios de vida, así como sobre la relación con el entorno de los nuevos habitantes, tal y como lo manifiestan los pobladores de la zona en entrevistas realizadas en el proceso de diagnóstico y formulación del PBOT (Universidad Nacional de Colombia, 2019).

## Consideraciones Finales

El mercado inmobiliario como agente en la producción del espacio metropolitano fragmenta la estructura, funcionamiento y relaciones sociales al interior de la ciudad, procesos que el Estado, en su rol pasivo, es incapaz de revertir (Link 2008). Esto, sin embargo, no sucede de forma casual o involuntaria, sino que responde a la lógica del modo de producción capitalista contemporáneo, donde el Estado se fortalece y se debilita según los intereses que vehicule en un contexto determinado.

De esta manera, es posible afirmar que la fragmentación, más que a una externalidad negativa e inevitable dentro de la expansión metropolitana de las ciudades, responde a una estrategia específica asentada sobre la especulación del suelo, o lo que Lefebvre (1976) denominaba segundo circuito del capital, donde el espacio social se entiende como un producto inmobiliario en función de la acumulación capitalista (Santana et al., 2016). En este sentido, el desarrollo de determinados fragmentos se orienta con base en una lógica de competitividad, en la cual prima la articulación a redes internas del mercado en contraposición a una integración del territorio expresada por la contigüidad.

La aproximación a la fragmentación en contextos metropolitanos, y la problematización del concepto a partir de las relaciones escalares, permite entender el territorio desde la relación entre el todo y las partes (Capron y Arellano, 2006), con lo cual es posible transversalizar el análisis para entender las particularidades de lo municipal y lo local dentro del funcionamiento metropolitano. De esta forma, el municipio de La Estrella, como una escala definida y delimitada, ejemplifica la naturaleza fragmentada de la metropolización como parte del esquema de diferenciación interna de cada territorio, que alcanza expresiones a nivel del barrio e incluso de calle.

Medellín —y su área metropolitana— experimentan un proceso de consolidación de la ciudad como un espacio estratégico, donde esta pretende posicionar su plataforma competitiva en el largo plazo (Lozano, 2020). El sur del Valle de Aburrá surge como escala estratégica dentro de este escenario, en la medida en que se orienta a recibir distritos de negocios, viviendas en altura y otros proyectos que apoyen la reestructuración económica pretendida. Este proceso que se viene desarrollando en los últimos años no sucede de manera homogénea sobre el territorio, sino que lo hace en fragmentos específicos, con una expresión particular en contextos periféricos, como en el caso de La Estrella, donde, a la vez que se valorizan sectores por su acceso y potencial económico, continúa el desarrollo de polígonos industriales y el crecimiento de barrios de origen informal.

## Referências

- ABREU, J. L. L. (2009). Desarrollo urbano: planeación estratégica y voluntad política. Archipiélago. *Revista Cultural de Nuestra América*, 17(65), 62. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/archipiélago/article/view/20155/19145>
- AMVA (1999). *Inventario del Patrimonio Urbanístico y Arquitectónico del Valle de Aburrá* IPUAVA.
- AMVA (2006). *Directrices metropolitanas de ordenamiento territorial "Hacia una región de ciudades"*. Litografía Dinámica.
- AMVA (2010). *Diseño físico espaciales del Macroproyecto Urbano Centralidad Sur del Valle de Aburrá*. Contrato 488 de 2008. Castañeda Arquitectos.
- ASCHER, F. (1995). *Métapolis: ou l'avenir des villes*. Odile Jacob.
- BAÑOS FRANCIA, J. A. (2010). Procesos de metropolización en el territorio turístico: acercamiento al caso de la zona inter-estatal Jalisco-Nayarit (México). In *6to. Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual*, Mexicali, 5, 6 y 7 octubre 2010. Centre de Política de Sòl i Valoracions.
- BEUE, A. (2020). Centralidad y policentralidad urbanas: Interpretaciones, teorías, experiencias. *Espiral, revista de geografías y ciencias sociales*, 1(2), 131-155. <http://dx.doi.org/10.1538espiral.v1i2.17135>
- BORSDORE, A. (2003). Cómo modelar el desarrollo y la dinámica de la ciudad latinoamericana. *Eure (Santiago)*, 29(86), 37-49. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-1612003008600002>
- CAMPUZANO, A., DUEÑAS, J., & NOVOA, M. (2020). Segregación socioespacial en el área metropolitana del Valle de Aburrá. En: Hernandez A., Segura E. & Molina C. (Ed) *¿Cómo identificar hechos metropolitanos? Una aproximación para Bogotá y Medellín*, (pp.36-41). Cider, Universidad de Los Andes.
- CAPRON, G., & ARELLANO, S. G. (2006). Las escalas de la segregación y de la fragmentación urbana. *Trace. Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, (49), 65-75. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=423839505006>
- CARLOS, A. F. A. (2015). A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. *Crise urbana*, 1, 25-36.
- CASTRO-BUITRAGO, E., VÁSQUEZ-SANTAMARÍA, J. E., & DE LOS RÍOS, L. F. J. (2011). La planeación urbana y la política de gestión de residuos sólidos en Medellín, cuestiones preliminares para un análisis jurídico y económico. *Opinión Jurídica*, 10, 141-156. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=94522288009>
- CHAVOYA GAMA, J. I., GARCÍA GALVÁN, J., & RENDÓN CONTRERAS, H. J. (2009). Una reflexión sobre el modelo urbano: ciudad dispersa-ciudad compacta. In *5th International Conference Virtual City and Territory, Barcelona*, 2, 3 and 4 June 2009 (pp. 37-50). Centre de Política de Sòl i Valoracions.

- DE MATTOS, C. A. (1998). Reestructuración, crecimiento y expansión metropolitana en las economías emergentes latinoamericanas. *Economía, Sociedad y Territorio*, 1(4), 723-753. <https://doi.org/10.22136/est001998538>
- GREENE, M., & SOLER, F. (2004). *Santiago: de un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones. Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?*
- HARVEY, D. (2008). The right to the city. En: LeGates, R. & Stout, F. (Ed) *The City Reader*, 6(1), 23-40. <https://doi.org/10.4324/9780429261732>
- JANOSCHKA, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *Eure (Santiago)*, 28(85), 11-20. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>
- LEFEBVRE, H. (1974). La producción del espacio. *Papers: revista de sociología*, (3), 219-229. <https://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/52729>
- LEFEBVRE, H. (1976). *Espacio y política; el derecho a la ciudad*, II. Península.
- LEFEBVRE, H. (2009). *State, space, world: Selected essays*. U of Minnesota Press.
- LINK, F. (2008). De la policentralidad a la fragmentación en Santiago de Chile. *Centro-h*, (2), 13-24. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=115112535002>
- LONDOÑO, C. (2015). Demografía industrial: un estudio sobre relocalización de firmas en Colombia, 1995-2012. *Lecturas de Economía*, (82), 189-217. <https://doi.org/10.17533/udea.le.n82a6>
- LOZANO, J. D. (2020). *Medellín tiene norte. La planeación urbana como una producción estratégica del espacio* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional – Universidad Nacional de Colombia.
- MACLEOD, G.; GOODWIN, M. (1999) Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance. *Progress in Human Geography*, 23, 503-527. <https://doi.org/10.1191/030913299669861026>
- MARQUES, E., & BICHIR, R. (2001). Investimentos públicos, infra-estrutura urbana e produção da periferia em São Paulo. *Espaço & Debates*, 27(42), 9-30.
- MARTÍNEZ, E. J., & MACCHIO, L. A. (2016) *Entre la macrocefalia estructural y el policentrismo emergente. Modelos de desarrollo territorial en el Uruguay (1908-2011)*. Comisión Sectorial de Investigación Científica de la Universidad de la República.
- MARTÍNEZ, P. (2016). La metropolización afectada por la globalización: reflexión epistemológica sobre la nueva revolución urbana. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 77-105. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.56907>
- MONGIN, O. (2006). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Editorial Paidós.
- MONTOYA, J.W. & AGUDELO, J.A. (2014). Políticas urbanas y regionales y la construcción del espacio metropolitano de Medellín. *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, 19(1), 29-60. <https://doi.org/10.19053/01233769.3321>
- MÚNERA, J. R. Á. (2011). Incidencia de procesos políticos en la institucionalización y ordenamiento metropolitano del Valle de Aburrá (Colombia), 1950-2007. *Bitácora Urbano-Territorial*, 18(1), 9-22. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/22649>
- MUNICIPIO DE LA ESTRELLA. (2000). Acuerdo No. 02 Del 2000. Mediante el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de La Estrella.
- MUNICIPIO DE LA ESTRELLA. (2002). Acuerdo No. 20 de 2002 mediante el cual se aprueba la revisión de mediano plazo del Acuerdo 2 de 2000: Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de la Estrella.
- MUNICIPIO DE LA ESTRELLA (2008). Acuerdo No. 42 de 2008, mediante el cual se aprueba la revisión de largo plazo del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de la Estrella.
- PÉREZ, J., PATIÑO, J. M., SPERA, G., GARCÍA, J. C., TARCHÓPULOS, D., & CARDONA, L. (2015). El Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín 2014: un modelo territorial para la intervención estratégica. En *VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Montevideo, junio 2015*. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya.
- RONCAYOLO, M. (1988). *La Ciudad*. Ed. Paidós.
- SCHNITTER, P., GIRALDO, M. L., & PATIÑO, J. M. (2006). La ocupación del territorio en el proceso de urbanización del área metropolitana del valle de Aburrá, Colombia. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 10. 777-780. <https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/58357>
- SOJA, E. W. (2008). *Postmetrópolis: estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Traficantes de sueños.
- UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (2019). *Documento de Diagnóstico. Revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Estrella (Antioquia)*. Presentado a Alcaldía de La Estrella.
- WIENER, P. L., & SERT, J. L. (1981). *Informe Plan Piloto Medellín. Medellín su origen, progreso y desarrollo*. Jorge Restrepo Uribe.





# Derivas teóricas de lo urbano.

## Para una visión crítica

Theoretical drifts  
of the urban.

For a critical view

Derivos teóricos  
do urbano.

Para uma visão crítica

Derives théoriques  
de l'urbain.

Pour une vision critique

▲ Fuente: Autoría propia

Autor

Ariel Gravano

CONICET, Argentina

[arielgravano14@gmail.com](mailto:arielgravano14@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-5362-5843>

Recibido: 21/05/2020

Aprobado: 26/06/2020

### Cómo citar este artículo:

Gravano, A. (2021). Derivas teóricas de lo urbano. Para una visión crítica. *Bitācora Urbano Territorial*, 31(III): 171-183. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87499>

## Resumen

---

En este artículo mostraré las derivas teóricas necesarias para una visión crítica de lo urbano. Hago énfasis en algunas asunciones en boga del concepto de ciudad: la ciudad dual, la ciudad en disputa, la ciudad en agonía y la ciudad culturizada, que se configuran a partir de una matriz ideológica que trataré de confrontar con una perspectiva dialéctica. Las propuestas de derivas teóricas a sintetizar son: de los estudios dicotómicos en la ciudad a la problematización dialéctica de lo urbano; de la teoría de las disputas a la teoría de la apropiación de excedentes como eje de lo urbano; de la homeostasis idealista y agónica de la ciudad a la dialéctica del conflicto histórico-estructural de lo público urbano y de la cultura legítima a la cultura alterna.

**Palabras clave:** teoría urbana, derivas teóricas, lo urbano

## Autor

---

### Ariel Gravano

Doctor en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires, investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de Argentina, especializado en cuestiones urbanas y organizacionales. Es autor de los libros *Antropología de lo barrial* (2003), *El barrio en la teoría social* (2005), *Antropología de lo urbano* (2020) y compilador de *Miradas urbanas-visiones barriales* (1995), *Imaginario social de la ciudad media* (2005), *Ciudades vividas: sistemas e imaginarios de ciudades medias bonaerenses* (2015) y *Ciudades (in)descifrables: imaginarios y representaciones sociales de lo urbano* (2019).

## Abstract

In this article I will show the theoretical drifts necessary for a critical vision of the urban. I emphasize some in vogue assumptions of the city concept: the dual city, the disputed city, the city in agony and the cultured city, which are configured from an ideological matrix that I will try to confront with a dialectical perspective. The proposals for theoretical drifts to be synthesized are: from dichotomous studies in the city to the dialectical problematization of the urban, from the theory of disputes to the theory of the appropriation of surpluses as the axis of the urban, from idealistic and agonizing homeostasis from the city to the dialectic of the historical-structural conflict of the urban public, and from legitimate culture to alternative culture.

**Keywords:** urban theory, theoretical drifts, the urban

## Résumé

Dans cet article, je montrerai les dérives théoriques nécessaires à une vision critique de l'urbain. J'insiste sur certaines hypothèses en vogue du concept de ville: la ville duale, la ville disputée, la ville à l'agonie et la ville cultivée, qui sont configurées à partir d'une matrice idéologique que j'essaierai de confronter dans une perspective dialectique. Les propositions de dérives théoriques à synthétiser sont: des études dichotomiques dans la ville à la problématisation dialectique de l'urbain, de la théorie des conflits à la théorie de l'appropriation des surplus comme axe de l'urbain, de l'homéostasie idéaliste et angoissante de la ville à la dialectique du conflit historico-structurel du public urbain, et de la culture légitime à la culture alternative.

## Resumo

Neste artigo, mostrarei os desvios teóricos necessários para uma visão crítica do urbano. Destaco alguns pressupostos em voga do conceito de cidade: a cidade dual, a cidade disputada, a cidade em agonia e a cidade culta, que se configuram a partir de uma matriz ideológica que tentarei confrontar com uma perspectiva dialética. As propostas de derivas teóricas a serem sintetizadas são: dos estudos dicotômicos na cidade à problematização dialética do urbano, da teoria das disputas à teoria da apropriação dos excedentes como eixo do urbano, da homeostase idealística e agonizante de da cidade à dialética do conflito histórico-estrutural do público urbano, e da cultura legítima à cultura alternativa.

**Palavras-chave:** teoria urbana, desvios teóricos, o urbano

Derivas teóricas de lo urbano

Para una visión crítica

**Mots-clés:** théorie urbaine, dérives théoriques, l'urbain

## Introducción

En este artículo sintetizaré las derivas teóricas que considero necesarias para fortalecer una visión crítica de lo urbano. Al concepto literal de deriva, que denota un traslado sin rumbo fijo, casi en forma inercial, le contrapongo un sentido deseado de traslado propuesto.

La crítica se focaliza en algunas asunciones del concepto de ciudad que hoy está en boga: la ciudad dual, la ciudad en disputa, la ciudad en agonía y la ciudad culturizada. En los imaginarios urbanos de sentido común, las preocupaciones más recurrentes rondan en torno a polaridades conflictivas, que conllevan prejuicios, estigmatizaciones y (des)calificaciones de tipo moral. Muchas veces se ven convalidadas por las visiones de quienes diseñan espacios urbanos segregadores y aun de teorías específicas que naturalizan esas dicotomías. Se las encara como si fueran entidades autocontenidas y que en lugar de tener que ser explicadas quedan así instituidas como explicativas de por sí. A la par, cuando esas disparidades toman forma de conflictos explícitos de parte de actores sociales concretos, el mismo suelo ideológico les atribuye ser la causa de disputas en las que la ciudad se coloca como cetro y a las mismas disputas se les asigna ser el motivo de los conflictos. En rigor, ese cetro en disputa no es más que una idealización de lo público abstracto que se invoca en forma ahistórica, en aras de un estado de equilibrio del conflicto, y lejos del análisis de las contradicciones estructurales que constituyen lo urbano, del mismo modo que ocurre cuando la ciudad se emblemiza como si fuera algo homogéneo. Esta amalgama de representaciones conforma el objeto del trabajo.

Las cuatro asunciones que adjetivan recurrentemente a la ciudad se configuran a partir de una matriz ideológica que trataré de desgarnar desde su confrontación con una perspectiva dialéctica. Las tomo como etiquetas que amparan supuestos con los cuales se suelen enfocar problemáticas específicas como pobreza y marginalidad urbana, conflictos por el derecho a la ciudad, crisis de lo público y efectos de la ciudad-marca.

Mi hipótesis inicial afirma que estas asunciones sobre la ciudad tienen origen en una ahistorización del eje estructural de constitución de lo urbano: la apropiación de excedentes. A la vez, son causas de prácticas sobre procesos concretos de urbanización, tanto en su ideación planificada, como en su uso por actores individuales e institucionales. Propongo hacer entrar en deriva a cada una de estas etiquetas desde su nutriente epistemológico hacia su crítica, desde su estatuto de tropos recurrentes hacia un eje que pueda producir su ruptura. La base está compuesta por el sentido empirista, idealista y no dialéctico de lo urbano, del conflicto, de lo público y de la cultura. Este suelo conceptual se ampara en el sentido pragmático del urbanismo burgués decimonónico, transferido a las asunciones contemporáneas dentro del neoliberalismo hegemónico en la condición postmoderna.

Las derivas teóricas a sintetizar son: de los enfoques dicotómicos en la ciudad a la problematización dialéctica de lo urbano; de la teoría de las

*La crítica se focaliza en algunas asunciones del concepto de ciudad que hoy está en boga: la ciudad dual, la ciudad en disputa, la ciudad en agonía y la ciudad culturizada. En los imaginarios urbanos de sentido común, las preocupaciones más recurrentes rondan en torno a polaridades conflictivas, que conllevan prejuicios, estigmatizaciones y (des)calificaciones de tipo moral.*



disputas a la teoría de la apropiación de excedentes como eje de lo urbano; de la homeostasis idealista y agónica de la ciudad a la dialéctica del conflicto histórico-estructural de lo público urbano, y de la cultura legítima a la alternidad de la cultura popular.

## De los Enfoques Dicotómicos en la Ciudad a la Problematicación Dialéctica de lo Urbano

El primer tropos que critico es la llamada ciudad dual, con el que se piensa la vida urbana y muchas veces la sociedad en general. La cita obligada es la caracterización que Manuel Castells y Jordi Borja hicieron, en sus trabajos como consultores internacionales, de los procesos de informatización y globalización neoliberal del urbanismo de los noventa. Para ellos, la ciudad dual

representa una estructura social urbana que existe sobre la base de la interacción entre polos opuestos e igualmente dinámicos de la nueva economía informacional, cuya lógica de desarrollo polariza la sociedad, segmenta grupos sociales, aísla culturas y segrega los usos de un espacio metropolitano compartido por diferentes funciones, clases y grupos étnicos. (Borja & Castells, 1997, p. 63)

El principio básico de la ciudad dual es que al sistema dominante no le interesa la supervivencia de la población excluida, lo que remite al modelo de la masa marginal de la teoría de la dependencia. Pero estos autores se apartan de la perspectiva dialéctica de dicha teoría (enunciada por el propio Castells en 1974).

Según Borja y Castells, la contemporánea es una urbanización diseminada, caracterizada por el flexibilizado trabajo informatizado, tan descentralizado como desterritorializado, dada la digitalización de la comunicación, y donde solo el espacio de flujos está integrado, en tanto el de los lugares queda fragmentado. Esto determina la existencia de “dos universos distintos en los que se fragmentan, diluyen y naturalizan las tradicionales relaciones de explotación” (1997, p. 67).

Por eso, de acuerdo con una lógica donde el capital es global pero el trabajo es local, las ciudades se ven envueltas en un tejido en el que, a medida que se integran a la economía global, deben “integrar” (Borja y Castells, 1997) su sociedad local “en un sis-

tema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades. El sistema urbano global es una red, no una pirámide” (p. 43).

Ambos urbanistas enlazan su descripción con la ineludible imagen de ciudad global, de Saskia Sassen (1999) quien, en sus tesis centrales, establece que la economía mundial de fines de los años ochenta produjo una dualidad compleja, dada por “una organización de la actividad económica espacialmente dispersa pero a la vez globalmente integrada” (Sassen, 1999, p. 29). Esto hace cumplir a las ciudades globales un rol estratégico: ser localizaciones claves para las finanzas y servicios especializados “que han reemplazado a la industria como sector económicamente dominante” (p. 30), lugares de producción de innovaciones y mercados para estas producciones.

La distancia entre Sassen y Castells parece plasmarse en la importancia que da Sassen a la ciudad dentro del proceso de globalización, pues pondera a las ciudades globales como los “sitios estratégicos para los sectores líderes de la economía actual” (p. 19), a partir de una nueva lógica de la aglomeración.

En general, y siempre en coincidencia con la opinión de que la desigualdad social constituye el principal conflicto de la ciudad contemporánea (Sevilla Buitrago, 2012 <sup>[1]</sup>), en las ciencias sociales hegemónicas prevalece el enfoque dicotómico. Como muestra,

En América Latina, de manera más acentuada que en otros lugares, la crisis del Estado, la desindustrialización y el aumento de la inseguridad urbana ocurrida en los últimos decenios contribuyeron a ampliar aún más la brecha que separa a los sectores sociales más favorecidos [sic] de los pobres y excluidos. (Svampa, 2001, p. 13)

La matriz polar reaparece en el diseño de políticas públicas urbanas cuando se impulsa la integración de partes de la ciudad a las que desde el sentido común se etiqueta con la alusión a la otra ciudad. Esto es recurrente cuando se trata de ciudades emblemáticas por el brillo de sus imágenes de esplendor económico, belleza arquitectónica o atracción turística (la otra Mar del Plata, la otra Rosario). Conforman los atrasados pobres, deteriorados, indignos, estigmatizados, donde residen los “vulnerables”, “menos favorecidos” y

[1] En la encuesta de la revista Urban a académicos y profesionales sobre las principales problemáticas urbanas la respuesta más recurrente fue la desigualdad (Sevilla Buitrago, 2012).

“excluidos” de la dualidad recién citada, como una letanía urbana vigente en las más variadas escalas del sentido común. Son aquellas partes pensadas como grupos metas de políticas específicas de desarrollo con amparo estatal (por ej. vivienda social). Es muy común que esa brecha con la ciudad “normal” se amplíe con la atribución del mal uso o descuido con que esos sectores sociales las han recibido (lo que se recibe de regalo no se cuida) Esto lo reprochan no pocos urbanistas y planificadores críticos del sentido común de esos sectores, desde su propio sentido común.

Esta asunción, diseminada entre agentes y destinatarios de la ciudad ideada y usada proviene de, y a la vez nutre, los sentidos académicos acerca de la realidad social urbana, principalmente la producción de la escuela sociológica de Chicago. La nota principal es la prevalencia de la determinación espacial sobre la estructural y la carencia de relaciones de necesidad que expliquen los extremos del dualismo.

La constatación de la desigualdad y el recurrente derecho a la ciudad van aparejados al esquivar de la determinación. Es más, cuando se piensa en relaciones se alude más a interdependencias huérfanas de causalidad que a la relación entre los polos como un componente necesario para la reproducción misma del capital y de la ciudad. Los pares de opuestos configuran un paisaje conceptual afín al sentido común hegemónico con que se perfila explícitamente la realidad: modernos y tradicionales, civilizados y bárbaros, integrados y marginales, incluidos y excluidos, sin mencionar cuando estas oposiciones se cuelan por debajo de posiciones críticas. Esas oposiciones constituyen dicotomías donde el polo supuestamente positivo queda tácito, al confundirse con la posición del enunciante, y el negativo queda como objeto o foco. Los problemas, en efecto, se concentran en lo retrasado, en la barbarie, en la marginalidad y en la “falta de inclusión” (o sea los excluidos). La consecuencia saliente del dualismo es que no concibe a ambos polos como contrarios en unidad, como resultado de relaciones de explotación, dependencia, subordinación y antagonismo estructural.

Además, a esos problemas parece considerárselos como quistes anómalos para el propio concepto de ciudad, externos, como partes de un en sí ahistórico, opuesto a la ciudad en sus principios abstractos. Se comparte así una matriz común de ahistoricismo funcionalista cruzado con el evolucionismo de la teoría de la modernización y del dicotomismo de la sociología clásica (folk y urbano, comunidad y sociedad,

marginales e integrados). Incluso se suelen agregar componentes de denuncia histórico-crítica, como la teoría de la exclusión de cuño foucaultiano, y su pariente teoría de la vulnerabilidad, tan apta para tipificar y focalizar “grupos-problema”. Pueden recordarse derivas terminológicas que han ido mutando a la par de sus descréditos políticos: marginales, carenciados, excluidos, vulnerables.

En síntesis, la llamada ciudad dual emerge como imagen denunciadora de la desigualdad social, pero con el riesgo de opacar sus causas. Mi hipótesis es que el dualismo proviene de pensar la ciudad como epifenómeno y no como el proceso dialéctico de lo urbano estructural. Por eso, la deriva propuesta es pasar de los enfoques dicotómicos en la ciudad a la perspectiva dialéctica materialista de lo urbano, aquella que la ciencia urbanística le reconoce a Federico Engels. Engels fue un pionero de la crítica a la ciudad industrial capitalista porque estableció la subordinación de la forma urbana a la estructura de la sociedad y el modo de producción, y porque explicó, en consecuencia, la desigualdad urbana a partir de la explotación de clase. Engels registró la dualidad entre la ciudad de los burgueses y de los proletarios, pero eludió el relativismo y el dicotomismo cuando, con palabras sencillas, apuntó que la ciudad moderna es una vidriera explícita en donde “aparece tan vergonzosamente al descubierto” el “sórdido egoísmo” de la ciudad capitalista, diseñada para “esconder a los ojos de los ricos señores y de las ricas señoras de los estómagos fuertes y de los nervios débiles, la miseria, la inmundicia que constituyen el porqué de su riqueza y de su lujo” (Engels, 1974, p. 65).

Es en este establecimiento de las razones históricas de la pobreza (la explotación y la segregación) que Engels sintetiza que es la miseria de los barrios obreros la que posibilita la existencia de los barrios ricos.

Mi propósito es que se focalice en lo urbano que tiene la ciudad. Lo urbano es el resultado diacrónico del proceso de concentración de un entorno construido (la ciudad) que se constituye histórica y estructuralmente a partir de la apropiación de excedentes materiales y simbólicos. Los indicadores sincrónicos sobresalientes de este proceso y su resultado son los sistemas de infraestructura y servicios de consumos público-colectivos, es decir, la ciudad definida por su valor de uso y en contradicción con los valores de cambio resultantes del eje de la apropiación. Defino el sistema urbano como un sistema de sistemas que se plasma básicamente en la dimensión espacial material y en la movilización significativa y vivida —para quienes lo

protagonizan— como un tiempo abstracto que marca ritmos de vida y asigna categorías también abstractas como la de ciudadanía y la de lo público-común.

Desde este punto de partida, es lo urbano de la ciudad lo que la explica como fenómeno y no es la ciudad como idealización de polaridades la que se explica a sí misma. Paso, así, a ensayar la segunda deriva.

## De la Teoría de las Disputas a la Teoría de la Apropiación de Excedentes como Eje de lo Urbano

Dentro de la producción actual de estudios sociales es hiper-recurrente el atribuirle a todo estar en disputa. La ciudad no es la excepción. Además de ser un escenario de disputas de todo lo que acontece en ella, a ella misma se le atribuye estar en disputa. No estoy criticando el uso de la palabra de moda, sino proponiendo que nos preguntemos el porqué y las implicancias de esta moda.

Así como hace pocas décadas en las ciencias sociales se impuso la teoría de los juegos sobre los grandes relatos, últimamente, con las disputas como emblema, se ha sustituido el conflicto estructural, de prosapia clásica. La ciudad “en disputa” se suele esgrimir para dar cuenta de conflictos situados y explícitos entre actores socio-institucionales en torno al espacio público o el derecho a la ciudad. En la mayoría de los casos esos conflictos son sobrentendidos como pujas entre pares, despojándolos de la relación de totalidad y determinación, con la consecuente pérdida del registro de sus causas estructurales.

La noción de disputa implica referir a una equivalencia de posiciones enfrentadas en forma isotópica y en debate explícito. Su misma etimología remite a las universidades medievales, donde la disputatio consistía en un ritual de argumentación entre pares aprendices, casi como un juego, a los que se tomaba examen sobre el sentido último de los textos sagrados. Aun para quienes la teoría del conflicto resulta ser la clave del pensamiento social, no faltan ambigüedades entre los términos estructurales del conflicto y la concepción de las disputas solo como conflictos explícitos. Pierre Bourdieu pondera la dimensión estructural del “espacio social” y las disputas de los agentes compitiendo en los distintos campos (Bourdieu, 1990). La palabra traducida como competencia es concurrence,

más cercana a la idea de disputa, que Bourdieu distingue de la lucha de clases. En rigor, Bourdieu es más citado en lo que concierne a las disputas que a la lucha de clases.

La matriz a la vez estructural y reproductivista de Bourdieu (por su constructivismo pujante y crítico de los esencialismos positivistas) tuvo bastante que ver con el deslizamiento del concepto de hegemonía con acento en el poder al enfoque más relativista de las disputas. Quizá por ello, aun en un autor abrevador de Bourdieu como Néstor García Canclini, puede encontrarse ese desplazamiento. Cuando caracteriza a las culturas populares afirma que en ellas el conflicto está presente “en la medida que se toma conciencia” de él (García Canclini, 1982, p. 43), obviando que las contradicciones objetivas de fondo pueden o no aflorar a la consciencia, pero no por eso dejan de determinar los procesos históricos.

Por su parte, un autor considerado dentro de la teoría del conflicto de raíz marxista, Pierre Ansart, define así la relación entre conflicto explícito (disputa) y estructural:

los conflictos no son esos hechos excepcionales que sobrevendrían en la historia de las formaciones sociales, como las guerras o las luchas civiles, sino unas dimensiones enmascaradas sutilmente, que revisten formas múltiples, y que las instituciones domesticar y ocultan (Ansart, 1990, p. 114).

El conflicto estructural (y ocultado) estaría así, según Ansart, puesto en su lugar respecto al conflicto reducido a las disputas explícitas. En mi opinión, los principales riesgos de una hipertrofia del enfoque de las disputas serían la supuesta simetría de relaciones despojadas del conflicto estructural y, por ende, de la cuestión del poder oculto, la indeterminación como parte de la relación con la estructura material, o directamente el ocultamiento del nivel estructural, y el relativismo ideológico-cultural, que presupone actores en “competencias” (distributivas, por consumos o por prestigio).

Sobre el interrogante del éxito de la teoría de las disputas, se me ocurre un paralelo con el de la extrapolación biológica hacia lo social, o lo que he llamado homeostasis múltiple: un modelo ideológico que presupone en forma acrítica y ahistórica el equilibrio y la integración de procesos sociales y que categoriza a los conflictos como disrupciones o disfuncionalidades respecto a cierta normalidad y disputas inter-pares, en términos de juegos sociales. Es múltiple porque se

irradia hacia los distintos dispositivos institucionales de provisión y regulación de consumos colectivos e incluye las pautas de la planificación y gestión urbanas

En la primera deriva fuimos de las dicotomías en la ciudad a lo urbano en términos dialécticos. Acá, enfrentados a la moda de las disputas con riesgo de homeostasis, propongo derivar hacia el eje de comprensión de la ciudad en términos de apropiación de excedente urbano, en el mismo sentido de ahondar en lo urbano que tiene la ciudad, principalmente la capitalista <sup>[2]</sup>.

El sistema urbano es necesario para la reproducción y sistematiza al conjunto de subsistemas que lo componen, desde la infraestructura hasta los servicios que constituyen el valor de uso de la ciudad, en forma total y desigual a la vez. Las relaciones capitalistas entran en crisis con la socialización plena de la urbanización, ya que para el capital la reproducción plena de la fuerza de trabajo (formal e informal) contradice su esencia de explotación y acumulación. En esto consiste la apropiación del excedente no solo económico, no solo material y financiero, sino del propio sistema urbano y sus componentes. En todo caso, cuando surge la necesidad de categorizar como disputa un fenómeno, también conviene preguntarse cuál es el conflicto estructural de fondo de esa disputa.

## De la Homeostasis Idealista y Agónica de la Ciudad a la Dialéctica del Conflicto Histórico-Estructural de lo Público Urbano

La muerte de la ciudad es una imagen que suele utilizarse para referir a la pérdida o crisis del sentido de lo público: “La globalización, la informacionalización y la difusión urbana generalizada parecen converger hacia la desaparición de la ciudad como forma específica de relación entre territorio y sociedad” (Borja & Castells, 1997, p. 12). A esa desaparición la proponen afrontar mediante “la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura en el nuevo sistema (que) puede realizarse más eficaz

y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local” (p. 14).

Con “articulación” Borja y Castells refieren, según sus palabras, a “políticas correctoras de los desequilibrios actuales” (p. 24). Borja, por su parte, en *La ciudad conquistada*, define la ciudad como “un espacio público, abierto, signifiante” (2003, p. 21): “Periódicamente, cuando el cambio histórico parece acelerarse y es perceptible en las formas expansivas del desarrollo urbano, se decreta la muerte de la ciudad” (p. 23). Pero, a pesar de ese decreto, “la ciudad renace cada día”, como una “aventura de libertad”, prometicamente, como desafío, porque “la ciudad, a pesar de todo, permanece y renace” (p. 39). Con cierta ambivalencia, pero con una consigna que rápidamente se puso en boga, declara que “no nos encontramos ante la crisis de ‘la ciudad’ sino ante el desafío de ‘hacer ciudad’” (p. 32). Y “es la consideración de la ciudad como espacio público la que revive la esperanza de la ciudad como lugar” (p. 126) para superar esa muerte que produce la dispersión suburbana, que es una “urbanización sin ciudad”.

En su libro *Revolución urbana*, Borja reitera su visión de la ciudad como “ámbito de ciudadanía” (2013, p. 273) y cifra el peligro de muerte en el “capitalismo urbanicida” (p. 358). La mención a la muerte o agonía toma al espacio público como su referente fundamental: la ciudad —subraya— es el espacio público.

Mi hipótesis es que esta ciudad en agonía, perdida, herida de muerte en sus valores cívico-ciudadanos, es resultado de la disrupción de un equilibrio que se articula con una base conceptual kantiana del espacio público, despojado de las contradicciones estructurales del espacio urbano. La ciudad que agoniza presupone a la ética individual como reserva de sentido contra el mundo material de la urbanización “desmedida” (al decir del mismo Borja), lo que incluye el mundo del trabajo (que se arrumba en lo local), el oikos y el Estado, es decir, las oposiciones clásicas subyacentes al concepto de lo público de autores como Hanna Arendt y Jürgen Habermas.

El riesgo de esta idealización de lo público y de su sinonimia con la ciudad es el modelo ideológico homeostático, que incluso se proyecta a la base teórica del funcionalismo clásico, y que en términos epistemológicos se implementa según los parámetros del individualismo y del empirismo metodológico de orientación inductiva. Un ejemplo de crítica a

[2] Así como las primeras ciudades se erigen a partir de la apropiación del excedente de la producción de alimentos (Singer, 1980, p. 9) y las ciudades contemporáneas sufren en la postmodernidad la colocación parasitaria de excedentes financieros (Harvey, 2013, p. 22), puede afirmarse que es la apropiación del excedente lo que vertebra estructuralmente lo urbano para la reproducción, como “efecto útil de aglomeración” (Topalov, 1979, p. 13), en un proceso histórico que antecede, como premisa, a todos los modos de producción de clase (Lojkin, 1986).



la urbanización contemporánea con esta base se condensa en esta cita:

La ciudad actual, acaso como consecuencia de su gran tamaño, de la progresiva dependencia de sistemas expertos, de la edificación en altura, del enorme tránsito de vehículos, restringe los espacios para la interacción. Ello se agrava cuando reina la impunidad, los sistemas expertos funcionan mal y es difícil usar apaciblemente, y sin riesgo o conflicto, las plazas, las calles, las veredas. El habitante de la ciudad se refugia en su casa, desde donde se asoma a la ciudad por la ventana de la televisión. La ciudad massmediática contribuye al proceso de aislamiento. (Margulis, 2002, p. 532)

La ciudad es ambivalentemente considerada víctima de procesos epifenómicos (como su tamaño, su morfología, su funcionamiento) y no estructurales, y, además, se la señala como causante del aislamiento comunicativo, desde una visión del idealizado ciudadano-habitante-consumidor medio. Una “ciudad actual” que parece remedar la imagen de la “jaula de acero” de Max Weber, cuando se planteaba el dilema de la posibilidad de la vida auténticamente humana en la gran ciudad.

En imaginarios y discursos del sentido común pueden encontrarse equivalencias con estas asunciones: “se perdieron todos los valores”, “no es como antes”, “ahora todo está podrido”, en boca de actores que funcionan como agentes del “hacer ciudad”, planificadores, funcionarios, militantes oenegistas y vecinalistas, que componen un coro y una letanía recurrentes. En escenarios de procesos de “planificación con participación” resuena la asunción de un “bien común” naturalizado, que opaca las texturas del conflicto estructural en el que la ciudad se produce y se consume desigual y contradictoriamente. “Antes de planificar hay que desarrollar una auténtica participación”, o “antes de hacer una verdadera participación, debemos ponernos todos de acuerdo, lograr consensos”. Como si se partiera de un posible condicionismo homeostático, de la exigencia de un cierto grado de integración armónica obligadamente previa al inicio de procesos institucionales, en una idealizada gestión sin conflictos. A la par, la esencialización de actores y una época congelada en la idealización deshistorizante, componen una imagen de pérdida constante.

En síntesis, en el pensamiento de autores que hablan de agonía, o directamente de muerte de la ciudad, esta puede quedar confundida en su dimensión de lo público desde el idealismo kantiano en abstracto. Del mismo tronco sociológico provinieron visiones que

reificaron el espacio público y desde esa perspectiva idealista se emprendieron las denuncias acerca de la muerte de la ciudad. Pero, de esta manera, se despojó a la ciudad de los antagonismos constitutivos de lo urbano.

En contrapartida, sobresale la profundidad analítica —en términos históricos y estructurales— de Richard Sennett (2011) sobre la descomposición de la vida pública en —o por— el capitalismo. En él puede encontrarse una síntesis de las derivas necesarias de la ciudad a lo urbano, de las disputas al conflicto estructural y de la agonía homeostática de la ciudad a un concepto dialéctico de lo público. Por el título de su libro, *El declive del hombre público*, podría pensarse que coincide con la asunción agónica homeostática de la ciudad. Sin embargo, la noción de fall del título en inglés es más recurrentemente traducida como caída y, por eso, su traducción es declive, aunque en su tapa lo que se ostenta es la agonía (de Marat). El prólogo de Salvador Giner se titula “La agonía de lo público” y Sennett habla directamente de la ciudad como foro de lo público en “estado de descomposición” (Sennett, 2011, p. 16).

Como Sennett distingue entre el estado de un fenómeno y la acción como el proceso que lo produce, cuando refiere a estado de descomposición, lo considera como un resultado histórico de la acción de las fuerzas históricas como productoras del declive y no como un estado esencial. Ciertamente es que no tiene un discurso de revolución (como Borja), y en su asunción de fondo se irrita contra el ensimismamiento de la vida contemporánea, atrapada en el narcisismo clausotrófico e individualista y reivindica precisamente a la ciudad como su contrapartida, aunque “adormecida”. Su texto —en particular su conclusión— es un despliegue de lo que se opone con contundencia al concepto estricto y homeostático de disputa e incluso del sentido estricto de agonía.

Sennett es un ejemplo de cómo partir de un enfoque histórico (ver los fenómenos como resultados de un proceso total) e incluir en él nociones y conceptos que se proyectan desde la extrapolación homeostática como “equilibrio”, pero sin confundir ambos. El eje central desarrollado en *El declive* es que la impersonalización de las relaciones sociales es el resultado de la vida urbana y de la “vida activa”, y se produce por la persecución de intereses, sin depender de los lazos domésticos y primarios. Esos lazos que, según Sennett, en las ciudades contemporáneas han producido una “nueva retribalización”, dada por el suburbanismo de

clase media de parte de los ricos bien educados, ya que “el dominio público de significado impersonal y acción impersonal comenzó a languidecer” (2011, p. 415).

Siempre hábil para des-ocultar paradojas, postula —como buen sociólogo— que “cuanto más juntas están las personas, sus relaciones son menos sociales, más dolorosas y más fraticidas” (p. 414). Además, resultan ser opuestas a que se tome conciencia de que las fuerzas de la dominación y la desigualdad no pueden ser descubiertas a partir de la cultura de la personalidad de escala íntima, opuesta a lo público.

Para Sennett, la escala que proporciona las posibilidades de ese descubrimiento es la ciudad, donde los intereses antagónicos afloran y se desenvuelven, como “ruptura de las cadenas” del localismo.

La ciudad debería ser el maestro de esa acción, el foro en el cual se vuelva significativo reunirse con las demás personas sin la compulsión de conocerlas como tales [...] No creo que éste sea un sueño inútil; la ciudad ha servido como foco para vida social activa, para el conflicto y el juego de intereses, para la experiencia de la posibilidad humana... (p. 416).

La puja de intereses antagónicos no es un juego al estilo de las disputas para Sennett. La agonía de lo público como campo de la vida activa no parece ser, para él —como todo pragmático—, solo un punto de llegada de la civilización contemporánea, sino también un punto de partida para un sueño útil.

## De la Cultura Legítima a la Al- ternidad de la Cultura Popular

Denomino la ciudad en cultura al reduccionismo de considerar las políticas públicas sobre la cultura como la única manifestación de cultura, en los contextos de su aprovechamiento como recurso. Se suele correr el riesgo de reducir el concepto de cultura a su acepción restringida a las artes, a la industria (cultural) y al espectáculo como contenidos de políticas públicas.

George Yúdice afirma que la cultura, como recurso,

se utiliza como atracción para promover el desarrollo del capital y del turismo, como el primer motor de las industrias culturales y como un incentivo inagotable para las nuevas industrias que dependen de la propiedad intelectual. Por lo tanto, el concepto de recurso absorbe y anula las distinciones, prevalecientes

hasta ahora, entre la definición masiva de cultura. La alta cultura se torna un recurso para el desarrollo urbano (Yúdice 2002, p. 16).

Pero Yúdice incluye también en el uso de la cultura como recurso la apelación a la promoción oficial y de

los rituales, las prácticas estéticas cotidianas tales como canciones, cuentos populares, cocina, costumbres y otros usos simbólicos [que] son movilizados también como recursos en el turismo y en la promoción de industrias que explotan el patrimonio cultural, (Yúdice 2002, p. 16)

lo mismo que la cultura masiva y “para complicar aún más las cosas, la cultura como recurso circula globalmente, con creciente velocidad” (Yúdice 2002, p. 16)).

Ambos sentidos del concepto de cultura (popular y culto), en los contextos donde son descriptos por Yúdice, se piensan sobre la base de un uso legitimado del término, pues aun la cultura popular es encaramada como espectáculo, ni qué decir que tan mercancía como la ‘alta’ cultura. Esta cultura legítima muchas veces es el resultado de la pretensión de superar la dicotomía entre lo popular y lo culto, y se intenta tanto desde la academia como desde las políticas públicas que toman a la ciudad-marca y a sus emblemáticas identitarias como una forma de encubrir la desigualdad urbana, casi como una coartada.

El sentido de cultura de los gobiernos ha sido recurrentemente el iluminista, si bien no aplicado exclusivamente para la cultura ‘culto’ sino ampliado a las expresiones populares y cotidianas, tal como lo describe Yúdice. Es recordada, por lo innovadora en el momento de recuperación de la democracia en Argentina, la consigna de “llevar la cultura a los barrios”, como si en estos no la hubiera.

En numerosos trabajos de colegas que toman como base la caracterización de la cultura como recurso, se registra esa cultura legítima, principalmente los productos emblemáticos como marca de ciertas ciudades con fines de promoción comercial, sean o no (en cuanto a sus contenidos) cultos o populares, pero no conceptualizados dentro del proceso dialéctico de la hegemonía. Se opacan, por lo tanto, dentro de sus objetos, las manifestaciones de cultura en su sentido amplio antropológico y, sintomáticamente, la cultura popular. Se convierten así sus objetos en una aceptación tácita del sentido de cultura contrario al más específico de la disciplina, cometiendo algo así como un pecado de lesa antropología.

Los ejemplos de cultura popular que da Yúdice responden a contenidos considerados no propios de la alta cultura, pero ostensiblemente incluidos en la cultura como recurso. Lo contrario a esta perspectiva proviene de los aportes de Antonio Gramsci y Mijail Bajtin, para quienes son los usos y las formas en contextos situados los que deben ponderarse para ubicar a los productos simbólicos en relaciones de subalternidad y hegemonía o de oposición y circularidad, que son las que definen si actúan o son actuados en un sentido dominante o dominado, hegemónico o popular.

El concepto de alternidad, que he venido usando en otros trabajos, lo defino como una dimensión subyacente a todo proceso de hegemonía, por la cual esa hegemonía es necesaria para instalar o sostener una racionalidad dominante (Gravano, 2003; 2008; 2012). En otras palabras, si la hegemonía produce subalternidad es porque dialéctica y lógicamente antes de la hegemonía hay una alternidad que la torna necesaria y por la cual se motoriza y acciona.

Esa dimensión que la racionalidad dominante necesita construir como subalternidad es invisible desde una perspectiva epifenoménica, no aparece a simple vista, se la debe construir teórica e interpretativamente. Es posible reconstruirla mediante una reflexividad filosófico-política, como hipótesis teórica, no como un dato positivo, ya que la alternidad es la negatividad, en términos de Hegel y Marx, de la hegemonía. Y esa reflexividad no es privativa del pensamiento crítico erudito o académico, sino que se plasma también en la densidad profunda de manifestaciones de la cultura popular, tal como Gramsci ponderó para la praxis política.

Por consiguiente, en la cultura lo popular no es solo subalterno (como resultado de la construcción de hegemonía), sino que, en términos dialécticos, es al mismo tiempo alterno, en la medida que es lo que produce la puesta en marcha de la hegemonía, su causa, su razón de ser. Gramsci afirma que lo dominante no se desarrolla sobre la nada sino en contradicción con lo popular, para combatirlo y vencerlo (Gramsci, 1975). Por lo tanto, lo popular es alterno antes que la relación de dominio lo constituya en subalterno.

La cultura como recurso, en consecuencia, puede ser vista también como el resultado de un proceso de apropiación de un excedente de lo alterno cultural, para convertir producciones simbólicas (cultas o populares) en mercancía de valor de cambio directo o indirecto (en términos de promoción de desarrollos

urbanísticos), subalternizadas (más que subalternas en sí) porque antes son alternas, porque el proceso de apropiación necesita neutralizarlas en sus valores de oposición estructural al dominio.

## De la Pos-teoría al Trabajo Teórico Vivo de lo Urbano no Capitalista

Es muy recurrente —ya desde hace varias décadas— situar a la ciudad contemporánea en la posmodernidad y la globalización (y aun en la posglobalización), dentro de la gran matriz de la crisis del pensamiento iluminista y sobre todo del concepto de revolución. Ante esto, cabe la pregunta de si esas realidades posmodernas o las condiciones de la posmodernidad (como las define Harvey, 1989) son totalmente nuevas respecto a la ciudad moderna o es nuevo el modo de observar esas condiciones y de evaluarlas de acuerdo con los parámetros sin parámetro de la posmodernidad misma.

En la primera deriva se vio cómo los enfoques dicotómicos esquivan la determinación de causas estructurales, reduciendo las relaciones sociales a una mera constatación empirista de oposiciones sin unidad, que muestran trasfondos ideológicos idealistas, iluministas y evolucionistas erigidos desde un polo propio tácito que construye al otro en foco de prejuicios. Esto tiene como consecuencia convertir acríticamente en teoría los discursos de los actores.

En la segunda, se vio que el éxito de la recurrente teoría de las disputas puede suponer la extrapolación homeostática, en aras de integraciones y articulaciones convertidas en panaceas abstractas y encubridoras de antagonismos de fondo.

En la tercera se vio cómo la sinonimia de lo público con la ciudad se acompaña de la imagen de su agonía, cuando en realidad puede pensarse más en la esterilidad de la teoría que se resigna descriptivamente a esa muerte, tal como también hace el esencialismo de sentido común. Se destacó así la reivindicación de Sennett de lo público urbano en oposición a la hiperpersonalización de las relaciones sociales del mundo *post y glob.*

En la cuarta deriva, quedó propuesta la necesidad de descubrir el valor de la alternidad, más allá del uso de la cultura con un sentido restringido a sus funciones de reproducción. Como combinación con la ciu-

dad dual, en disputa, homeostática y culturizada, en el neoliberalismo se llega a una encerrona del destino de la ciudad-marca, en función de su competitividad y su competencia (entendida como rivalidad) con sus pares. Es una ciudad sin causa, sin estructura, flotando en una indeterminación estructural que opaca los antagonismos o, en el mejor de los casos, sólo describe sus meras desigualdades.

Desde la originaria apropiación del excedente de alimentos de las antiguas ciudades hasta la colocación de excedentes financieros que hoy reproducen la urbanización capitalista (Harvey, 2013), el eje estructural de lo urbano compromete la reproducción material y social necesaria. Esa reproducción necesaria implica el valor de uso de las ciudades, como garantía de la generación y mantenimiento de consumos colectivos del sistema urbano público. Pero no obliga a pensar en el valor de cambio, porque eso obligaría a pensar la ciudad exclusivamente en las condiciones del capitalismo. Y lo urbano es, históricamente hablando, anterior al capitalismo.

Finalmente, para romper con la muerte de la teoría de la ciudad me parece útil proyectar la metáfora analítica de Marx sobre la dialéctica entre lo vivo y lo muerto del trabajo humano, retomando así el concepto de revolución como transformación total y no meramente urbana, como una deriva necesaria hacia el trabajo teórico vivo de lo urbano desde la alternidad no capitalista.



## Referencias

- ANSART, P. (1990). *Las sociologías contemporáneas*. Amorrortu.
- BORJA, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Alianza editorial.
- BORJA, J. (2013). *Revolución urbana y derechos humanos*. Café de las Ciudades.
- BORJA, J. Y CASTELLS, M. (1997). *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. Taurus.
- BOURDIEU, P. (1990). *Sociología y cultura*. Grijalbo.
- CASTELLS, M. (1974). *La cuestión urbana*. Siglo XXI.
- ENGELS, F. (1974). *La situación de la clase obrera en Inglaterra*. Diáspora.
- GARCÍA CANCLINI, N. (1982). *Las Culturas Populares en el capitalismo*. Nueva Imagen.
- GRAMSCI, A. (1976). *Cuadernos de la cárcel*. Juan Pablos Editor.
- GRAVANO, A. (2003). *Antropología de lo barrial, estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Espacio Editorial.
- GRAVANO, A. (2008). La cultura como concepto central de la Antropología. En: Chiriguini, M.C. (compil.), III edición: *Apertura a la Antropología, alteridad, cultura, naturaleza humana* (pp. 93-122). Proyecto Editorial.
- GRAVANO, A. (2012). Imaginarios urbanos, planificación y participación institucional en la ciudad media: entre arcos y flechas. En *Investigación+Acción*, 14, (pp. 87-110) Mar del Plata, FAUD-UNMDP.
- HARVEY, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Basil Blackwell.
- HARVEY, D. (2013). *Ciudades rebeldes, del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Akal.
- LOJKINE, J. (1986). *El Marxismo, el Estado y la Cuestión Urbana*. Siglo XXI.
- MARGULIS, M. (2002). La ciudad y sus signos. *Estudios Sociológicos*, 20(60), 515-536.
- SASSEN, S. (1999). *La ciudad global*. EDeBA.
- SENNETT, R. (2011). *El declive del hombre público*. Anagrama.
- SEVILLA BUITRAGO, A. (2012) (coord.). *Conflictos de la ciudad contemporánea: un sondeo internacional*. Urban, 3, 107-137.
- SINGER, P. (1980) *Economía política de la urbanización*. Siglo XXI.
- SVAMPA, M. (2001). *Los que ganaron, la vida en los countries y barrios privados*. Biblos.
- TOPALOV, C. (1979) *La urbanización capitalista*. Edicol.
- YÚDICE, G. (2002) *El recurso de la cultura*. Gedisa.



# Resiliencia comunitaria ante la Falla de San Ramón:

## un estudio exploratorio desde dirigentes sociales<sup>[1]</sup>

**Community resilience to the San Ramón Fault:**

an exploratory study  
from social leaders

**Resiliência comunitaria à Falha San Ramón:**

um estudo exploratório de  
líderes sociais

**Résilience communautaire à la Faille San Ramón:**

une étude exploratoire des  
leaders sociaux

▲ Fuente: Autoría propia

Recibido: 30/04/2020  
Aprobado: 23/07/2020

### Cómo citar este artículo:

Caro Zúñiga, C. A., Prosser Bravo, A., Stark Gutiérrez, V., Jara Pacheco, J. I. y Pérez Tello, S. (2021). Resiliencia comunitaria ante la Falla de San Ramón: un estudio exploratorio desde dirigentes sociales. *Bitācora Urbano Territorial*, 31(III): 185-199. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.86827>

### Autores

**Camilo Andrés  
Caro Zúñiga**

Programa de Reducción de  
Riesgo y Desastres (CITRID),  
Universidad de Chile  
[camilo.caro@ug.uchile.cl](mailto:camilo.caro@ug.uchile.cl)  
<https://orcid.org/0000-0002-9515-2618>

**Gabriel Prosser Bravo**

Centro de Salud Mental en  
Comunidades Educativas, Universidad  
Academia de Humanismo Cristiano  
[gabriel.prosser@uacademia.cl](mailto:gabriel.prosser@uacademia.cl)  
<https://orcid.org/0000-0003-1255-5890>

**Valentina Stark Gutiérrez**

Programa de Reducción de  
Riesgo y Desastres (CITRID),  
Universidad de Chile  
[valentina.stark@ug.uchile.cl](mailto:valentina.stark@ug.uchile.cl)  
<https://orcid.org/0000-0002-6752-7929>

**Jorge Ignacio Jara  
Pacheco**

Universidad de Chile  
[jorge.jara.p@ug.uchile.cl](mailto:jorge.jara.p@ug.uchile.cl)  
<https://orcid.org/0000-0001-8473-0331>

**Sonia Pérez Tello**

Universidad de Chile  
[sonperez@u.uchile.cl](mailto:sonperez@u.uchile.cl)  
<https://orcid.org/0000-0001-7867-6447>

[1] Esta investigación fue financiada a partir del proyecto "Riesgo y modificación PRMS Falla San Ramón", de la Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Gobierno de Chile (#640-27-LP10).

## Resumen

---

En el campo de la Gestión del Riesgo ante Desastres (GRD) la noción de resiliencia comunitaria ha motivado una serie de estudios enfocados en conceptualizar, dimensionar y definir los pilares de este constructo. El presente estudio busca describir las dimensiones de la resiliencia comunitaria frente a la amenaza de una falla geológica activa del sector precordillerano de la Región Metropolitana de Chile. Se aplicó un cuestionario a 43 dirigentes sociales de Peñalolén; posteriormente, se realizó un análisis estadístico de los 27 ítems cerrados y un análisis temático cuantitativo de los tres ítems abiertos. Los resultados indican cinco dimensiones claves de la resiliencia comunitaria: gobernabilidad, evaluación del riesgo, conocimientos culturales y educación, gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidad, y estrategias organizativas para la preparación y respuesta

ante desastres. Se discute la importancia de estas dimensiones de la resiliencia comunitaria en contextos de vulnerabilidades crónicas y superpuestas, a la vez que se resalta la necesidad de desarrollar mejores medidas institucionales de prevención, preparación y respuesta ante desastres.

**Palabras Clave:** reducción de desastres, planificación urbana, acción comunitaria, planificación de programas

## Autores

---

### Camilo Andrés Caro Zúñiga

Psicólogo de la Universidad de Chile, Diplomado en Psicología Educacional. Asistente de investigación del Programa de Reducción de Riesgo y Desastres (CITRID) de la Universidad de Chile. Tiene experiencia de trabajo con comunidades en situación de vulnerabilidad social y riesgo ante situaciones de desastre siconnaturales. Desarrolla actualmente líneas de investigación y trabajo en los campos de la gestión del riesgo de desastres, cambio climático y educacional ambiental.

### Jorge Ignacio Jara Pacheco

Licenciado en Sociología de la Universidad de Chile. Experiencia en proyectos de reducción de riesgo y desastres. Sus áreas de investigación son la estratificación social, la vulnerabilidad y el desarrollo.

### Sonia Pérez Tello

Académica del Departamento de Psicología de la Universidad de Chile e Investigadora del Programa de Reducción de Riesgo y Desastres (CITRID), Universidad de Chile. Doctora en Psicología Social y del Desarrollo, de la Università Cattolica del Sacro Cuore, Italia. Experta en temáticas de gestión del riesgo desastre, vulnerabilidad social, resiliencia comunitaria y educación popular.

### Valentina Stark Gutiérrez

Psicóloga de la Universidad de Chile, Diplomado en Psicología Educacional. Asistente de investigación en el Centro de Investigación en Resiliencia y Cambio Climático (CR2) y el Programa de Reducción de Riesgo y Desastres (CITRID), Universidad de Chile. Tiene experiencia de trabajo en intervenciones sociales con comunidades en situación de vulnerabilidad social, en riesgo y afectadas por desastres siconnaturales. Sus áreas de investigación son el cambio climático, la educacional ambiental y la gestión del riesgo de desastres.

### Gabriel Prosser Bravo

Licenciado en Psicología de la Universidad de Chile. Investigador del Centro de Salud Mental en Comunidades Educativas, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. Desarrolla actualmente líneas de investigación y trabajo en los campos de la Educación Ambiental y la Psicología Ambiental.



## Abstract

In the field of Disaster Risk Management (DRM), the notion of community resilience has motivated a series of studies focused on conceptualizing, dimensioning and defining the pillars of this construct. This study seeks to describe the dimensions of community resilience in the face of the threat of an active geological fault in the foothills of the Metropolitan Region of Chile. A questionnaire was applied to 43 social leaders of Peñalolén, subsequently, a statistical analysis of the 27 closed items was held and a quantitative thematic analysis of the three opened items. The results indicate five key dimensions of community resilience: governance; risk assessment; cultural knowledge and education; risk management and vulnerability reduction and organizational strategies for disaster preparedness and response. Finally, the importance of these dimensions of community resilience in contexts of chronic and overlapping vulnerabilities is discussed, while highlighting the need to develop better institutional measures for prevention, preparedness and response to disasters.

**Keywords:** disaster reduction, urban planning, community action, programme planning

## Résumé

Dans le domaine de la Gestion des Risques de Catastrophe (GRC), la notion de résilience communautaire a motivé une série d'études axées sur la conceptualisation, le dimensionnement et la définition des piliers de ce construit. Cette étude cherche à décrire les dimensions de la résilience des communautés face à la menace d'une faille géologique active située dans les contreforts de la Région Métropolitaine du Chili. Un questionnaire a été appliqué à 43 leaders sociaux de Peñalolén ; ensuite, une analyse statistique des 27 éléments fermés et une analyse thématique quantitative des trois éléments ouverts a été réalisé. Les résultats indiquent cinq dimensions clés de la résilience communautaire: la gouvernance; évaluation des risques; connaissances culturelles et éducation; gestion des risques et réduction de la vulnérabilité et des stratégies organisationnelles pour la préparation et la réponse aux catastrophes. Enfin, l'importance de ces dimensions de la résilience communautaire dans des contextes de vulnérabilités chroniques et qui se chevauchent est discuté, tout en

## Resumo

No campo da Gestão de Risco de Desastres (GRD), a noção de resiliência comunitária tem motivado uma série de estudos com foco em conceituar, dimensionar e definir os pilares desse construto. Este estudo busca descrever as dimensões da resiliência da comunidade diante da ameaça de uma falha geológica ativa localizada no setor da pré-cordilheira na Região Metropolitana do Chile. Um questionário foi aplicado a 43 líderes sociais de Peñalolén; posteriormente, foi realizada uma análise estatística dos 27 itens fechados e uma análise temática quantitativa dos três itens abertos. Os resultados indicam cinco dimensões-chave da resiliência da comunidade: governança; avaliação de risco; conhecimento cultural e educação; gestão de risco e redução da vulnerabilidade e estratégias organizacionais para preparação e resposta a desastres. Se discute a importância de istas dimensões na resiliência comunitaria em contextos de vulnerabilidades crônicas e sobrepostas, se destacam as necessidades de desenvolver melhores medidas institucionais para a prevenção, preparação e resposta aos desastres.

**Palavras-chave:** redução de desastres, planejamento urbano, ação comunitária, planejamento do programa



**Resiliencia comunitaria ante la  
Falla de San Ramón**  
un estudio exploratorio  
desde dirigentes sociales

soulignant la nécessité de développer de meilleures mesures institutionnelles pour la prévention, la préparation et la réponse aux catastrophes.

**Mots-clés:** réduction des désastres, planification urbaine, action communautaire, planification de programmes

*Desde esta perspectiva, en las ciudades resilientes es fundamental tener una mirada en el ámbito comunitario, comprendiéndolo como un espacio donde confluyen y se tensionan la subjetividad de los individuos, las relaciones interpersonales y territoriales, así como también las estructuras sociales normativas (Zambrano y Berroeta, 2012).*

## Introducción

Desde principios del siglo XXI se evidencia a nivel mundial un aumento considerable de los desastres naturales, así como también de los daños materiales y humanos que estos producen, especialmente en los países en vías de desarrollo (United Nations International Strategy for Disaster Reduction [UNISDR], 2019). Bajo este panorama, el riesgo de desastres se ha establecido como una temática de interés, tanto en el ámbito de la investigación como en la agenda internacional (Sandoval y Sarmiento, 2018), donde organizaciones como las Naciones Unidas han impulsado acuerdos transnacionales para la Gestión de la Reducción del Riesgo de Desastre (GRRD), como el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, el cual enfatiza la prevención ante la generación de nuevos riesgos, la reducción de los existentes y el aumento de la resiliencia global y local (UNISDR, 2015).

En Chile, Estado ratificante del Marco de Sendai y país con amplio historial, tanto en la frecuencia como en la intensidad de desastres socio-naturales (Camus, Arenas, Lagos y Romero, 2016), se ha implementado la Estrategia Nacional de Investigación, Desarrollo e Innovación para un Chile Resiliente Frente a Desastres de Origen Natural, que señala como tarea prioritaria contar con mayor información sobre el grado de resiliencia de las comunidades en situación de riesgo por una amenaza de origen natural (CREDEN, 2016).

Considerando estos antecedentes, este estudio pretendió describir las dimensiones asociadas a la resiliencia comunitaria, mediante el análisis de un cuestionario, aplicado a dirigentes sociales de la comuna<sup>[2]</sup> de Peñalolén, en relación con la amenaza asociada a la Falla San Ramón (FSR). La relevancia de esto radica en contar con información para que el gobierno local, las comunidades y otros colectivos académicos y sociales desarrollen iniciativas para gestionar el riesgo de la FSR o de otros riesgos sísmicos de similares características.

## El Concepto de Resiliencia Comunitaria y sus Dimensiones

Particularmente en el ámbito de la GRRD, el concepto de resiliencia fue apropiado por los estudios urbanos y regionales (Méndez, 2012), lo que permitió superar la comprensión del riesgo solo como una construcción, a partir de las amenazas y vulnerabilidades de un determinado sistema o territorio, y avanzar hacia una comprensión más holística, que considera las capacidades para resistir y adaptarse a los cambios producidos por un desastre de origen natural (Cardona, 2001). En este marco, CREDEN (2016) define la resiliencia como

[2] Unidad básica de administración del Estado. Estas contemplan a la comunidad como institución a cargo de la administración local, que a su vez dispone de un alcalde como máxima autoridad.

Las capacidades de un sistema, persona, comunidad o país expuestos a una amenaza de origen natural, para anticiparse, resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, para lograr la preservación, restauración y mejoramiento de sus estructuras, funciones básicas e identidad. (p. 4)

A partir de esta definición sistemática, en un primer nivel identificamos la resiliencia urbana, referida a la forma en que las naciones y gobiernos locales implementan una serie de iniciativas para el desarrollo de ciudades resilientes, que sean capaces de adaptarse y recuperarse ante una situación de emergencia o desastre (Cañete, 2017).

Desde esta perspectiva, en las ciudades resilientes es fundamental tener una mirada en el ámbito comunitario, comprendiéndolo como un espacio donde confluyen y se tensionan la subjetividad de los individuos, las relaciones interpersonales y territoriales, así como también las estructuras sociales normativas (Zambrano y Berroeta, 2012). Bajo este prisma, Uriarte (2013) plantea la resiliencia comunitaria como “la capacidad del sistema social y de las instituciones para hacer frente a las adversidades y para reorganizarse posteriormente de modo que mejoren sus funciones, su estructura y su identidad” (p. 10).

Para observar cómo se desarrolla la resiliencia en las comunidades, diversos autores señalan la necesidad de operacionalizar este constructo, identificando así sus principales dimensiones y los factores que lo componen. En este sentido, se expone a continuación una síntesis de la literatura que recoge algunos de los estudios orientados a evaluar la resiliencia comunitaria y sus componentes (ver Tabla 1).

Algunos de los pilares o factores de la resiliencia comunitaria han servido de base para la realización de diversas investigaciones empíricas. Por ejemplo, Flores y Sanhueza (2018) encuestaron a los pobladores de Caleta Tumbes, lugar de Chile afectado por un tsunami producido por el terremoto 8.8 en la escala de Richter del año 2010. Fue posible señalar que las dimensiones más fuertes de la resiliencia comunitaria fueron la identidad cultural pesquera, la autoestima colectiva y el humor social. Las dimensiones más débiles, en cambio, fueron la baja honestidad gubernamental comunitaria y la estructura social poco cohesionada.

Esto último fue respaldado por un estudio realizado por Stewart (2017) con afectados por el incendio de Valparaíso de 2014. Se pudo identificar que la re-

siliencia fue producto de un esfuerzo comunitario, siendo escasa la ayuda gubernamental. Se identificaron como pilares de la resiliencia el arraigo al territorio, la proyección de vida futura, la solidaridad y la historia colectiva.

En síntesis, las principales dimensiones y factores que promueven la resiliencia vienen de la comunidad y sus procesos endógenos, mientras que las principales barreras y dificultades surgen de una gobernabilidad poco efectiva e inoperante, como también de un contexto donde se superponen una serie de vulnerabilidades.

## **La Falla San Ramón: un Reflejo de las Vulnerabilidades Superpuestas y las Paradojas Estructurales de la Planificación Urbana en el Área Metropolitana de Santiago**

La FSR es una falla geológica potencialmente activa, con dirección norte-sur, ubicada en el frente cordillerano al este de Santiago de Chile, específicamente en el piedemonte andino, unidad geomorfológica de contacto entre la Cordillera de Los Andes y el Valle de los ríos Mapocho y Maipo (Vargas et al., 2014). Según Armijo et al. (2010), la FSR sobrepone las rocas del frente cordillerano a los sedimentos de la depresión central, generando un escarpe o una pendiente. Esta posee una extensión lineal de 35 km y una profundidad de entre 10 y 12 km desde la corteza hasta la superficie. Dentro de las comunas actualmente afectadas por la FSR se encuentran Vitacura, Las Condes, La Reina, Peñalolén, La Florida y Puente Alto (ver Figura 1).

El riesgo vinculado a la FSR es la posibilidad de un gran terremoto destructivo de tipo cortical y de la ruptura de la superficie a lo largo de la falla. El riesgo ha sido comprobado a partir de registros paleosismológicos que demuestran la ocurrencia de dos terremotos de gran magnitud en el pasado ( $M_w \geq 7.5$ ), uno hace 17,000 años y el último hace 8,000 (Vargas et al., 2018).

Cabe mencionar que al interior del territorio que comprende la falla se encuentran edificaciones tales como la planta de tratamiento de Aguas Andinas “Las Vizcachas”, ubicada en Puente Alto, y el Centro de Estudios Nucleares en La Reina, ambas constituyéndose como potenciales fuentes de

Dimensiones	Pilares y fortalezas	Antipilares y debilidades
Gobernabilidad	Honestidad gubernamental	Escasa ayuda gubernamental Baja honestidad gubernamental Pobreza política
Evaluación del riesgo	Percepción del riesgo Proyección de vida futura	Dependencia económica
Conocimiento culturales y educación	Historia colectiva Identidad cultural	Pobreza cultural
Gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidad	Estructura social cohesionada Solidaridad	Vulnerabilidad social Estructura social poco cohesionada Pobreza económica
Estrategias organizativas para la preparación y respuesta ante desastres	Inclusión Capacidad de trabajo colectivo Humor social Autoestima colectiva Arraigo territorial	Aislamiento social Aislamiento emocional Estigmatización de las víctimas

**Tabla 1.** Síntesis de las dimensiones, pilares y anti pilares de la resiliencia comunitaria revisados.

**Fuente:** Elaborado con base en los trabajos de Flores y Sanhueza (2018); López y Limón (2017); Stewart (2017); Twigg (2007); Uriarte (2013); Vázquez, Núñez y Ortega (2018)

daños incubados (Del Castillo, 2018). Son paradojas estructurales, puesto que estos edificios buscan asegurar una mejor calidad de vida, pero terminan magnificando la amenaza y siendo potenciales desastres incubados (Beltramino, 2019).

Ahora bien, a pesar de la amenaza de la FSR para los faldeos cordilleranos de Santiago, la política de desarrollo urbano no considera este riesgo en sus instrumentos de planificación territorial, permitiendo un desarrollo que expone a la población a un eventual desastre. La expansión demográfica irregular de la ciudad en el Área Metropolitana de Santiago responde a la desestatización y privatización de la planificación territorial fomentada por las Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano que, desde los años 80, impulsaron la acción del libre mercado, relevando los intereses económicos privados del sector inmobiliario en el crecimiento de las áreas urbanas (Rasse et al., 2019).

Por consiguiente, el aumento en la concentración poblacional, la mayor plusvalía urbana, la especulación del suelo y la falta de administración pública trajeron consigo un crecimiento desregulado del territorio urbanizado que, a partir de la intervención de iniciativas privadas, transformó el piedemonte andino en un commodity natural (Vargas et al., 2018). De esta manera, las comunidades que habitan sobre la FSR viven en una situación de riesgo desencadenada por una planificación del hábitat urbano que no establece una relación sustentable entre los sistemas sociales y naturales, sino que está mediada por principios de modernización territorial y desarrollo urbano que emergen desde una liberalización económica del Estado (Rasse et al., 2019). Dicha condición de riesgo de exposición a la amenaza que constituye la FSR es acrecentada por las altas tasas de vulnerabilidad social, estructural y económica observadas en la mayoría de las comunas del piedemonte andino (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).



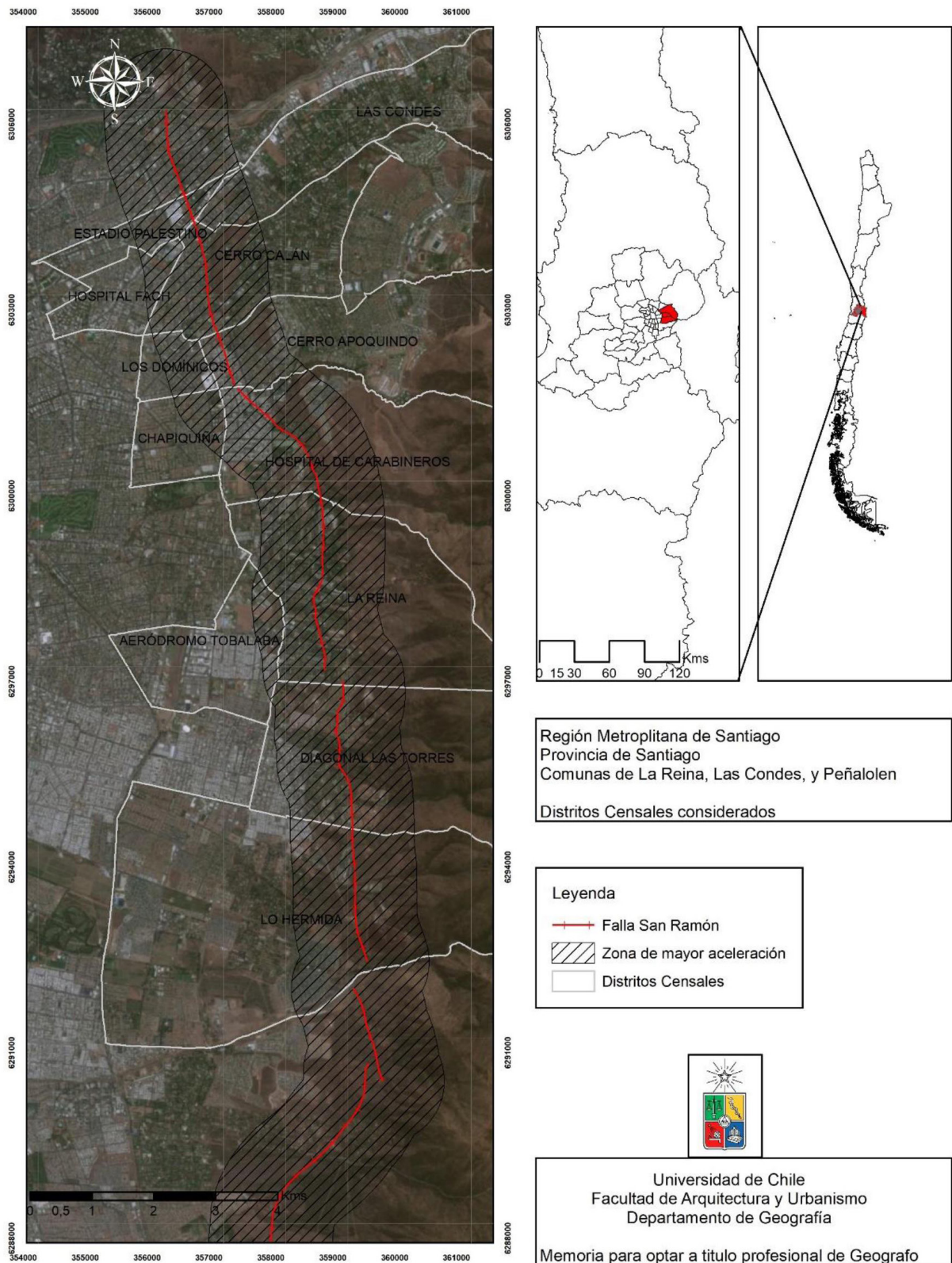


Figura 1. Territorio que comprende la FSR.  
Fuente: Del Castillo, F. (2018)

Género		Edad						
F	M	μ	18-30	30-40	40-50	50-60	60-70	70+
30	13	54	1	5	9	15	8	4

**Tabla 2.** Participantes del estudio.

**Fuente:** Elaboración propia.

## Metodología

Se realizó un estudio exploratorio cuantitativo (Creswell, 2017) para describir los niveles de resiliencia comunitaria en diferentes dimensiones del constructo. Se aplicó un cuestionario de preguntas abiertas y cerradas que fue analizado por medio de diversas técnicas cuantitativas. En particular, se utilizaron análisis estadísticos descriptivos y análisis de contenido temático cuantitativo (Vaismoradi, Turunen y Bondas, 2013).

La pregunta de investigación que guió el trabajo de producción y análisis de la información fue: ¿Qué percepciones tienen los dirigentes sociales de la comuna de Peñalolén en torno a la potencial resiliencia de su comunidad frente a la amenaza de la Falla San Ramón?

## Muestra

Participaron un total de 43 dirigentes sociales de la comuna de Peñalolén. Se siguió un muestreo por conveniencia (Mendieta, 2015), teniendo como base la nómina del total de dirigentes sociales de juntas de vecinos <sup>[3]</sup> de la comuna, disponible en la Municipalidad de Peñalolén. Esta integraba aquellas juntas de vecinos activas y con dirigentes en funciones. Esto dio un total de 50 juntas de vecinos, equivalentes a un universo muestral de 150 directivos. Participaron voluntariamente 43 de ellos, lo que representan un 28.66% del total (ver Tabla 2). El trabajo de campo tuvo una extensión de tres meses y fue realizado durante el año 2018.

[3] Organización representativa de los residentes de una unidad vecinal que vela por los intereses de los vecinos, promueve el desarrollo de la comunidad y colabora con las autoridades tanto municipales como estatales.

Se decidió enfocar la atención en los dirigentes sociales <sup>[4]</sup>, agentes centrales en la organización local y en el vínculo de las personas con las instituciones en un territorio determinado. Por lo tanto, el criterio de selección de la muestra responde a que estos son actores mayormente informados acerca de las características del territorio y las necesidades de la comunidad, debido en parte a su rol de líderes y representantes territoriales elegidos democráticamente por sus cohabitantes.

## Técnicas de Producción de la Información

Los resultados derivan del análisis de dos de las cuatro variables que componen el cuestionario “Vulnerabilidad, resiliencia y consciencia de riesgo”. Este cuestionario fue aplicado con fines exploratorios para la Iniciativa Científica Milenio, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo del Gobierno de Chile. Su construcción se realizó a partir de una serie de antecedentes científicos y de la experiencia de los investigadores del Centro de Investigación en Vulnerabilidades y Desastres Socionaturales (CITRID).

Para el presente caso, las variables seleccionadas son las capacidades de resiliencia (V3) y la consciencia de riesgo (V4). La variable capacidades de resiliencia es entendida como el conjunto de aquellos saberes y prácticas que permiten la adaptación a las consecuencias de un posible desencadenamiento de la amenaza sísmica. Por su parte, la variable consciencia de riesgo se refiere a la percepción, valoración y disposición a la acción que la persona manifiesta en relación con la estructura de riesgos en la que se inserta en su vida cotidiana.

Las variables analizadas están compuestas de 27 ítems de respuesta cerrada y tres ítems de respuesta abierta. Estas fueron seleccionadas por dos motivos:

[4] Dirigentes vecinales y comunitarios, quienes se encuentran a cargo de organizar y aunar voluntades en torno a objetivos y/o problemáticas territoriales de diversa índole.

Variable del Cuestionario	Dimensión de la literatura
(V3) Capacidades de resiliencia	(i) Gobernabilidad
	(ii) Evaluación del riesgo
	(iii) Conocimiento culturales y educación
(V4) Conciencia del riesgo	(iv) Gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidad
	(v) Estrategias organizativas para la preparación y respuesta ante desastres

**Tabla 3.** Variables del cuestionario y dimensiones en la literatura sobre resiliencia comunitaria.

Fuente: Elaboración propia.

porque aparecen como dimensiones fundamentales de la resiliencia comunitaria en diversos modelos revisados por el equipo de investigación (ver Tabla 1) y porque las variables V1 y V2 del cuestionario responden a cuestiones socioeconómicas que no entregan mayor información respecto a la resiliencia comunitaria ante el riesgo que significa la FSR.

## Técnicas de Análisis de Información

Los resultados fueron ingresados a una base de datos construida a partir del programa Statistical Package for the Social Sciences (SPSS). Contando con la base de datos del cuestionario, se seleccionaron las preguntas correspondientes para las variables V3 y V4, con sus correspondientes dimensiones extraídas de la literatura internacional (ver Tabla 2).

Se realizó un análisis temático de aquellas preguntas abiertas (Vaismoradi, Turunen y Bondas, 2013), procediendo de igual manera en cada una de estas. Primero, se realizaron varias lecturas cruzadas y se hizo un pool de códigos asociados a las dimensiones identificadas por parte del equipo de investigación en

este estudio y en otros anteriores; segundo, se organizaron estas categorías ordinalmente según el número de menciones realizadas por los dirigentes sociales. Se aplicaron, también, estadísticos descriptivos de frecuencia, media y mediana en aquellas preguntas cerradas del cuestionario.

## Resultados

Producto de los análisis realizados, fue posible agrupar las respuestas de los dirigentes sociales al cuestionario en cinco dimensiones de la resiliencia comunitaria: gobernabilidad, evaluación del riesgo, conocimientos culturales y educación, gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidad, y estrategias organizativas para la preparación y respuesta ante desastres. Estas serán revisadas a continuación.

## Gobernabilidad

Un primer elemento dentro de esta dimensión se relaciona con la evaluación de los servicios y la in-



fraestructura comunitaria, en donde los dirigentes calificaron los servicios básicos presentes en su comunidad de regulares a buenos, destacando los servicios primarios, centros educacionales y de salud, pero valorando negativamente a las comisarías y al servicio de transporte público. A la hora de analizar cuáles son las problemáticas respecto a las infraestructuras en la comunidad, mencionaron deficiencias en las estructuras destinadas a las personas en situación de discapacidad, el mal estado de las calles, la deficiente instalación de colectores de aguas lluvia y/o basureiros y la falta de construcción de ciclovías.

Respecto de la proximidad de servicios, los encuestados destacaron que una gran cantidad se encuentra cerca de la comunidad; se mencionaron centros educacionales (100%), transporte público (97.6%), centros de abastecimiento (97.6%), áreas verdes (95.2%), centros de salud (95.2%), equipamiento comunitario (92.9%), bancos y cajeros automáticos (90.5%), equipamiento deportivo (85.7%) y farmacias (85.7%).

Al indagar sobre la relación de la comunidad con las instituciones y organizaciones del territorio, los participantes señalaron tener mayor vínculo cotidiano con tres, a saber, la Municipalidad de Peñalolén, los Carabineros (Policía Nacional) y el Servicio de Salud Primario. Sobre las instituciones y organizaciones que desplegaron ayuda a las comunidades en una situación de emergencia, en una escala del 1 al 7, los participantes destacaron a los Bomberos (6.51), a la Fundación Techo para Chile (5.96), a los estudiantes (5.92) y a la Municipalidad de Peñalolén (5.76).

Al contrario, los encuestados evaluaron como deficiente la ayuda de las empresas privadas (3.58), del Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada [SHOA] (3.96) y de la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior [ONEMI] (3.6). Finalmente, al ser consultados acerca de la institución o agente comunitario en que confiarían para obtener información durante un desastre, estos líderes comunitarios señalaron a la Municipalidad de Peñalolén, a Carabineros y a los medios de comunicación.

## Evaluación del Riesgo

Dentro de esta segunda dimensión es posible constatar, a través de la evaluación de los dirigentes, que existe un alto nivel de riesgo social. Esto se evidencia,

en primer lugar, en una percepción de bajas oportunidades de acceso a trabajo y vivienda y, en segundo lugar, en una alta ocurrencia de situaciones de contaminación ambiental, a saber, basura en espacios públicos (80.5%), plagas de insectos, animales peligrosos o abandonados (78%), contaminación acústica (53.7%), contaminación del aire y/o malos olores (51.2%), contaminación visual (39.0%) y contaminación del agua proveniente de la red pública (31.7%). Finalmente, se evidencia una alta frecuencia de situaciones relacionadas con delincuencia (90%), desempleo (78.1%), pobreza (62.5%), consumo de drogas (85.7%) y tráfico de drogas (69%), violencia intra-familiar (59.4%) y violencia en el barrio (56.3%), así como también falta de oportunidades en educación (56.3%) y salud (50%).

A la hora de analizar la percepción de riesgo de los dirigentes ante los desastres, fue posible distinguir aspectos relacionados con su conocimiento sobre el riesgo sísmico al que se enfrentan y otros vinculados a las expectativas en torno a un potencial desastre. Un 54.8% de los dirigentes plantearon conocer campañas de difusión asociadas al tema, mientras que un 45.2% señalaron no conocerlas. Aquellos dirigentes que sí conocen estas iniciativas, señalaron que los entes responsables han sido principalmente la Municipalidad de Peñalolén, la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI) y los servicios de emergencia (Bomberos, Carabineros y Policía de Investigaciones), y que su medio de transmisión fueron los panfletos (50%), la televisión (37.5%) y la radio (25%).

Finalmente, respecto de las expectativas en torno a un futuro desastre, los dirigentes señalaron que la ayuda se demoraría en llegar (92.9%), sería insuficiente (78.6%), se distribuiría injustamente (64.3%) y que no se informaría oportunamente qué medidas tomar al respecto (60.8%).

## Conocimientos Culturales y Educación

En esta tercera dimensión, los dirigentes señalaron cinco grandes categorías sobre lo que necesita saber su comunidad y familia para que los desastres no impacten negativamente en su vida. Primero, se refirieron a las capacidades de preparación y respuesta, al conocimiento de los lugares a los que acudir, el cómo comportarse y reaccionar, qué herramientas son útiles, etc. Segundo, mencionaron las capacidades de prevención, llamando la atención sobre una formación continua que les permita afrontar



el desastre en cualquier momento. Tercero, hablaron de la información y el conocimiento respecto de los desastres y la falla en términos técnicos, y sobre el conocimiento de sus potenciales consecuencias. Cuarto, señalaron el fortalecimiento de las relaciones comunitarias para identificarse entre vecinos, saber formar redes y entregarse información. Quinto, se preguntaron por la capacidad de levantarse ante un potencial desastre.

Sobre la FSR todos señalaron conocerla principalmente por la televisión, la Municipalidad de Peñalolén y los familiares y/o amigos. Algunos dirigentes mencionaron conocer las posibles consecuencias de la FSR y las características que la vuelven una amenaza; es evidente que se ha creado un imaginario catastrófico en torno a la falla, pues los entrevistados aseguraron que Peñalolén, e inclusive Santiago, podrían desaparecer. Las personas declararon que les gustaría conocer mediante charlas, folletos y conversaciones grupales los daños que la FSR puede producir, cuáles son los peligros a los que se exponen, los lugares que serán dañados, cuándo se dará el evento catastrófico y qué medidas preventivas pueden tomar para estar mejor preparados ante el posible desastre.

## Gestión del Riesgo y Reducción de Vulnerabilidad

En oposición a lo encontrado en la evaluación del riesgo, en esta cuarta dimensión los dirigentes identificaron una serie de aspectos positivos del barrio vinculados a la gestión del riesgo y la reducción de las vulnerabilidades: el compromiso, la organización, la solidaridad, la cooperación y la buena convivencia. El compromiso y la capacidad de organizarse para un objetivo en común funciona gracias a que los vecinos se conocen, tienen una buena convivencia, son capaces de establecer una comunicación efectiva y poseen interés en participar en algunas de las actividades generadas por la misma comunidad que, a su vez, son fomentadas por la presencia de dirigentes sociales. Esto mismo ha permitido generar instancias de cooperación en momentos de necesidad o ante situaciones adversas.

Dentro de los aspectos del barrio valorados negativamente se identificaron cuatro elementos: falta de participación, desorden público, falta de regulación y planificación. La falta de participación se presenta, principalmente, como inactividad en las

juntas vecinales, mientras que el desorden público se encuentra asociado a ruidos molestos de los vecinos y a actividades delictivas, relacionadas con la drogadicción, el tráfico de drogas y el alcoholismo. Finalmente, la falta de regulación y planificación se manifiesta en los problemas de suciedad, la falta de control policial y las deficiencias en la infraestructura vial y de esparcimiento.

## Preparación y Respuesta Comunitaria ante Desastres

Más del 50% de los participantes señalaron que raramente conversan con su familia y vecinos sobre las consecuencias de futuros desastres que podrían afectar a la comunidad. Además, esto se sustenta en que 65.5% de ellos mencionaron que, a nivel comunitario, no se ha adoptado ninguna medida de prevención ante situaciones de desastres. Aun así, es posible identificar acciones vinculadas al cuidado del medio ambiente, como el reciclaje y el uso responsable del agua.

Pensando en sus vecinos, aludieron que no tienen claro si sabrán o no responder ante la emergencia. Aunque plantearon que existirá ayuda entre vecinos, dudan de que estos estén preparados para prevenir potenciales daños del desastre. Asimismo, la mayoría de los dirigentes cree que sería posible salir adelante luego de un desastre tanto a nivel barrial como a nivel comunal, regional y nacional.

Respecto a las experiencias de respuesta comunitaria vividas anteriormente en situaciones de desastres, la mayoría de los dirigentes participaron en comités de abastecimiento de agua, comida y seguridad, evaluando positivamente el funcionamiento de las estrategias organizativas. Con relación al uso de medios de comunicación en situaciones de respuesta comunitaria, los dirigentes señalaron la radio y la televisión como los principales medios utilizados; en segundo lugar, están los familiares y vecinos; en tercer lugar, las redes sociales. Finalmente, los encuestados evaluaron positivamente el funcionamiento de la radio, la comunicación con familiares y las redes sociales, pero encontraron regular la comunicación con vecinos y la televisión.

## Discusión

El presente estudio ha tenido como propósito describir, por medio de un diseño cuantitativo exploratorio, una serie de dimensiones asociadas a la resiliencia comunitaria. Para esto, se contactó a dirigentes sociales de la comuna de Peñalolén con el propósito de que respondieran un cuestionario con relación a la amenaza de la Falla San Ramón (FSR). La relevancia de esto radica en analizar la posibilidad de construir resiliencia comunitaria en territorios donde las vulnerabilidades son crónicas y superpuestas, para así, con esta información, elaborar planes y programas para la GRRD desde un enfoque comunitario.

Al realizar el mencionado proceso, se pudo constatar la existencia de las cinco dimensiones principales detectadas en los antecedentes bibliográficos (ver Tabla 1). Con esto, planteamos que, a pesar de las particularidades que se configuran a partir de la amenaza de la FSR, es posible generar una adecuada preparación y respuesta en base a las cinco dimensiones mencionadas: gobernabilidad, evaluación del riesgo, conocimientos culturales y educación, gestión de riesgos y reducción de vulnerabilidades, y estrategias organizativas para la preparación y respuesta ante desastres. Cabe mencionar en este punto ciertos pilares y antipilares relacionados con estas dimensiones que fueron señalados por los dirigentes sociales.

Uno de esos antipilares es la mala valoración de la infraestructura para el desplazamiento, en tanto condición de vulnerabilidad estructural que genera un mayor riesgo para personas en situación de discapacidad al momento de afrontar un desastre, especialmente en situaciones de evacuación. Ante tal contexto de vulnerabilidad estructural, propiciado por las escasas medidas de planificación territorial y desarrollo urbano sustentable por parte de políticas gubernamentales y entidades estatales, es necesario impulsar estrategias inclusivas de planificación, diseño, mantención y construcción de infraestructura pública, a partir de un enfoque de resiliencia urbana y comunitaria. Ello permitiría el desarrollo de ciudades resilientes con estándares que tomen en consideración las amenazas, el riesgo de desastre subyacente, las condiciones de vulnerabilidad y las capacidades resilientes de las comunidades y las personas.

La valoración negativa de la ONEMI, principal institución a nivel nacional para la preparación y respuesta ante desastres, se constituye en un antipilar

de la dimensión de gobernabilidad. Esta situación de desconfianza institucional podría repercutir en el diálogo y la coordinación para el desarrollo de iniciativas que permitan una efectiva gestión del riesgo desde un enfoque local y comunitario (Villagra & Quintana, 2017), lo que a su vez disminuye los niveles de agilidad y adaptabilidad ante una situación de desastre (Stewart, 2017). A pesar de esta situación, la valoración positiva hacia la Municipalidad de Peñalolén, es una oportunidad para el diseño e implementación de iniciativas locales que permitan fortalecer la agencia de la comunidad respecto del afrontamiento activo para la adaptación y recuperación ante desastres socionaturales (Sandoval et. al, 2018).

La vulnerabilidad socioambiental de la comunidad se constituye como un antipilar de la resiliencia comunitaria, ya que debilita física, material y psicológicamente a las personas, lo cual significa una reducción en la capacidad de respuesta ante un desastre, aumentando la probabilidad de que la comunidad tenga un alto grado de afectación ante una situación futura (Uriarte, 2013). A pesar de la presencia de este antipilar, el estudio da cuenta también de la existencia de capacidades sociales que contribuyen en la cohesión de la estructura social. Ello podría potenciar el desarrollo de respuestas positivas ante adversidades y la capacidad colectiva de prevención ante desastres (López y Limón, 2017), posibilitando estrategias organizativas en situaciones de riesgo.

Se identifica una tensión a la hora de describir el grado de cohesión social, porque existen tanto factores positivos como negativos respecto a las relaciones y vínculos comunitarios, así como también una necesidad de reforzar la identidad grupal y los lazos de solidaridad (Flores y Sanhueza, 2018; Uriarte, 2013). Particularmente, la falta de comunicación se erige como una barrera para la coordinación y comunicación ante una situación de desastre, lo que podría tener consecuencias en la prevención y preparación ante futuros eventos (López y Limón, 2017).

El desconocimiento de las características y consecuencias de la FSR puede perturbar la percepción de los dirigentes y de la comunidad, lo que, en conjunto con una visión catastrófica, reduce la posibilidad de agenciamiento de la comunidad para enfrentar de mejor forma y con mayor prontitud la ocurrencia de un evento (Abeldaño, Lucchese, y Fernández, 2015). A pesar de esta visión, algunos dirigentes son capaces de comprender que la FSR es

un problema para su comunidad y que, por lo tanto, es necesario tener mayor conocimiento sobre la falla y desarrollar iniciativas para la preparación ante esta amenaza. Esto es una potencial capacidad resiliente de la comunidad, que se vincula con la dimensión de conocimientos culturales y educación y que permitiría desarrollar, al interior de las comunidades, iniciativas para la prevención, preparación y respuesta ante situaciones de desastre, convirtiendo la FSR en una problemática movilizadora.

Los bajos niveles de preparación de medidas efectivas ante un eventual desastre, en conjunto con la participación colectiva en experiencias de desastres anteriores, dan cuenta de que la comunidad solo despliega sus estrategias organizativas cuando ya ha ocurrido el desastre y de que enfoca sus capacidades en la respuesta. Por tanto, es fundamental desarrollar en los territorios acciones colectivas planificadas que, según estudios anteriores, funcionen como columna vertebral para la articulación de un proceso resiliente, puesto que se ponen en juego todos los conocimientos previos de la comunidad y las experiencias acumuladas por esta (López y Limón, 2017; Twigg, 2007). Para ello es fundamental que se recojan las estrategias organizativas que fueron evaluadas positivamente en experiencias de desastres, como saberes relevantes en la construcción de un posible plan de preparación y prevención de cualquier tipo de riesgo siconatural.

## Conclusiones

Atendiendo a los argumentos expuestos, la FSR se constituye en una amenaza latente que, debido a las vulnerabilidades socioambientales, la carencia de instrumentos de planificación territorial adecuados, la desconfianza en las instituciones nacionales responsables de GRRD, la percepción catastrófica del riesgo ante la FSR y la baja preparación preventiva y de preparación ante desastres, configura un escenario de alto riesgo de desastre siconatural. Dicha situación hace imperativo que las instituciones públicas locales y nacionales vinculadas a la GRRD desarrollen un trabajo exhaustivo en las comunidades que se emplazan sobre la FSR, a partir de una acción coordinada con los dirigentes sociales y sus pobladores. Esto permitirá avanzar en el fortalecimiento de las capacidades resilientes en las comunidades expuestas a la amenaza, por medio de instancias formativas y de gestión local de la respuesta y preparación ante desastres.

Esta investigación entrega algunas luces para avanzar en ese sentido. En primer lugar, es necesario implementar iniciativas y programas de intervención pública que trabajen con los factores subyacentes de la vulnerabilidad socioambiental identificada en esta investigación. Para ello se debe mejorar la identificación de grupos vulnerables, subsanar los factores que influyen en la presencia de las condiciones de vulnerabilidad, mejorar la infraestructura para personas en situación de discapacidad y la construcción de servicios para solventar necesidades básicas, así como también se deben elaborar soluciones efectivas a la amplia gama de problemáticas de contaminación ambiental.

En segundo lugar, se vuelve fundamental que las instituciones responsables a nivel nacional, como ONEMI, propicien un trabajo colaborativo con la institucionalidad local y las comunidades, para aumentar los niveles de confianza. En este sentido, la confianza se gana mediante un esfuerzo cotidiano, que se sustenta en la interrelación con las comunidades y sus líderes en temáticas que son relevantes para el buen vivir de los habitantes.

En tercer lugar, resulta urgente implementar programas educativos para la sensibilización, prevención y preparación ante situaciones de desastres, especialmente respecto a la FSR. Estos programas educativos permitirán transformar la percepción catastrófica y desarrollar capacidades resilientes en la comunidad por medio de la sensibilización sobre las amenazas identificadas, entregando información fidedigna a los dirigentes sociales y sus comunidades sobre la FSR y otras amenazas existentes en el territorio. Dentro de estas instancias también es posible subsanar la problemática de baja prevención y preparación, identificada por los dirigentes sociales, por medio de talleres prácticos y de simulación, en pro de una cultura anti desastres, así como también se pueden crear herramientas para situaciones de emergencia ante desastres siconaturales.

Respecto a nuevas líneas de investigación, sería pertinente realizar un estudio con una muestra representativa de la totalidad de la comuna, así como otros proyectos que consideren más comunas afectadas por la FSR. Se sugiere que las futuras investigaciones interesadas en este caso exploren los pilares y antipilares de la resiliencia comunitaria desde metodologías mixtas, con instrumentos sólidos y pertinentes, facilitando la descripción de las técnicas de análisis de los factores relacionados al constructo de resiliencia comunitaria.

Hay que señalar que, a pesar de estas limitaciones, este estudio permite, por medio de la percepción de dirigentes sociales, identificar una serie de vulnerabilidades estructurales, sociales, ambientales y políticas en relación a la GRRD y la FSR. Esto hace fundamental el desarrollo de investigaciones que, desde la visión de las comunidades y los territorios, permitan tomar mejores decisiones en diálogo con los saberes y perspectivas de los que habitan un territorio en riesgo socioambiental. Esta información permitirá contar con evidencia que sustente la construcción de programas e intervenciones para el desarrollo de capacidades resilientes en las comunidades en riesgo de ser afectadas por un desastre socionatural. Con esto, Chile podría contar con una institucionalidad y unas comunidades mejor preparadas y capaces de reducir conjuntamente los grados de afectación ante un eventual desastre.



## Referencias

- ABELDAÑO, R., LUCCHESI, M., Y FERNÁNDEZ, A. (2015). Percepción del desastre y respuestas psicosociales en la comunidad de Tartagal (Argentina): aproximaciones cualitativas a partir del alud de 2009. *Revista Chilena de Salud Pública*, 19(3), 243-250. <https://doi.org/10.5354/0719-5281.2015.37635>
- ARMIJO, R., RAULD, R., THIELE, R., VARGAS, G., CAMPOS, J., LACASSIN, R., Y KAUSEL, E. (2010). The West Andean Thrust, the San Ramon Fault, and the seismic hazard for Santiago, Chile. *Tectonics*, 29, 1-34. <https://doi.org/10.1029/2008TC002427>
- BELTRAMINO, T. (2019). Los desastres y la visibilización de los riesgos. Las inundaciones en Santa Fe, Argentina. *Bitácora Urbano-Territorial*, 29(3), 165-173. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.72212>
- CAMUS, P., ARENAS, F., LAGOS, M., Y ROMERO, A. (2016). Visión histórica de la respuesta a las amenazas naturales en Chile y oportunidades de gestión del riesgo de desastre. *Revista de geografía Norte Grande*, (64), 9-20. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022016000200002>
- CAÑETE, O. (2017). Habitar en la quebrada. Resiliencia urbana y lenguaje de patrones en Valparaíso, Chile. *Revista de Urbanismo*, 37, 1-19. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2017.47987>
- CARDONA, O. D. (2001, 29 Y 30 DE JUNIO). La necesidad de repensar de manera holística los conceptos de vulnerabilidad y riesgo: Una crítica y una revisión necesaria para la gestión. Artículo y ponencia para *International Work-Conference on vulnerability in Disaster Theory and practice*. Seminario conducido por Disaster studies of Wageningen University and Research Center, Wageningen, Holanda.
- COMISIÓN NACIONAL PARA LA RESILIENCIA FRENTE A DESASTRES DE ORIGEN NATURAL [CREDEN]. (2016). *Hacia Un Chile Resiliente Frente a Desastres: Una Oportunidad*. Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo. <http://www.cnid.cl/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-DESASTRES-NATURALES.pdf>
- CRESWELL, J. W. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage publications.
- DEL CASTILLO, F. (2018). *Análisis de la percepción social del riesgo y la vulnerabilidad asociada a la falla de San Ramón en la provincia de Santiago, Chile* (Tesis de pregrado). Universidad de Chile.
- FLORES, P., Y SANHUEZA, R. (2018). Resiliencia comunitaria frente a los desastres naturales: caleta Tumbes, región del Biobío, Chile. *Cuadernos de Geografía*, 27(1), 131-145. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v27n1.59904>
- LÓPEZ, F. Y LIMÓN, F. (2017). Componentes del proceso de resiliencia comunitaria: conocimientos culturales, capacidades sociales y estrategias organizativas. *PSIENCIA. Revista Latinoamericana de Ciencia Psicológica*, 9(3), 1-13. <https://doi.org/10.5872/psiencia/9.3.61>
- MÉNDEZ, R. (2012). Ciudades y metáforas: sobre el concepto de resiliencia urbana. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 44(172), 215-231. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76122>
- MENDIETA, G. (2015). Informantes y muestreo en investigación cualitativa. *Investigaciones Andina*, 17(30), 1148-1150. <https://www.redalyc.org/pdf/2390/239035878001.pdf>
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2016). *Estimaciones de la pobreza por ingresos y multidimensional en comunas con representatividad*. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/estimacion\\_pobreza\\_ingreso\\_multidimensional\\_comunal.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/estimacion_pobreza_ingreso_multidimensional_comunal.pdf)
- RASSER, A., SABATINI, F., ROBLES, M. S., GÓMEZ, R., QUIERO, G. C., & TREBILCOCK, M. P. (2019). Metodologías de identificación de zonas en gentrificación. Santiago de Chile y Ciudad de México. *Bitácora Urbano-Territorial*, 29(1), 53-63. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n1.70035>
- SANDOVAL, J., ROJAS, L., VILLALOBOS, M., SANDOVAL, C., MORAGA, F., Y AGUIRRE, N. (2018). De organización vecinal hacia la gestión local del riesgo: diagnóstico de vulnerabilidad y capacidad. *Revista INVI*, 33(92), 155-180. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000100155>
- 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. <http://www.revistareder.com/ojs/index.php/reder/article/view/10>
- STEWART, A. (2017). Una exploración del proceso de recuperación frente a desastres y las fuentes de resiliencia en Alimapu, "La Tierra Quemada". *Independent Study Project (ISP)*. [http://digitalcollections.sit.edu/isp\\_collection/2546%0Athis](http://digitalcollections.sit.edu/isp_collection/2546%0Athis).
- TWIGG, J. (2007). Características de una Comunidad Resiliente ante los Desastres, Nota Guía. *Natural Hazards Review*, 1(8), 1-40. [http://www.eird.org/wikies/images/Spanish\\_Characteristics\\_disaster\\_high\\_res.pdf](http://www.eird.org/wikies/images/Spanish_Characteristics_disaster_high_res.pdf)
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. (2015) *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION. (2019) *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. <https://www.undrr.org/publication/global-assessment-report-disaster-risk-reduction-2019>
- URIARTE, J. DE D. (2013). La perspectiva comunitaria de la resiliencia. *Psicología Política*, 47, 7-18. <https://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N47-1.pdf>
- VAISMORADI, M., TURUNEN, H., & BONDAS, T. (2013). Content analysis and thematic analysis: Implications for conducting a qualitative descriptive study. *Nursing and Health Sciences*, 15, 398-405. <https://doi.org/10.1111/nhs.12048>
- VARGAS, G., INZULZA, J., PÉREZ, S., EJMMENTEWICZ, D., Y JIMÉNEZ, C. (2018). ¿Urbanización fallada? La Falla San Ramón como nuevo escenario de riesgo sísmico y la sostenibilidad de Santiago Chile. *Revista de Urbanismo*, 38, 1-20. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.48216>
- VARGAS, G., KLINGER, Y., ROCKWELL, T.K., FORMAN, S.L., REBOLLEDO, S., BAIZE, S., LACASSIN, R., & ARMIJO, R. (2014). Probing large intraplate earthquakes at the west flank of the Andes. *Geology*, 42(12), 1083-1086. <https://doi.org/10.1130/G35741.1>
- VÁZQUEZ, V., NÚÑEZ, J. F., Y ORTEGA, T. (2018). Estructura y resiliencia social en comunidades indígenas: el caso de la Unión de Palmeadoras de Tlaxiaco, Oaxaca, México. *REDES. Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 29(2), 206-225. <https://doi.org/10.5565/rev/redes.786>
- VILLAGRA, P., & QUINTANA, C. (2017). Disaster governance for community resilience in coastal towns: Chilean case studies. *International journal of environmental research and public health*, 14(9), 1063. <https://doi.org/10.3390/ijerph14091063>
- ZAMBRANO, A., Y BERROETA, H. (2012). *Teoría y práctica de la acción comunitaria: aportes desde la psicología comunitaria*. RIL Editores.



# Prácticas de hacer hogar en asentamientos informales de Viña del Mar, Chile

Home-making practices in informal settlement in Viña del Mar, Chile

Práticas cotidianas de moradia em favelas em Viña del Mar, Chile

Pratiques quotidiennes de logement dans le bidonville de Viña del Mar, Chili

▲ Fuente: Autoría propia.

**Autora**

**Ignacia Ossul-Vermehren**

University College London

[ignacia.ossul@ucl.ac.uk](mailto:ignacia.ossul@ucl.ac.uk)

<https://orcid.org/0000-0002-4469-5268>

**Recibido:** 30/04/2020

**Aprobado:** 12/08/2020

## Cómo citar este artículo:

Ossul-Vermehren, I. (2021). Prácticas de hacer hogar en asentamientos informales de Viña del Mar, Chile. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 201-215. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.86886>

## Resumen

---

Las prácticas de hacer hogar tales como cocinar, construir y conectarse informalmente a los servicios son parte fundamental de la vida cotidiana de las mujeres en los asentamientos informales en Viña del Mar, Chile. Las prácticas y discursos de las mujeres en torno al 'hogar', sin embargo, son un tema poco investigado que puede proporcionar información valiosa para analizar las relaciones de género en la producción socioespacial del hábitat informal. A través de una aproximación etnográfica, con métodos visuales y participativos, el artículo presenta datos empíricos producidos en los dos asentamientos informales más grandes de Chile. Los resultados muestran como las prácticas no son solo estrategias de supervivencia, sino que son intrínsecamente políticas. El artículo aporta un marco analítico tridimensional que clasifica las prácticas de

hacer el hogar en prácticas de construcción, mantención y planeación del hogar. Con un compromiso con la justicia de género y urbana, el enfoque analítico y metodológico del artículo contribuye al reconocimiento del esfuerzo de las mujeres en la lucha por la vivienda en Chile.

**Palabras Clave:** vida cotidiana, mujer, hogar, vivienda, campamento

## Autora

---

### Ignacia Ossul-Vermehren

Docente e investigadora en The Bartlett Development Planning Unit, University College. Especialista en temas de género y discapacidad en hábitat informal. Doctora en Planificación Urbana y Desarrollo por University College London.



## Abstract

Home-making practices such as cooking, building, and connecting informally to services are intrinsic to the everyday life of women in informal settlements in Viña del Mar, Chile. Women's practices and narratives around the 'home', however, are an under-researched topic that can provide valuable input to analyse gender relations in the socio-spatial production of informal housing. Through an ethnographic approach, using visual and participatory methods, the article presents empirical data produced in the two largest informal settlements in Chile. The findings show that home-making practices are not only survival strategies, but intrinsically political. The research provides a three-dimensional framework which categorises home-making practice into practices of construction, maintenance, and planning of the home. With a commitment to gender and urban justice, the analytical and methodological approach contributes to the recognition of women's efforts in the struggle for housing in Chile.

**Keywords:** everyday life, women, home, housing, informal settlement

## Résumé

Les pratiques quotidiennes de logement comme la cuisine la construction et la connexion informelle aux services sont un élément fondamental de la vie quotidienne des femmes dans les bidonvilles de Viña del Mar, au Chili. Les pratiques et les discours des femmes autour du « foyer », cependant, sont un sujet peu étudié qui peut fournir des apports précieux pour analyser les relations de genre dans la production socio-spatiale de l'habitat informel. À travers une approche ethnographique, avec des méthodes visuelles et participatives, l'article présente des données empiriques produites dans les deux plus grands bidonvilles du Chili. Les résultats montrent que les pratiques ne sont pas seulement des stratégies de survie, mais sont intrinsèquement politiques. L'article fournit un cadre analytique tridimensionnel qui classe les pratiques en pratiques de construction, d'entretien et de planification de maisons. Avec un engagement en faveur du genre et de la justice urbaine, l'approche analytique et méthodologique de l'article contribue à la reconnaissance des efforts des femmes dans la lutte pour le logement au Chili.

## Resumo

Práticas cotidianas de moradia como cozinhar, construir e conexão informal com serviços são uma parte fundamental da vida diária das mulheres em assentamentos informais em Viña del Mar, Chile. As práticas e discursos das mulheres em torno da 'moradia', no entanto, são um tópico pouco pesquisado que pode fornecer informações valiosas para analisar as relações de gênero na produção sócio-espacial do habitat informal. Por meio de uma abordagem etnográfica, com métodos visuais e participativos, o artigo apresenta dados empíricos produzidos nos dois maiores assentamentos informais do Chile. Os resultados mostram como as práticas não são apenas estratégias de sobrevivência, mas são intrinsecamente políticas. O artigo fornece uma estrutura analítica tridimensional que classifica as práticas cotidianas de moradia em práticas de construção, manutenção e planejamento de moradia. Com um compromisso com o gênero e a justiça urbana, a abordagem analítica e metodológica do artigo contribui para o reconhecimento dos esforços das mulheres na luta pela moradia no Chile.

**Palavras-chave:** vida quotidiana, mulher, casa, moradia, favela

Práticas de hacer hogar en asentamientos  
informales de Viña del Mar, Chile

**Mots-clés:** vie quotidienne, femme, habitat, logement, bidonville

## Introducción

Al final, son nuestros maridos los que probablemente  
van a poner el dinero para la vivienda,  
pero la lucha diaria es nuestra.

Dirigenta del asentamiento Manuel Bustos, Viña del Mar, Chile.

*A pesar que las mujeres  
han contribuido  
históricamente en  
la construcción y  
consolidación de  
asentamientos informales  
y barrios, estos  
esfuerzos tienden a ser  
invisibilizados y, por  
tanto, no reconocidos.*

La vivienda afecta a las mujeres de manera sustantiva no solo por el menor acceso que tienen a la propiedad privada (Deere y León, 2014; Rolnik, 2012), sino, también, porque las condiciones de la vivienda determinan muchas de las actividades diarias, tales como las tareas de cuidado (Segovia, 2017), el tiempo y los recursos necesarios para hacer las labores del hogar, y el espacio para tareas productivas (Scurio y Vaca-Trigo, 2017). Las características de la vivienda también pueden generar condiciones de mayor riesgo frente a violencia de género (Sweet y Ortiz Escalante, 2015).

A pesar que las mujeres han contribuido históricamente en la construcción y consolidación de asentamientos informales y barrios, estos esfuerzos tienden a ser invisibilizados y, por tanto, no reconocidos. El diálogo entre género y ciudad en América Latina se ha desarrollado en los estudios urbanos para expandir una geografía feminista de las ciudades y, junto a ello, contrarrestar la ausencia histórica de las relaciones de género en los análisis de la vida urbana y en particular del rol de las mujeres en la producción de la ciudad (Ortiz, 2007; Falú, 2009).

¿Cómo podemos sopesar los distintos esfuerzos de mujeres y hombres? ¿Qué marcos analíticos pueden ayudar a visibilizar el trabajo de las mujeres y, por lo tanto, reconocer el esfuerzo diario que realizan en la lucha por la vivienda? El artículo propone un marco tanto analítico como metodológico, desarrollado a través de una investigación fundamentada en asentamientos informales en la ciudad de Viña del Mar, con el fin de expandir el conocimiento sobre las relaciones de género en la producción socioespacial del hábitat y, en particular, en los espacios de informalidad urbana.

Es una propuesta analítica en cuanto plantea el uso de la ‘geografía crítica del hogar’ (Blunt y Dowling, 2006; Mallet, 2004) —y en particular el concepto de ‘prácticas de hacer hogar’— como punto de entrada para analizar la producción social del medio construido en asentamientos informales. Las prácticas de hacer hogar suelen ser entendidas coloquialmente como tareas reproductivas llevadas a cabo en el espacio doméstico y, por lo general, por mujeres, tales como el cuidado de menores de edad y la mantención de la vivienda. Sin embargo, la investigación busca ver estas prácticas no solo como actividades tradicionalmente femeninas llevadas a cabo para la sobrevivencia de los habitantes de un hogar, sino también como prácticas intrínsecamente políticas y, por tanto, como una manera de examinar procesos más complejos del habitar en la ciudad. El artículo plantea tres categorías de prácticas de hacer hogar que son definidas como el conjunto de prácticas socioespaciales de construcción, mantención y planeación del hogar que permiten la

vida en y desde el asentamiento informal (Ossul-Vermehren 2018; 2019). El artículo hace también una propuesta metodológica: presenta una serie de métodos visuales y participativos para identificar y analizar las prácticas, contribuyendo a la etnografía urbana feminista como método para dar cuenta de las dimensiones políticas del habitar (Pérez Sanz y Gregorio Gil, 2020).

Con el objetivo de desarrollar un argumento que introduzca las prácticas de hacer hogar como unidad de análisis, y su uso en un caso de estudio, en el primer apartado se presenta la noción de prácticas de hacer hogar y la relevancia del concepto para la informalidad urbana. En el segundo, se propone un posible marco analítico, el cual introduce las tres dimensiones del hacer hogar. En el tercero, se presenta el caso de los asentamientos en Viña del Mar y se utiliza el marco analítico para analizar seis prácticas identificadas en los asentamientos investigados. Y, por último, en el apartado de comentarios finales se hace hincapié en el compromiso con la justicia de género y urbana, y en cómo el enfoque analítico y metodológico del artículo contribuye al reconocimiento del esfuerzo de las mujeres en la lucha por la vivienda en Chile.

## El Hogar y sus Prácticas como Objeto de Análisis

A pesar de su importancia en la lucha de vivienda, las prácticas de hacer hogar han recibido poca atención en la literatura urbana (Sandu, 2013). Una excepción es el estudio reciente de Mora, Greene, Gaspar y Moran (2020), que utiliza la noción de prácticas de hacer hogar en el análisis de un programa de construcción progresiva de viviendas en Chile, mostrando el potencial del concepto para las políticas urbanas.

Las actividades diarias llevadas a cabo por las y los habitantes en asentamientos informales son un aspecto fundamental de vivir y sobrevivir en contextos de informalidad urbana. La consecución de una vivienda no es un logro estático y, por lo tanto, conquistado de una vez, sino que se hace y deshace constantemente. Dayaratne y Kellett (2008) plantean el carácter continuo de la creación de hogar en asentamientos informales en Sri Lanka y Colombia:

El hacer hogar no es un acto que tenga un principio o un final específico (...) Se hacen esfuerzos continuos para

construir, mantener y mejorar la sensación de hogar una vez establecido con las circunstancias continuamente cambiantes de la familia y su mundo social. (p. 66)<sup>[1]</sup>

La noción de prácticas de hacer hogar toma como punto de partida la conceptualización del término hogar. La literatura de geografía crítica del hogar (Blunt y Dowling, 2006; Mallet, 2004) lo define como “(...) un sitio en disputa, moldeado por diferentes ejes de poder y en múltiples escalas [territoriales] (...) con una inscripción colectiva y política en el espacio y el tiempo, y sobre su encarnación en la mujer” (Blunt, 2005, p. 5).

En ese sentido, y tal como plantea Blunt (2005), la vivienda entendida desde una noción crítica de hogar emerge como un espacio en múltiples escalas territoriales, tiempos y afectos. Entender la vivienda informal desde una concepción de hogar tiene dos implicancias principales. En primer lugar, al instaurar una concepción multiescalar de hogar, es posible llevar a lo público temas que tradicionalmente se mantienen en lo privado (y, por lo tanto, menos controlados y reconocidos), como la violencia doméstica o el trabajo reproductivo no remunerado. Pero, también, esta aproximación permite pensar la vivienda en relación con la ciudad. La vivienda social tiende a ser concebida por las políticas públicas como un fin en sí mismo y escasamente se plantea la cuestión de cómo los servicios, la localización y otros recursos urbanos pueden apoyar el hacer hogar, más allá de la unidad de la vivienda. En segundo lugar, la evidencia de las organizaciones comunitarias y de base muestra cómo, en la lucha por la vivienda, el hogar en asentamientos informales no es solo un sitio de conflicto y vulnerabilidad, sino que la vida diaria y organización para lograr una vivienda definitiva puede ser un espacio de resistencia y empoderamiento (Hardy, 1986; Valdés y Weinstein, 1993).

## Propuesta Analítica: Aproximación Tridimensional a la Creación de Hogar

Para distinguir e identificar los diferentes esfuerzos puestos en la vivienda, se introduce la crítica feminista que hace la filósofa Iris Young (2000) al famoso ensayo “Construir, Habitar y Pensar” (1971), de Martin Heidegger. Young reflexiona sobre la distinción que hace el autor entre ‘cultivar’ y ‘construir’ como dos formas de construir y de habitar, y su implicancia para entender la idea de hacer hogar.

[1] Las traducciones de Dayaratne y Kellett (2008), Blunt (2005) y Young (2000) son de la autora

El habitar, para Heidegger (1971) es una forma de ser en el mundo. Según el autor “el construir aquí, a diferencia del cuidar, es un erigir. Los modos del construir – construir como cuidar (...); y construir como levantar edificios (...) – están incluidos en el propio construir, habitar” (p. 2). A pesar de que se hace la distinción entre estas dos formas de construir, para Young el análisis de Heidegger tendría un sesgo masculino. La autora afirma que “aún cuando se plantea que estos dos momentos [construir y cuidar] son igualmente importantes, Heidegger, sin embargo, pareciera privilegiar la construcción (como el aspecto fundante de un sujeto activo), y yo sugiero que aquello es una priorización con sesgo masculino” (2000, p. 50). Young argumenta que, aunque Heidegger le da espacio a la idea de cuidado o cultivar, esta pierde peso en el texto, y plantea que “(...) el aspecto de habitar que Heidegger devalúa [cultivar], provee un punto de inflexión para revalorar el hogar” (p. 50).

Para Young, una parte central de hacer hogar son las actividades de ‘preservación’ que, según afirma, no son solo conservar intactos los objetos físicos de la vivienda, sino también renovar su significado a través de la vida cotidiana. Para ello, destaca el cuidado de menores de edad y las celebraciones culturales, así como la limpieza y reparación de elementos físicos del hogar. Aunque la autora destaca la importancia de los roles femeninos en la preservación —es decir, mantener lo que se ha construido—, también afirma que este tipo de trabajo no puede por ningún motivo ser idealizado, sino que debe ser reconocido.

Young y Heidegger realzan dos aspectos del hacer hogar: el cultivar o preservar el hogar y sus miembros, y la construcción material del hogar. El aporte de estos conceptos está en la posibilidad de teorizar la vivienda desde su materialidad y, al mismo tiempo, desde su rol en la creación de significado e identidad para sus habitantes.

Para desarrollar un marco analítico que permita examinar el rol de la mujer en la adquisición de la vivienda, es importante considerar los elementos que se explican a continuación para una aproximación tridimensional de hacer hogar. Un primer aspecto, tal como expone Heidegger, es la construcción del hogar, que yo defino como el conjunto de prácticas en las que los recursos materiales son utilizados para diseñar, organizar el espacio y proveer refugio. Este es el aspecto más evidente de hacer hogar en la lucha por la vivienda, que se materializa en la construcción de la vivienda y su conexión con el barrio.

Un segundo aspecto es la mantención del hogar: cultivar o preservar (como lo llaman Heidegger y Young respectivamente). Esta dimensión incluye las prácticas de reproducción, tales como cuidar y preservar la vida humana. Sin embargo, en la producción de la vivienda, la mantención también incluye la materialidad del hogar. Las tareas de aseo, cuidado y reparación de la vivienda suelen recaer en aquellas personas que pasan más tiempo en el espacio doméstico que, generalmente, son mujeres y menores de edad (Scuro y Vaca-Trigo, 2017). En ese sentido, las tareas de mantención no son solo una forma de distribución sexual del trabajo, como suelen ser definidas las prácticas reproductivas, sino que también son una práctica espacial (Trogal, 2017). Aquí es donde el urbanismo puede facilitar responsabilidades colectivas e, incluso, en la renegociación de roles de género en espacios físicos y en el diseño de la vivienda y barrio.

El tercer y último aspecto, que no es mencionado en la crítica de Young a Heidegger, es el componente colectivo de hacer hogar, el cual denomino planeación del hogar. Esta dimensión refiere a las prácticas de organización, planeación y adquisición de ganancias colectivas de vivienda, infraestructura y barrio. En América Latina este aspecto ha sido ampliamente documentado debido a su importancia en la producción de vivienda y barrios (Kirkwood 2010; Soto Villagrán, 2018; Valdés y Weinstein, 1993). Defino la planeación del hogar como el conjunto de prácticas organizadas colectivamente que puede tener resultados tangibles, como la adquisición de infraestructura, o resultados futuros e intangibles, como, por ejemplo, la organización comunitaria y la demanda por la vivienda definitiva, que incluye la influencia política que las y los líderes comunitarios logren desarrollar en diferentes escalas territoriales.

Las tres dimensiones constituyen el modelo tridimensional de hacer hogar. La distinción entre los tipos de prácticas permite poner la mirada en múltiples acciones, sopesando los distintos esfuerzos que hombres y mujeres realizan. Cada una de las dimensiones permite visibilizar desigualdades de género y urbanas, y puede ayudar a identificar demandas incipientes de tipo redistributivo, de reconocimiento o de representación (Fraser, 2009). Al analizar las prácticas en su conjunto y el cómo éstas se relacionan, se puede ver que las demandas que nacen en una dimensión se resignifican y se relacionan con otras demandas y en otras escalas. Es decir, temas que pueden comenzar como luchas de redistribución de recursos pueden ser reformulados



como la necesidad de tener más y mejores espacios de representación en la toma de decisiones.

## Viña del Mar: en Búsqueda de un Hogar en la Ciudad

La relación entre pobreza, género y vivienda es un área crítica para entender la desigualdad urbana en Chile. Por ejemplo, la tasa de pobreza por ingresos continúa mostrando diferencias estadísticamente significativas entre hombres y mujeres (Ministerio de Desarrollo Social, 2018), y hay un mayor número de mujeres viviendo en asentamientos informales en comparación al número de hombres.

Resulta particularmente pertinente investigar la relación entre género y vivienda en la ciudad de Viña del Mar, ya que concentra la mayor cantidad de asentamientos informales en Chile, y casi un tercio de los grupos familiares están encabezados solo por una mujer (MINVU, 2019). A pesar de que el 70% de los campamentos de la región se concentran en estas dos ciudades, solo el 13.6% de las viviendas sociales construidas se ubican allí, imposibilitando la permanencia en la ciudad (Zunino e Hidalgo, 2009). Es por esto que, desde 2011, los habitantes de asentamientos informales en Viña del Mar se han movilizado para lograr la radicación. Es decir, buscan permanecer en el territorio a través de la compra subsidiada de los terrenos y erigir sus viviendas a través de la autoconstrucción, que permite mayor control sobre la vivienda y el barrio (Ossul-Vermehren, 2019; Pino y Ojeda, 2013). Esta demanda no se alinea con la lógica de la política de vivienda en Chile, ya que la principal solución para los y las habitantes de asentamientos informales ha sido la erradicación del asentamiento y la construcción de viviendas en nuevos terrenos.

A pesar que en Chile han existido históricamente programas específicos de entrega de títulos de dominio y construcción progresiva de la vivienda social —para individuos y, en algunas ocasiones, para grupos (ver Greene 2004)—, los modelos de radicación, en los que una comunidad puede postular colectivamente para permanecer en el mismo terreno y con acceso a bienes urbanos y sociales más allá de la infraestructura básica, son casi inexistentes en el país. Ejemplos de proyectos de radicación integral en América Latina son los de Favela Barrio en Rio de Janeiro, Brazil y los Proyectos Urbanos Integrales de Medellín, Colombia (ver Fiori y Brandão, 2010,

y Gouverneur, 2015). En Chile, desde el 2011 se incluyó la idea de las Radicaciones con Proyecto de Urbanización, que incluye la “(...) radicación a partir de un proyecto de urbanización y consolidación barrial (acceso a servicios básicos, obtención de título de dominio y mejoramiento de entorno)” (Marcelo et al., 2019, p. 4). Sin embargo, como plantean los autores en la evaluación del programa, para el 2018 solo un 8.37% de los asentamientos que debían estar en curso de la radicación habían iniciado obras. Los autores concluyen que “(...) la multisectorialidad que se describe en el programa parece ser por el momento más declarativa que suficiente para contrarrestar de manera eficaz los factores que causan el surgimiento de los campamentos en Chile” (p. 14).

En 2013, tras años de lucha liderados por dirigentes vecinales, se firmó un convenio inédito, entre el Ministerio de Vivienda y el Gobierno Regional de Valparaíso (ver MINVU-GORE, 2014), en el que se acordó radicar 45 asentamientos de Viña del Mar y Valparaíso. Para llevarlo a cabo, se comenzó con un proyecto piloto de radicación con urbanización en el campamento Manuel Bustos, el más grande de Chile (MINVU, 2019). El proyecto piloto ha tenido avances lentos e inciertos y una vez finalizado contará con infraestructura mínima (agua y alcantarillado), mejoramientos de acceso (calles y escaleras) y títulos de dominio individuales. Sin embargo, dada la magnitud de esta radicación, podría ser el comienzo de un nuevo modelo para abordar la informalidad urbana a través de programas de urbanización más integrales.

## Metodología

El trabajo de campo se llevó a cabo en Manuel Bustos y Felipe Camiroaga, los dos asentamientos más grandes de la ciudad, y del país, con al menos 1,647 y 669 familias respectivamente (MINVU, 2019). Ambos asentamientos están emplazados en partes altas de la ciudad, en cerros y quebradas, y tienen acceso irregular a agua, alcantarillado y electricidad. Durante la investigación, que duró ocho meses, 75 habitantes de entre 17 y 75 años participaron en una serie de actividades <sup>[2]</sup>. El número de participantes no es estadísticamente representativo del total de habitantes, pero el criterio de selección apuntó a visibilizar la diversidad del territorio. Por eso, el estudio incluyó el mismo número de hombres y mujeres, habitantes en

[2] El trabajo de campo se llevó a cabo anterior a la pandemia de



**Figura 1.** Taller de fotografía participativa en el asentamiento Manuel Busto, Viña del Mar.

**Fuente:** Elaboración propia.

diferentes etapas de la vida, pobladores con distintos niveles de participación comunitaria, personas inmigrantes y LGTBQ, y, también, ‘casos opuestos’ (Glaser y Strauss, 1967), con el propósito de entrevistar a habitantes que no estuvieran a favor de la radicación.

En este artículo analizamos los hallazgos de las actividades participativas —talleres de fotografía participativa, historias de vida y líneas de tiempo individuales— que tuvieron como principal objetivo identificar las principales prácticas y el significado de hogar en un contexto de lucha por la radicación en el territorio (Ver Figura 2). Los métodos fueron diseñados con el fin de contrarrestar el uso del lenguaje como medio primario para investigar la noción de hogar (Pink, 2007), asimismo, se buscó que los métodos permitieran lidiar con algunos de los desafíos de capturar prácticas cotidianas, como hacer explícitas rutinas internalizadas por las y los habitantes, y mostrar cómo las prácticas se manifiestan en el espacio. El conjunto de métodos se alinea con el compromiso de urbanistas feministas de desarrollar herramientas que tengan un potencial transformador para los y las participantes (Pérez Sans y Gregorio Gil, 2020). El análisis de los datos se hizo usando ejes temáticos mediante el programa NVivo.

Además, la investigación contó con la aprobación de la comisión de ética de University College London. Cabe aclarar que se utilizaron seudónimos para proteger la privacidad de las y los participantes.

Con una aproximación exploratoria, y a través de la producción de datos empíricos, se identificó una lista de prácticas de hacer hogar de las y los habitantes. La lista identificada junto a las y los participantes fue extensa y variada, e incluyó aspectos como la conexión informal al agua, la limpieza de la vivienda, el cuidado de hijas/os de vecinas/os y las reuniones con funcionarios de vivienda, entre otros. Un método que fue particularmente significativo para este proceso fue el diario fotográfico (Ver Figura 1 y Figura 3), ya que permitió acceder a espacios domésticos íntimos y variados a los cuales hubiese sido muy difícil acceder con otros métodos de investigación.

Para acotar la lista de prácticas e identificar las más importantes para las y los habitantes, especialmente para las mujeres, se siguieron las siguientes estrategias:

- En las instancias individuales, las personas identificaron prácticas tras discusiones sobre sus actividades diarias y sobre el significado de crear un ‘hogar’ en el asentamiento

COVID-19.

Dimensiones de hacer hogar	Prácticas de hacer hogar
<i>Construcción del hogar</i>	1. Construcción progresiva hacia una vivienda definitiva 2. Creación de espacios seguros
<i>Mantenimiento del hogar</i>	3. Labores domésticas sin servicios básicos 4. Tareas de cuidado en solidaridad.
<i>Planeación del hogar</i>	5. Planeación urbana desde las bases 6. Organización femenina

**Tabla 1.** Prácticas de hacer hogar identificadas en asentamientos informales en Viña del Mar.

**Fuente:** Elaboración propia.

- En las instancias colectivas, las personas negociaron un criterio colectivo para escoger las prácticas. Los criterios seleccionados fueron el tiempo requerido por la práctica y su importancia en el cuidado y adquisición de recursos, con excepción de una de las prácticas, vinculada a la violencia doméstica. Esta no se seleccionó utilizando el criterio anterior, pero fue seleccionada por la investigadora tras analizar los datos y dar cuenta del impacto negativo en un número significativo de mujeres participantes. Esta decisión se discutió con las participantes
- Para validar este proceso y las prácticas seleccionadas, se presentó nueve meses después una propuesta más acabada de las seis prácticas identificadas. En ella se discutió con las y los participantes, y dirigentes/es comunitarios, el rol de cada práctica y su relación con demandas específicas de vivienda, barrio y ciudad

Para analizar las prácticas estas se agruparon siguiendo la teoría fundamentada (Glaser y Strauss, 1967), es decir, de manera dialéctica entre la revisión de literatura y el trabajo de campo. Cada dimensión identificada desde la literatura (construcción, mantenimiento y planeación) se asoció a dos prácticas específicas (Ver Tabla 1).

## Hallazgos: Mantener, Construir y Planear el hogar

En cuanto a la ‘construcción del hogar’, la práctica de ‘construcción progresiva hacia una vivienda definitiva’, a través de la invasión de terreno y la autoconstrucción, es una estrategia utilizada por los y las

habitantes para acceder a la vivienda de manera asequible y, lo más importante, en sus propios términos. Lo que distingue esta práctica de las prácticas informales de vivienda en otras partes del país es el objetivo final de transformar la vivienda autoconstruida en una vivienda definitiva. Evidencia de ello es la construcción con cemento, los nuevos mecanismos de financiamiento, tales como préstamos en casas comerciales, y el uso del dinero destinado al ahorro para el subsidio de vivienda. Esto ha permitido, en muchos casos, construir una vivienda grande y sólida. Sin embargo, se mantiene el riesgo de perder la inversión por desalojo o de no poder acceder en el futuro a servicios básicos formales.

Esta práctica no es particular de las mujeres; sin embargo, fue posible evidenciar cómo la construcción en específico afecta a las habitantes. Las prácticas de construcción muestran que las mujeres se involucran en la edificación de la vivienda, pero, sobre todo, en su diseño. Aquellas mujeres que cuentan con menos redes, tales como algunas madres solteras o inmigrantes, construyeron su vivienda sin ayuda de otras personas. Sin embargo, aquellas que pueden, delegan la construcción a los hombres de la familia o vecinos.

La práctica de ‘creación de espacios seguros’ surgió como una estrategia utilizada por las mujeres para proporcionar un espacio alternativo al hogar violento, ya sea temporal o a largo plazo. Un 40% de las mujeres entrevistadas afirmó haber sido víctima de violencia por parte de su pareja y haber dejado la vivienda. Muchas de ellas construyeron una nueva vivienda en el mismo asentamiento, lo que pareciera ser una estrategia no documentada anteriormente. La creación de un nuevo hogar, causada por la falta de

LINDA (40 años), dirigente

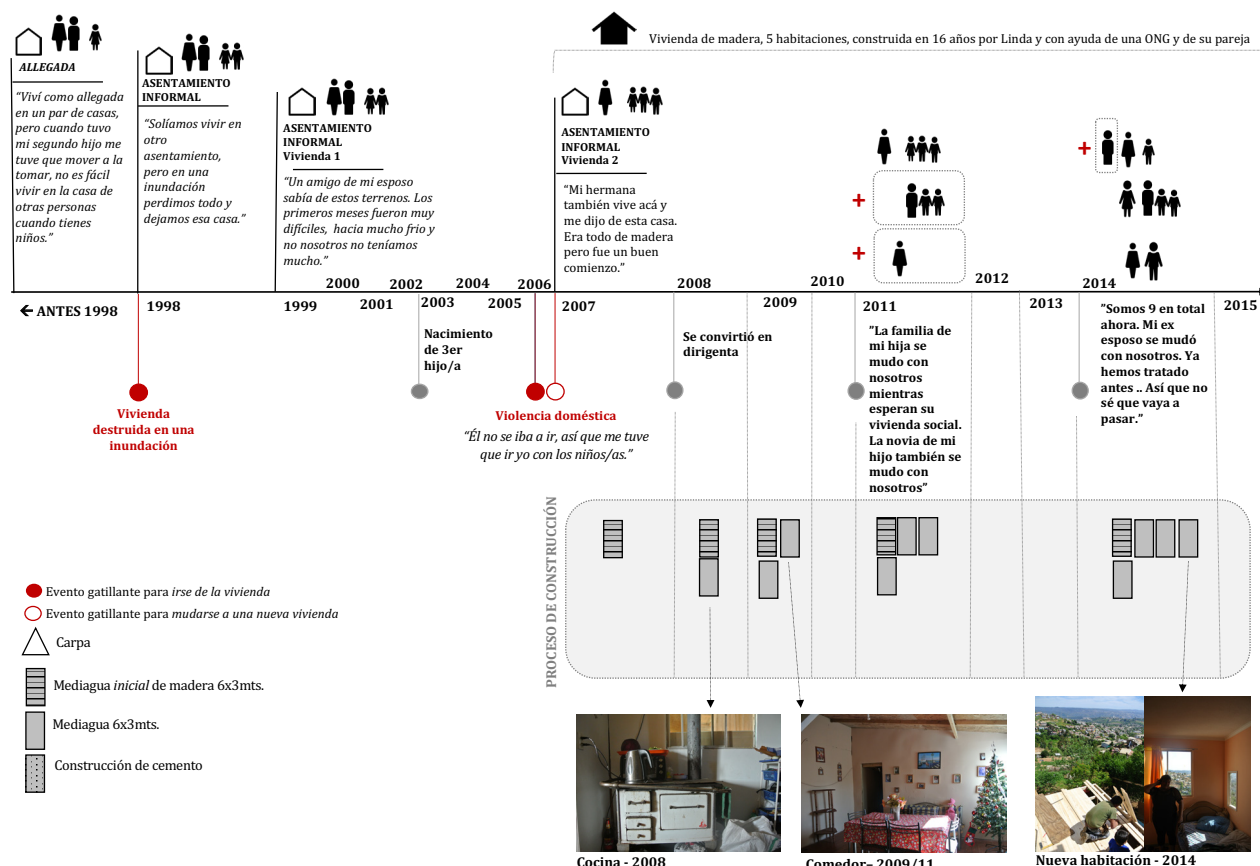


Figura 2. Trayectorias de vida: Prácticas de construcción de la vivienda.

**Nota:** La línea de tiempo revela no solo las decisiones de cambio de la vivienda, sino también la construcción de la vivienda informal y cómo esta se encuentra mediada por el acceso a recursos y eventos familiares.

**Fuente:** Elaboración propia.

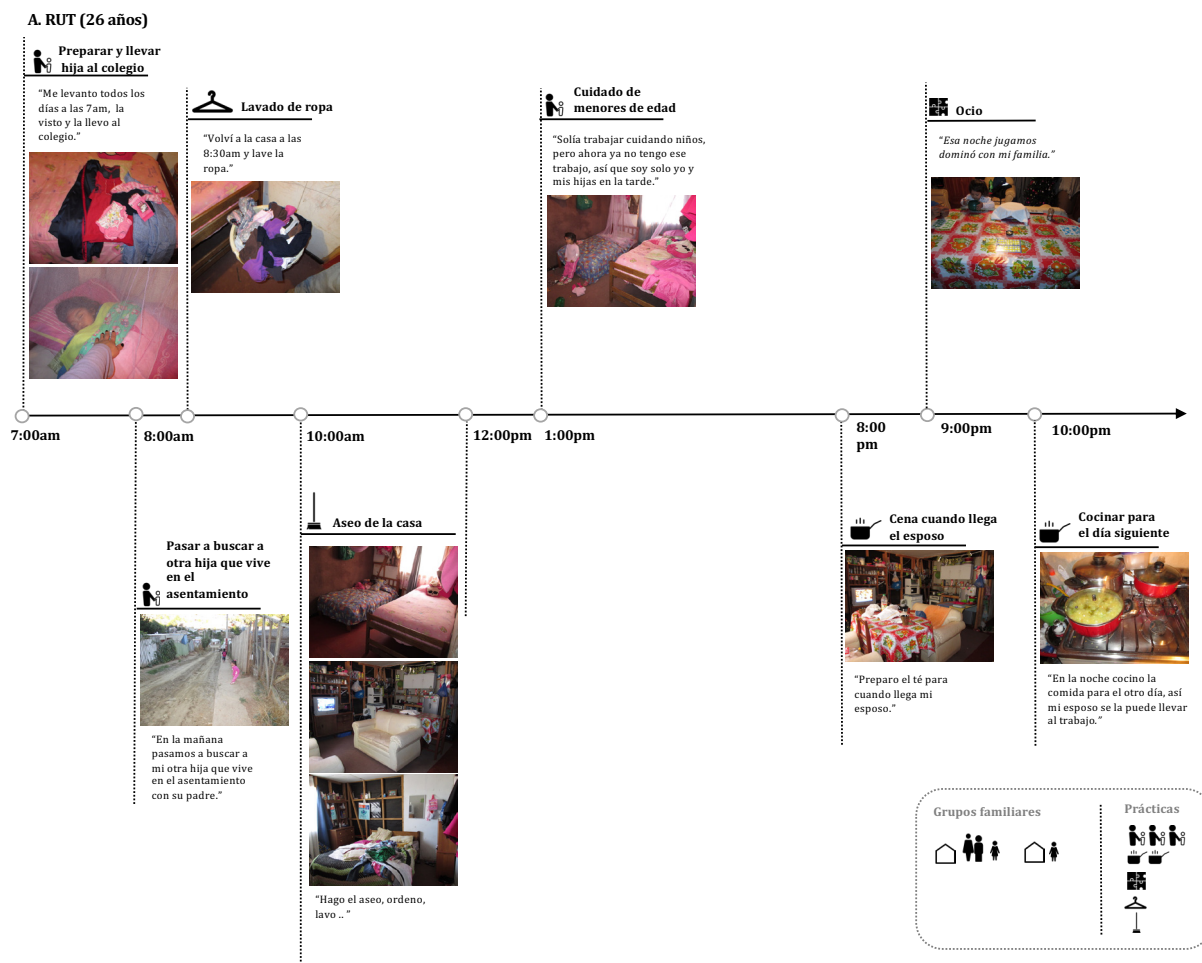
vivienda accesible y adecuada para las mujeres en situaciones de violencia, muestra el valor que adquiere la vivienda informal al proporcionar una solución rápida para las mujeres y sus hijos e hijas. La historia de vida de Linda, en la Figura 2, muestra los eventos que provocaron los cambios de vivienda (en rojo). La participante relata haberse ido de su primera vivienda cuando nació su primer hijo; de la segunda, ubicada en una quebrada, se fue luego de una inundación y, finalmente, señala haber huido en otra oportunidad como consecuencia de una situación de violencia doméstica provocada por su pareja.

Ambas prácticas muestran la importancia que tiene la construcción de la vivienda, particularmente para la mujer. Esto se resume en la frase de Estela (33 años), quien afirma que "los hombres pueden construir miles

de casas, en cambio, la mujer siempre va a pelear por una casa". Ella explica que los hombres pueden encontrar otra pareja y marcharse; sin embargo, la mujer tiende a quedarse debido a la responsabilidad del cuidado de los menores de edad. La falta de libertad que muchas mujeres sienten, en su responsabilidad como madres y ante la falta de apoyo del padre, significa que los esfuerzos deben enfocarse en una vivienda. Isabel (34 años), al escuchar la frase anterior, añade: "si yo no tuviera hijos, probablemente no estaría acá. Pero siento la necesidad de proveer para ellos y eso me obliga a tratar de que esta casa me resulte".

Las dos prácticas agrupadas en la dimensión de mantención del hogar son las 'labores domésticas sin servicios básicos' y las 'tareas de cuidado en solidaridad'. Estas fueron identificadas





**Figura 3.** Diario Fotográfico que revela las rutinas diarias y las múltiples prácticas en la mantención del hogar.

**Nota:** Diarios fotográficos. Rut (26 años) tiene un hogar heterosexual parental, tiene una hija de cinco años y otra que vive con su padre en el mismo asentamiento. Como lo indican las fotos, entre las 7:00 y las 22:00, Rut realiza una serie de actividades, mayoritariamente de carácter reproductivo. Ella solía trabajar cuidando menores de edad del barrio, pero ahora pasa la mayor parte del tiempo en la vivienda y depende del ingreso de su pareja.

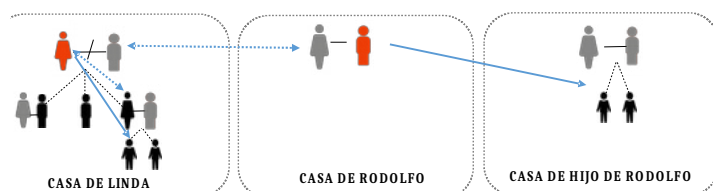
**Fuente:** Elaboración propia.

principalmente a través de los diarios fotográficos (Ver Figura 3). Las tareas de cuidado en solidaridad surgieron como una estrategia para cuidar a los menores de edad y jóvenes de manera colectiva, en el espacio público y privado, en un entorno que las y los participantes describieron como desafiante (Ver Figura 4). Las labores domésticas, con las dificultades que implica no tener acceso regular al agua, tienen como objetivo preservar la vivienda y a sus miembros, tratando de proporcionar un espacio habitable. A largo plazo, esto desafía lo establecido en relación con el emplazamiento del hogar, ya que la vida se preserva en un lugar considerado inhabitable en la ciudad.

Los datos producidos en los dos asentamientos muestran cómo el mantenimiento del hogar se considera principalmente una tarea femenina, incluso en los casos en que las mujeres tienen un trabajo remunerado fuera del asentamiento. La redistribución desigual de responsabilidades en el mantenimiento del hogar no solo es validada por los hombres, sino también por las mujeres. Sin embargo, en las historias de vida de algunos hombres, fue posible ver cómo la división de los roles de género podría estar cambiando: seis de cada diez hombres entrevistados mencionaron, cuando se les preguntó acerca de su rutina, hacer tareas domésticas y solo uno dijo que las tareas domésticas eran un deber exclusivamente



#### A. Linda, 40 años.



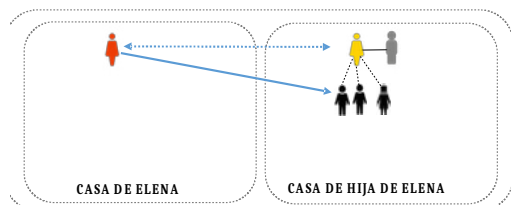
Linda vive con sus dos hijos e hija, su pareja y sus dos hijos. Linda cuida a sus nietos mientras que su hija trabaja. A cambio la hija de Linda hace las compras del supermercado.

Linda ayuda a sus vecinos, Rodolfo y Doris. Son adultos mayores y tienen problemas de movilidad. Linda los ayuda a bajar al plan y a cambio compartir agua con Linda.

El hijo de Rodolfo y Doris vive cerca, ellos le ayudan en el cuidado de su hijo y le cocinan almuerzo todos los días.



#### B. Elena, 57 años.



La hija de Elena se mudó al terreno de Elena y construyó una Vivienda. Elena ayuda a su nieta y también hace algunas de las labores domesticas de su hija. A cambio, la hija de Elena cocina para Elena todos los días, ya que ella no tiene una cocina.

**Figura 4.** Manifestación espacial de Tareas de Cuidado en Solidaridad.

Fuente: Elaboración propia.

de la mujer. Los hombres más jóvenes mostraron una mayor participación en la crianza de los menores de edad y en las tareas domésticas que los hombres mayores. Estos últimos tenían visiones de división de roles de género más tradicionales.

Las prácticas de ‘planeación del hogar’ incluyen la ‘planeación urbana desde las bases’ y la ‘organización femenina’, en las que muestran la organización en la producción del territorio, incluida la distribución y el uso del terreno, la infraestructura comunitaria y la provisión de servicios. En Viña del Mar, al igual que en el resto del país, la mayoría de los y las líderes comunitarios son mujeres, y son las dirigentas las que han liderado las estrategias de planeación. Sin embargo, hay diferencias considerables entre ambos asentamientos. En Manuel Bustos, las mujeres tienden a poseer el control de las decisiones comunitarias. Esto se podría explicar por el gran número de mujeres involucradas en la directiva del asentamiento y por el tiempo que llevan haciendo esta labor, es decir, casi veinte años. Su involucramiento en los comités de vivienda, pareciera no solo ser una extensión de su rol reproductivo en el espacio comunitario (Valdés y Weinstein, 1993), sino también un involucramiento desde un rol político (Kirkwood, 2010), manifestado en los vínculos que las dirigentas tienen con las autoridades regionales y su capacidad de abogar por el derecho a la radicación, junto a ganancias concretas como, por ejemplo, la consecución del convenio de radicación MINVU-GORE (2014).

Por el contrario, en Felipe Camiroaga, un asentamiento más reciente y conformado principalmente por habitantes que eran previamente arrendatarios o allegados, sus integrantes tienen menor experiencia como líderes. Esto también se refleja en las mujeres, que toman un lugar más secundario, en algunas ocasiones, en las direcciones de los comités de vivienda del asentamiento. A pesar de que tienen menor experiencia en negociaciones, han utilizado con éxito estrategias menos tradicionales para la región, tales como la protesta en el Hotel O’Higgins, en febrero de 2017 (El Mercurio, 2017), para exigir un espacio de participación en la ciudad. Esto pone en evidencia que distintas estrategias de liderazgo pueden llevar a abrir nuevos espacios y representar ganancias en la obtención de recursos y en el mejoramiento de la vivienda y barrio.

## Comentarios finales

El artículo propone una aproximación analítica y metodológica para analizar el rol de las mujeres en la lucha por la vivienda, a través de la noción de prácticas de hacer hogar. Conceptualmente, se presenta una distinción de tres ámbitos: el de construir, mantener y planear el hogar. Las dimensiones analizadas se basan en la crítica feminista que hace Young del concepto de construir y cultivar de Heidegger, actualizada con los elementos prácticos de la lucha por la vivienda en América Latina, en donde el liderazgo de las mujeres pobladoras ha sido central. Es así como el marco analítico ofrece una mirada dialéctica entre teoría y práctica, para la elaboración de conceptos y metodologías situadas, que visibilicen las necesidades específicas de las mujeres en asentamientos informales. El modelo busca identificar nuevos espacios para el análisis del rol de las mujeres en las luchas urbanas y utiliza distinciones que han estado en el centro de la discusión feminista, tales como la tensión entre lo productivo y reproductivo, o entre lo público y lo doméstico, pero que siguen siendo ignoradas en los estudios urbanos tradicionales. Metodológicamente, el artículo muestra cómo la combinación de métodos participativos y visuales —a través de fotografía participativa, líneas de tiempo e historias de vida— logra revelar estas prácticas con mayor facilidad que otros métodos basados únicamente en el lenguaje.

Los hallazgos muestran la necesidad de reconocer y visibilizar otros tipos de participación, y no solo la de quienes manejan los recursos para la vivienda definitiva o de quienes la construyen; también se hace patente la importancia de abrir la mirada a actividades cotidianas asociadas a la vivienda. De igual manera, los hallazgos dan cuenta de las y los habitantes como sujetos políticos y organizados, en busca de mejores oportunidades para habitar la ciudad.

Finalmente, cabe destacar que, en un contexto en el que los roles de género son medianamente fijos, en un ambiente desafiante, con una pareja y un Estado a menudo distantes, y en algunos casos violentos, las mujeres encuentran una fuente de agencia y de lucha en las prácticas cotidianas de hacer hogar.

## Referencias

- BLUNT, A. (2005). Cultural geography: Cultural geographies of home. *Progress in Human Geography*, 29(4), 505–515. <http://doi.org/10.1191/0309132505ph564pr>
- BLUNT, A., Y DOWLING, R. (2006). *Home*. Routledge.
- DAYARATNE, R., Y KELLETT, P. (2008). Housing and home-making in low-income urban settlements: Sri Lanka and Colombia. *Journal of Housing and the Built Environment*, 23(1), 53–70. <https://doi.org/10.1007/s10901-007-9099-0>
- DEERE, C. D., Y LEÓN, M. (2014). The importance of gender and property. En C. D. Deere & M. León (Eds.), *Empowering Women: Land and Property Rights in Latin America* (pp. 1–31). University of Pittsburgh Press.
- EL MERCURIO (2017), “Sin electricidad ni alcantarillado: Así viven los vecinos del campamento que paralizaron el piscinazo”. El Mercurio, consultado el 20 de febrero de 2021, [www.emol.com](http://www.emol.com)
- FALÚ, A. (2009). *Violencias y discriminaciones en las ciudades: Mujeres en la ciudad*. Red Mujer y Hábitat de América Latina Ediciones SUR: Santiago. [http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/libro\\_mujeres\\_en\\_la\\_ciudad.pdf](http://americalatinagenera.org/newsite/images/cdr-documents/publicaciones/libro_mujeres_en_la_ciudad.pdf)
- FIORI, J Y BRANDÃO, Z. (2010). Spatial Strategies and Urban Social Policy: Urbanism and Poverty Reduction in the favelas of Rio de Janeiro. En F. Hernández, P. Kellet, y L. Allen (Eds.), *Rethinking the informal city: Critical perspectives from Latin America* (pp.181-206). Berghahn Books
- FRASER, N (2009), Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, Participation. En Henderson, G (Ed.), *Geographic Thought: A Praxis Perspective* (pp. 72-90). Routledge.
- GLASER, B. Y STRAUSS, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. Routledge.
- GOVERNEUR, D. (2015). *Planning and design for informal settlements: Shaping the self-constructed city*. Routledge
- GREENE, M. (2004). El programa de Vivienda progresiva en Chile 1990–2002. Banco Interamericano. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-programa-de-vivienda-progresiva-en-Chile-1990-2002.pdf>
- HARDY, C. (1986). *Hambre + Dignidad= Ollas Comunes*. Colección Experiencias Populares, Academia de Humanismo Cristiano. <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0033331.pdf>
- HEIDEGGER, M. (1971). Construir, Habitar, Pensar. <https://www.fadu.edu.uy/estetica-diseno-ii/files/2013/05/Heidegger-Construir-Habitar-Pensar1.pdf>
- KIRKWOOD, J. (2010). *Ser Política en Chile: Las feministas y los partidos*. LOM Ediciones.
- MALLET, S. (2004). Understanding home: a critical review of the literature. *The Sociological Review*, 52(1), 62–89. <https://doi.org/10.1111/j.1467-954X.2004.00442.x>
- MARCELO, H., LARENAS, J. Y LÓPEZ, E. (2019, NOVIEMBRE). Informe final de evaluación programas gubernamentales (EPG): Programa campamentos Ministerio de Vivienda y urbanismo Subsecretaría de Vivienda y urbanismo. [https://www.dipres.gob.cl/597/articles-189330\\_informe\\_final.pdf](https://www.dipres.gob.cl/597/articles-189330_informe_final.pdf)
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. (2018, NOVIEMBRE) Informe ODS – Género: Diagnóstico social y análisis de políticas públicas en Chile en materia de avances para la Igualdad de Género. [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/estadisticas-genero/docs/PMG\\_Informe\\_ODS-Genero.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/estadisticas-genero/docs/PMG_Informe_ODS-Genero.pdf)
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO DE CHILE (MINVU). (2019). *Catastro Nacional de Campamentos: Análisis Sociodemográfico MINVU 2019*. MINVU. <https://storymaps.arcgis.com/stories/dfe1fe1afd334ec790f879e736a5af5e>
- MINVU-GORE (2014, AGOSTO) Convenio de Programación de “Saneamiento e infraestructura para sectores vulnerables” celebrado entre el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Gobierno Regional de la región de Valparaíso. [http://documentos.minvu.cl/min\\_vivienda/decretos\\_exentos/Documents/DECRETOEXEDIJURN°\\_86.pdf](http://documentos.minvu.cl/min_vivienda/decretos_exentos/Documents/DECRETOEXEDIJURN°_86.pdf)
- MORA, R., GREENE, M., GASPAR, R., Y MORAN, P. (2020). Exploring the mutual adaptive process of home-making and incremental upgrades in the context of Chile’s Progressive Housing Programme (1994–2016). *Journal of Housing and the Built Environment*, 35(1), 243–264. <https://doi.org/10.1007/s10901-019-09677-9>
- ORTIZ, A. (2007). Hacia una ciudad no sexista. Territorios. *Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, (16/17), 11–28. <https://www.redalyc.org/pdf/357/35701702.pdf>
- OSSUL-VERMEHREN, I. (2018). Lo político de hacer hogar: Una mirada de género a la vivienda autoconstruida / The Politics of Home-Making: A gender-based approach to self-help housing. *Revista INVI*. 33(93). 9–51. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62924/66769>
- OSSUL-VERMEHREN, I. (2019). *The Politics of Home-Making: The case of informal settlements in Vina del Mar, Chile* [Tesis doctoral]. Londres: University College London. <http://discovery.ucl.ac.uk>
- PÉREZ SANS, P. Y GREGORIO GIL, C. (2020). EL derecho a la ciudad desde la etnografía feminista: politizar emociones y resistencias en el espacio urbano. *Revista INVI*, 35(99), 1–33. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000200001>
- PINK, S. (2007). *Doing visual ethnography* (2nd. ed.). Sage.
- 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://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62454/66470>
- ROLNIK, R. (2012). *How to Make Women’s Right to Housing Effective?* Geneva: United Nations Special Rapporteur on the Right to Adequate Housing. <http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/01/guia-mulheres-EN.pdf>
- SANDU, A. (2013). Transnational Homemaking Practices: Identity, Belonging and Informal Learning. *Journal of Contemporary European Studies*, 21(4), 496–512. <http://doi.org/10.1080/14782804.2013.865379>
- SCURO, L. Y VACA-TRIGO, I. (2017) La distribución del tiempo en el análisis de las desigualdades en las ciudades de América Latina. En M. Rico y O. Segovia (eds.), *¿Quién cuida en la ciudad?: Aportes para políticas urbanas de igualdad* (pp. 117–148). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42424-quien-cuida-la-ciudad-aportes-politicas-urbanas-igualdad>
- SEGOVIA, O. (2017). ¿Quién cuida en Santiago? En M.N. Rico y O. Segovia (Eds.), *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad* (pp. 245–280). CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42424-quien-cuida-la-ciudad-aportes-politicas-urbanas-igualdad>
- SOTO VILLAGRÁN, P. (2018). Hacia la construcción de unas geografías de género de la ciudad. Formas plurales de habitar y significar los espacios urbanos en Latinoamérica. *Perspectiva Geográfica*, 23(2). <https://doi.org/10.19053/01233769.7382>



SWEET, E. L., Y ORTIZ ESCALANTE, S. (2015). Bringing bodies into planning: Visceral methods, fear and gender violence. *Urban Studies*, 52(10), 1826-1845. <https://doi.org/10.1177/0042098014541157>

TROGAL, K. (2017). Caring: Making commons, making connections. En D. Petrescu y K. Trogal (Eds.) *The social (re) production of architecture: Politics, values and actions in contemporary practice* (pp. 159 -174). Routledge

VALDÉS, T., Y WEINSTEIN, M. (1993). *Las pobladoras y el Estado*. Santiago: FLACSO- Chile. [www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista.../PR-0021-025-3071.pdf](http://www.sitiosur.cl/publicaciones/Revista.../PR-0021-025-3071.pdf)

YOUNG, I. (2000). House and Home: Feminist Variations on a Theme. En D. Olkowski (Ed.), *Resistance, flight, creation: feminist enactments of French philosophy* (pp. 49-78). Cornell University Press.

ZUNINO, H. M., E HIDALGO, R. (2009). Spatial and Socioeconomic Effects of Social Housing Policies Implemented in Neoliberal Chile: The Case of Valparaíso. *Urban Geography*, 30(5), 514-542. <http://doi.org/10.2747/0272-3638.30.5.514>



# Psicopolítica, diferenciación sexual del espacio urbano y ocio.

Fraccionamientos privados  
al oriente de Guadalajara<sup>[1]</sup>

Psychopolitics,  
sexual differentiation of  
urban space and leisure.  
Gated communities to the  
east of Guadalajara

Psicopolítica,  
diferenciação sexual do  
espaço urbano e lazer.  
Condomínios fechados ao  
leste de Guadalajara

Psychopolitique,  
différenciation sexuelle de  
l'espace urban et des loisirs.  
Communautés fermées  
à l'est de Guadalajara

▲ Fuente: Imagen Satelital Google Earth del fraccionamiento  
Jardines de San Rafael y sus alrededores, Tonalá Jalisco  
(febrero de 2020)

Autor

Salvador Sevilla  
Villalobos

Universidad de Guadalajara  
salvador.sevilla@academicos.udg.mx  
<https://orcid.org/0000-0002-3320-9164>

Recibido: 21/05/2020  
Aprobado: 28/08/2020

## Cómo citar este artículo:

Sevilla Villalobos, S. (2021).  
Psicopolítica, diferenciación  
sexual del espacio urbano y ocio.  
Fraccionamientos privados al oriente  
de Guadalajara. *Bitácora Urbano  
Territorial*, 31(III): 217-231. [https://doi.  
org/10.15446/bitacora.v31n3.87510](https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87510)

[1] Artículo de investigación científica que toma como base parte de los resultados de la tesis de Maestría "Los lugares en la globalización: género y ocio en el fraccionamiento Jardines de San Rafael en el municipio de Tonalá, Jalisco, 2008-2018", del Posgrado de la Universidad de Guadalajara (UdeG) Maestría en Desarrollo Local y Territorio (MDLT), realizado de enero de 2017 a marzo de 2019.

## Resumen

---

Se vive en un contexto de incertidumbre; en la globalización, las zonas urbanas se reconfiguran a través de nuevas dinámicas de mercado. Ese mercado se reconstituye y apropia de nuevos conceptos que parecían contrariarlo y que dan génesis a un nuevo sujeto político. A partir de un enfoque geográfico, el presente texto aborda la manera en que las interacciones de género en el Área Metropolitana de Guadalajara se ven establecidas a través de la conformación de la ciudad global y la inmersión de la psicopolítica como ideología imperante en las sociedades de hiperconsumo. Para ello, se recurre al concepto de producción del espacio y se exploran las esferas que este pensamiento promueve como las principales que inciden en la cotidianidad, realizando énfasis en los flujos espaciales que mujeres y hombres realizan en la urbe con fines de satisfacción del ocio.

**Palabras Clave:** zona metropolitana, movilidad social, ocio, geografía humana, descentralización urbana

## Autor

---

### Salvador Sevilla Villalobos

Geógrafo, Maestro en Desarrollo Local y Territorio, Doctorando en Geografía y Ordenación Territorial, Universidad de Guadalajara. Docente en programas de posgrado y licenciatura en el Centro Universitario de los Valles, Universidad de Guadalajara, México.



## Abstract

We live in a context of uncertainty; in globalization, urban areas are configured through new market dynamics. This market is reconstituted and appropriates new concepts that seem to contradict it and give rise to a new political subject. Based on a geographical perspective, this text addresses how gender interactions in the Guadalajara Metropolitan Area are established through the formation of the global city and the immersion of psychopolitics as a prevailing ideology in hyperconsumption societies. To do this, the concept of Production of Space is used and the spheres that this thinking promotes as the main ones that affect daily life are explored, with emphasis on the spatial flows that women and men carry out in the city with the aim of satisfying leisure.

**Keywords:** metropolitan areas, social mobility, leisure, human geography, urban decentralization

## Résumé

Nous vivons dans un contexte d'incertitude ; dans le contexte de la globalisation, les zones urbaines sont reconfigurées par de nouvelles dynamiques de marché. Ce marché se reconstitue et s'approprie de nouveaux concepts qui semblaient le contredire et qui donnent naissance à un nouveau sujet politique. D'un point de vue géographique, ce texte aborde la manière dont les interactions entre les sexes dans la Zone Métropolitaine de Guadalajara sont établies à travers la formation de la ville globale et l'immersion de la psychopolitique en tant qu'idéologie dominante dans les sociétés d'hyperconsommation. Pour ce faire, le concept de production d'espace est utilisé et les sphères que cette pensée promeut comme étant les principales affectant la vie quotidienne sont explorées, en mettant l'accent sur les flux spatiaux que les femmes et les hommes effectuent dans la ville dans le but de satisfaire leurs loisirs.

## Resumo

Vivemos em um contexto de incerteza; na globalização, as áreas urbanas são reconfiguradas através de novas dinâmicas de mercado. Este mercado é reconstituído e se apropria de novos conceitos que parecem contradizê-lo e que dão origem a um novo sujeito político. A partir de uma abordagem geográfica, este texto aborda como as interações de gênero na Área Metropolitana de Guadalajara se estabelecem por meio da formação da cidade global e da imersão da psicopolítica como ideologia predominante nas sociedades de hiperconsumo. Para tanto, utiliza-se o conceito de produção do espaço e exploram-se os âmbitos que ele promove como principais que afetam a vida cotidiana, com ênfase nos fluxos espaciais que mulheres e homens realizam na cidade com o objetivo de satisfazer seus tempos de lazer.

**Palavras-chave:** área metropolitana, mobilidade social, lazer, geografia humana, descentralização urbana

Psicopolítica, diferenciación sexual  
del espacio urbano y ocio  
Fraccionamientos privados  
al oriente de Guadalajara

**Mots-clés:** zone métropolitaine, mobilité sociale, loisir, géographie humaine, décentralisation urbaine

*Las actividades de ocio, principal elemento emancipador del sistema de producción, han perdido su valor como proceso de invención de la vida cotidiana y se han limitado al mero acto de la compra y la especulación.*

## Introducción

El objetivo de este artículo es poner en evidencia la influencia de los principales procesos de reestructuración de la ciudad, principalmente en las cotidianidades de las mujeres y hombres que la residen. Se parte de la idea de que el libre mercado, y los fenómenos vinculados a la globalización, representan un proceso de cambios progresivos en diversas escalas. Esos cambios han intervenido en la construcción de jornadas en crisis para las áreas metropolitanas; el carácter crítico de dichas jornadas se hace visible en la imposibilidad de ser efectuadas a plenitud ante la precariedad de recursos espaciales, temporales y económicos.

Para cumplir con el objetivo planteado, el texto se apoya en el concepto de psicopolítica, propuesto por Byung-Chul Han (2014) respecto de la ética del sujeto de producción contemporáneo. Si bien esa reciente propuesta ha sido abordada por pocos autores (Copley, 2018; Cruz Ortiz, 2017; Valencia, 2018), su innovación y claridad sobre los mecanismos de alienación del sujeto de libre mercado llevan a la necesidad de integrarle en los debates sobre las conformaciones espaciales de la teoría geográfica y urbana.

Esta es una de las principales pretensiones del texto: para el caso del Área Metropolitana de Guadalajara<sup>[2]</sup> (AMG), la instauración de la psicopolítica como ideología en la ciudad —desde un enfoque lefebvriano— ha llevado a la necesidad de efectuar actividades cotidianas en los espacios consolidados como sus núcleos, situación que conlleva una banalización urbana y un presunto comportamiento homogéneo del individuo como consumidor.

Se considera que este comportamiento evidencia una interiorización de las desigualdades espaciales en las que la sexualidad juega un papel crucial; por eso, para demostrarlo, se expone parte de los comportamientos espaciales llevados a cabo por hombres y mujeres en un desarrollo inmobiliario producto de estas inercias: el espacio en la ciudad se consolida, se construye a través del rendimiento y la invisibilización cada vez mayor del factor humano.

## Ciudad e Ideología, Psicopolítica e Interacciones Espaciales

Las ciudades son entidades complejas, sitios de expansión progresiva, que se estudian a partir de diversos paradigmas, disciplinas y puntos focales de los fenómenos centrales de la economía. Desde la producción del espacio de Lefebvre (2013), las ciudades deben ser concebidas como heterogéneos espacios yuxtapuestos en los que participan, de forma conjunta, tanto abstracciones disciplinares como modos individuales de vivir.

[2] Actualmente, se conforma por 9 municipios: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo, en orden de adhesión.

En este sentido, la ciudad como espacio es construida socialmente y, por tanto, debe ser entendida como una serie de relaciones dialécticas entre dos componentes: el de la construcción racional del espacio —donde el funcionalismo urbano juega un papel trascendental— y el de las identidades y procesos de construcción de subjetividades. La urbe es una práctica cotidiana y, como tal, suele ser vivida antes que comprendida; no obstante, en las sociedades actuales, en las que la mercancía cobra un papel fundamental, “la primacía especulativa de lo concebido sobre lo vivido hace desaparecer, con la vida, la misma práctica” (Lefebvre, 2013, p. 94).

La acumulación necesaria para el sustento del modelo económico es tal que se vuelve constitutiva de la ideología<sup>[3]</sup>. Hoy la big data absolutiza los números y la funcionalidad, a la par que condena cualquier acción instintiva o emocional (Han, 2014). Interviene así, en la creación de un ethos basado en el hiperconsumo y la constante producción, conformando la práctica psicopolítica (Han, 2014) y la creación de una identidad basada en la capacidad de incrementar los dígitos.

Para Han, la sociedad neoliberal actúa su vida cotidiana bajo el precepto de ‘poder’ —el ‘tú puedes’ es más coercitivo que el ‘tú debes’, ya que con ello el individuo no acredita límites a su actuar—, concibiendo individuos de rendimiento sometidos a sí mismos, insaciables, agotados, deprimidos, cuya única frontera y método de protección a lo global es el cuerpo (Preciado, 2020). Esta situación instaura la psicopolítica —el acto de dominarse a sí mismo— como ideología imperante de la sociedad.

La creación del sujeto psicopolítico produce, de acuerdo con la teoría lacaniana, la construcción de lo imaginario como dialéctico, la pérdida de la otredad. La funcionalidad y el mero acto de vivir por y para la producción conlleva inevitablemente a la creación de individuos homogéneos<sup>[4]</sup>, de vidas cotidianas rutinizadas en su totalidad (Lefebvre, 1984; Lindón, 2004); el acto hedonista, el ocio, en tanto elemento resignificante de la jornada, desaparece dada su negatividad o poco grado de producción (Han, 2017).

[3] Definida como “cualquier tipo de intersección entre creencias y poder político” (Estenssoro, 2006, p. 110).

[4] En la vida contemporánea, el sujeto de rendimiento basa su conformación en los nuevos nichos de mercado, en el que destaca el de la revolución sexual. En ese sentido, la psicopolítica pasa de “un modelo binario de diferencia sexual a un paradigma más abierto en el que la morfología de los órganos genitales y la capacidad reproductiva de un cuerpo no definen su posición social” (Preciado, 2020), la ideología psicopolítica asexualiza al sujeto al involucrarse en los esquemas de producción y consumo actuales.

De seguir estos postulados, la ciudad mostraría una gradual tendencia hacia la formación de estructuras homogéneas que facultan la conformación del sujeto de rendimiento, pues el espacio construido “implica una ideología que enmascara dicho uso” (Lefebvre, 2013, p. 74). En este sentido, sobresale el concepto de “urbanalización”, de Muñoz (2008), en donde ciudades “con historia y cultura diferente y localizadas en lugares diversos están produciendo un tipo de paisaje estandarizado y común” (p. 51).

De esta forma, a medida que las exigencias de mercado se acrecientan<sup>[5]</sup>, la ciudad será reconstituida como elemento de producción, reproducción y consumo atroz. No obstante, el desarrollo desigual del espacio y la redistribución de la renta implica la creación de reducidos entornos con estas características, regularmente ubicados en los centros urbanos (Smith, 2020; Harvey, 2018; Sassen, 2003).

Si bien, la postura de la identidad psicopolítica perfila la creación de ciudades a merced del consumo y la ciberactividad, lo cierto es que el capital, como recurso finito, define un proceso gradual de modernización en reducidas estructuras. El discurso marxista de la aniquilación del espacio por el tiempo, desde una perspectiva geográfica (Smith, 2020; Harvey, 2018), envuelve una constitución homogénea de la ciudad a partir de requisitos temporales de la acumulación del capital.

Lo anterior abarca tan solo una mínima extensión de edificaciones vinculadas a esta ideología, bastante menor de considerar las extensas metrópolis latinoamericanas de desigualdades tan marcadas (Duhau, 2011; Janoschka, 2002; Mattos, 2006; Pérez, 2019). La globalización y ética neoliberal de consumo reconfiguran los centros urbanos como aquellos que sostienen la actividad financiera y de hiperconsumo (Harvey, 2012; Muñoz, 2008; Sassen, 2003, 2010; Vicente, 2003), con lo que expulsan agentes secundarios o incapaces de someterse a dicha inercia.

Para el caso latinoamericano, existen procesos de homologación intraurbana, consecuencia del modelo de producción neoliberal, que encuentran en el éxito de la propiedad privada su principal causal. Los cambios estructurales confluyen en la construcción de espacios habitacionales en serie, cada vez más desvinculados de la ciudad (Hidalgo, Santana y Quijada, 2020; Lara

[5] La demanda efectiva es un concepto vital para la subsistencia de las sociedades capitalistas (Mason, 2016; Harvey, 2012).

y Mateos, 2015; Núñez, 2014). El aprovechamiento de las condiciones de inseguridad y estratificación social marcada han provocado el éxito de desarrollos residenciales de acceso restringido<sup>[6]</sup> o gated communities (Borsdorf, 2002; Cabrales y Canosa, 2002; Galaviz, Valladares y Chávez, 2014; Hidalgo, Salazar y Álvarez, 2003; Ickx, 2002), así como su adecuación en espacios marginados de la ciudad que inciden en la creación de vidas cotidianas cronometradas.

Si, como exponen los autores citados arriba, el éxito de la ciudad latinoamericana se debe en gran parte al marketing —esto es, a la ideología misma—, se debe entender que los individuos sujetos a estas estructuras configuran parte de sus identidades con base en la psicopolítica —por su vinculación al acto del hiperconsumo. La ciudad entendida de acuerdo con Lefebvre —la vida por la producción, reproducción y consumo— se constituirá por la capacidad individual de participación en las entidades banalizadas que, al presentarse de forma reducida en la ciudad, intervienen en la conformación de jornadas cotidianas en crisis, extensas en tiempo y fragmentadas en el espacio.

## Diferenciación Sexual del Espacio Urbano Banalizado

El sujeto psicopolítico, en tanto ideología, se presenta como una práctica asexualada<sup>[7]</sup>; no obstante, como elemento urbano, evidencia una forma ideológico-política de orden social basado en la dualidad (Caballero, 2017). Si, como se ha mencionado, la ciudad actual se conforma por la primacía de la funcionalidad, presentándose como homogénea, debe entenderse la situación espacial como una condición de violencia estructural, ya que una de las “contradicciones inherentes al espacio abstracto consiste en que niega lo sensual y lo sexual, y sin embargo sólo tiene como referencia presente la genitalidad” (Lefebvre, 2013, p. 108).

Si, como menciona Žižek al referirse a la ideología, ellos “saben lo que hacen, y lo hacen” (2003, p. 61), debe entenderse que el sujeto interioriza las contradicciones

espaciales referentes a la sexualidad —al situarse exentas de la funcionalidad—, que lo llevan a pensar que el mero acto de realizar el performance psicopolítico dota de neutralidad a las estructuras urbanas, dejándolas exentas de mecanismos de dominación. Aunado a ello, la diferenciación social en relación con los agentes expulsados de los centros urbanos —proyectados con la emoción y lo irracional— los posiciona como individuos de la cúspide (Bru, 2006), en tanto ejecutan la cotidianidad dictada por la funcionalidad.

Sin embargo, “aunque se haya puesto en duda una cierta arquitectura de la dominación, eso no quiere decir que la dominación en sí misma deje de existir” (Moruno, 2018, p. 57). La ciudad, como producto capitalista y epicentro de la ética neoliberal, evidencia claras muestras de violencia a los derechos de mujeres y hombres, en tanto las relaciones de poder se vislumbran en la capacidad de acceso a los centros urbanos (Smith, 2020; Prats, 2006). Además, las esferas de producción, reproducción y consumo revelan una capacidad de acción distinta de los géneros a razón de la funcionalidad arquitectónica (Sardá y Pillar, 2017; Caballero, 2017; Calonge, 2013).

La teoría geográfica evidencia la labor de alienación causada por la psicopolítica al respecto de esta funcionalidad: para Smith (2020), el éxito del modelo capitalista se sustenta en una producción de la naturaleza, basada principalmente en justificar las acciones de producción ante la necesaria satisfacción de las necesidades humanas. El éxito de la progresiva sociedad industrial condicionó como ‘naturales’ los comportamientos de la acumulación del capital, efectuados principalmente por varones, situación que deprestigió los contextos domésticos<sup>[8]</sup>.

Lo anterior no solo implica una tradicional vinculación del espacio binario público/hombre y privado/mujer (Giddens, 2006; McDowell, 2000; Prats, 2006; Sardá y Pillar, 2017; Suri, 2017), sino también el acondicionamiento de la feminidad como parte de la naturaleza producida, en tanto opuesto del individuo masculino heterosexual, sujeto político por antonomasia de la ciudad. La mujer y el hombre —y la distribución del trabajo basado en la economía neoclásica (McDowell, 2000)— persisten como elementos funcionales urbanos (Prats, 2006); esto revela la existencia de una diferenciación sexual del espacio y, por tanto, procesos distintos de conformación de la ciudad.

[6] Se definen como “un área construida de tipo habitacional donde se ha restringido el acceso mediante un cierre perimetral que cuenta con un mecanismo de control de paso” (Pfannenstien, Anacleto y Sevilla, 2017, p. 164).

[7] El capitalismo es capaz de “apartarse a los nuevos códigos y significados de tal forma que incorpora parte de las demandas, al tiempo que trata de involucrar la politización de la economía” (Moruno, 2018, p.57). Esto constituye al sujeto psicopolítico como uno ‘consciente’ de la diferenciación social, las desigualdades de género y el deterioro ambiental.

[8] En este sentido, se puede entender que el espacio doméstico, como naturaleza, se encuentra a espera de proceso de mercantilización, producto de la ya mencionada aniquilación del espacio por el tiempo.



En este sentido, la actualidad latinoamericana como conformadora de jornadas cotidianas en crisis, es promotora, además, de la construcción urbana como entidad diferenciadora de sexos: hombres y mujeres vivirán sus experiencias espaciales de forma desigual ante la naturalización del sujeto de producción, pese a la ideología psicopolítica.

## Metodología

Este artículo analiza la vida cotidiana del fraccionamiento Jardines de San Rafael en Tonalá, Jalisco, urbanización cerrada de 255 viviendas y ubicada en la zona oriente del AMG (Figura 1) que, como producto de la banalización urbana neoliberal, expresa comportamientos particulares de la ideología psicopolítica.

El caso de estudio cobra especial relevancia porque forma parte de las llamadas falsas urbanizaciones cerradas, espacios habitacionales que “intentan recrear el ambiente de las ‘urbanizaciones cerradas reales’, estableciendo cercos, muros perimetrales y rejas, pero en las cuales las viviendas y los lotes son de características muy reducidas” (Roitman, 2016, p. 16). La investigación gira en torno al análisis de un caso de estudio típico, efectuado bajo un enfoque cualitativo y exploratorio. Más allá de examinar los rasgos identitarios causados por la ideología psicopolítica, el extenso se centra en el análisis de las expresiones físicas de la construcción urbana lefebvriana, causadas por la influencia ideológica en las estructuras urbanas de la ciudad, prestando especial atención a las acciones con fines de ocio, principales expresiones de diferenciación cotidiana de este modo de vida.

Como consecuencia de ello, se escogieron como herramientas metodológicas la aplicación de encuestas cualitativas bajo criterios de cuota a partir de la edad y el sexo —30 encuestas de 60 reactivos, 15 mujeres y 15 hombres, mayores de edad por su capacidad autónoma de movilidad—; la elaboración de una cartografía temática y un trabajo de observación directa participante, de los meses de enero a junio del año 2018. Esas herramientas surgieron como producto de la conceptualización de tres dimensiones fundamentales en los procesos de conformación cotidiana: el lugar, el ocio como espacio de innovación y la identidad.

Por último, hay que mencionar que se hizo énfasis en dos escalas: la primera de ellas refiere a la vida al interior de los muros, el espacio doméstico y su creciente significancia como espacio de producción; la segunda envuelve a toda aquella actividad en los escenarios del mundo público o externo al hogar, lo que implica una contextualización propia del AMG.

## Diferenciación Socioespacial del Área Metropolitana de Guadalajara

Desde sus inicios, Guadalajara se ha presentado en México como un nodo significativo para las relaciones comerciales y la realización de actividades económicas centrales al desarrollo del país; sin embargo, no fue hasta la segunda mitad del siglo XX cuando esta ciudad se envolvió en procesos de metropolización y dinámicas explosivas de evolución del suelo urbano.

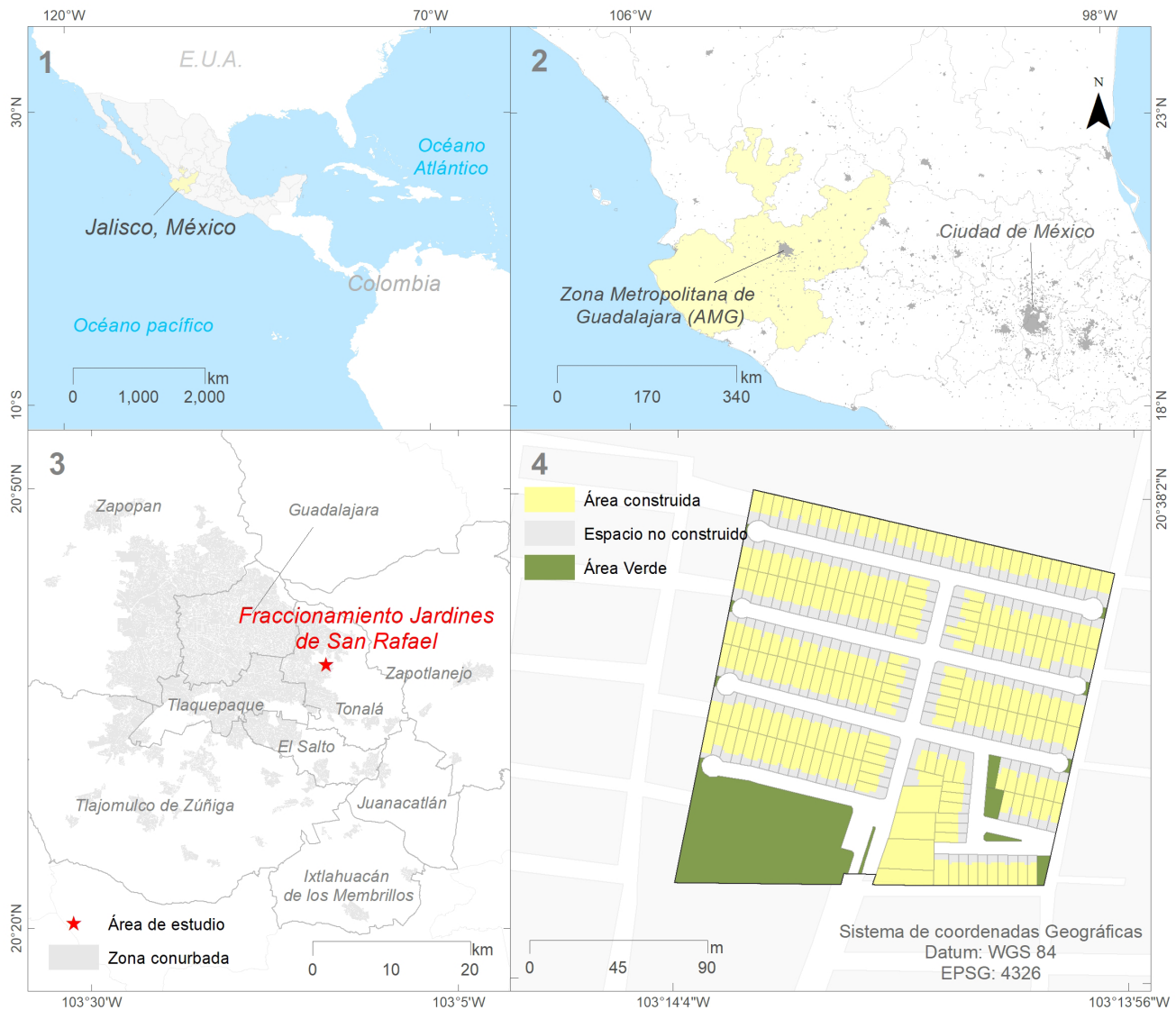
De manera breve, la ciudad se ha caracterizado por ser extensa y horizontal, con una división de clase reflejada en una marcada división urbana oriente-poniente a través del que era el principal río —hoy Calzada Independencia<sup>[9]</sup> (Figura 2). Hoy en día, si bien se ha disuelto en el contexto físico esa diferenciación, persiste como historicidad en la subjetividad del habitante en la ciudad, a la vez que lo vuelve criterio de aceptación/exclusión social.

De acuerdo con Camus, en la metrópoli “perdura una sociedad estamental encabezada por una burguesía neocolonial que sigue imponiendo sus lógicas, conductas y aspiraciones” (Camus, 2013, p. 197). Tradicionalmente, la población del poniente de la ciudad es aquella de alto nivel socioeconómico, y es factor nodal de la urbe, a diferencia de la parte oriente que cobra el papel de espacio promocional de suelo habitacional.

A grandes rasgos, se puede hablar de cinco sucesos que han configurado el mosaico urbano del AMG:

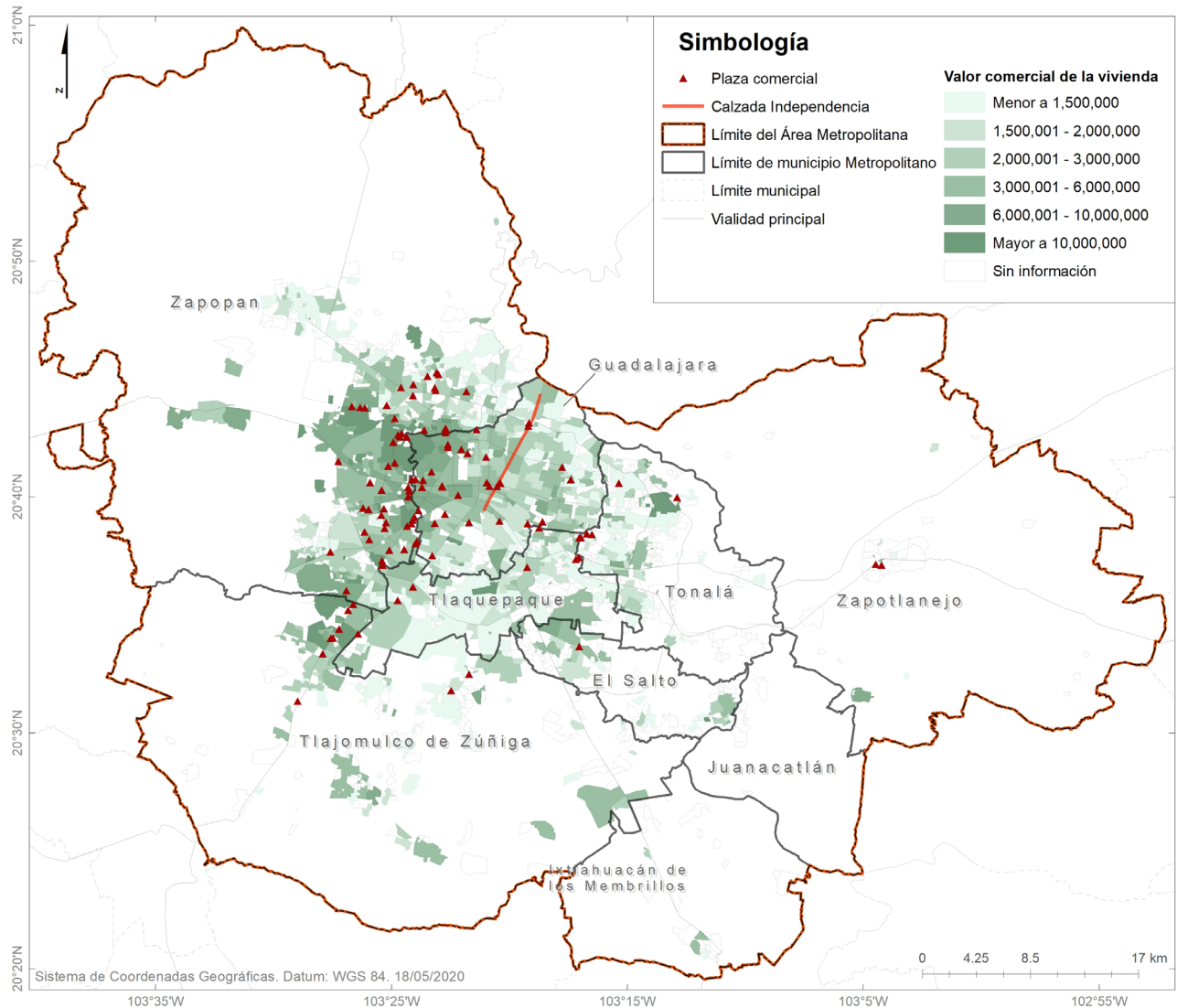
- La metropolización de Guadalajara con los municipios colindantes —Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tonalá—, en las décadas de los sesenta y setenta (Cabrales, 2010), que ocasionó un boom demográfico y un nuevo proceso de construcción de la ciudad

[9] De acuerdo con la centralidad financiera global, se considera que existe una nueva división a partir de la llamada Avenida Américas —con inclinación al poniente de la ciudad—; sin embargo, la división tradicional de la ciudad persiste como referencia de diferenciación social.



**Figura 2.** Localización del área de estudio.

**Fuente:** Elaboración propia en base a INEGI (2010).



**Figura 2.** Valor de la vivienda (MXN) y plazas comerciales en el Área Metropolitana de Guadalajara.

**Fuente:** Elaboración propia en base a INEGI (2010) e IIEG (2020).

- Políticas de legalización de suelo irregular en la década de los setenta, que influyeron en el crecimiento del oriente y en su conformación como espacio de marginación (Cruz, 2012, Núñez, 2014)
- Inmersión del suburbanismo en la década de los sesenta e imposición de las gated communities como modelo exitoso de la parte poniente. Inicialmente pensados como espacios residenciales campestres, comenzaron a cobrar relevancia como entornos de primera residencia, de la mano del éxito progresivo de las plazas comerciales. Con el pasar de los años, se erigieron como parte sustancial de los residentes de clase privilegiada, por lo que la apropiación neoliberal de este modelo repercutió en su consolidación como red adaptada a diversos contextos espaciales, incluidos los de marginación alta
- Procesos de descentralización industrial que conformaron la parte sur y sureste de la ciudad como sitios con alta vocación para la ejecución de estas actividades. Actualmente se conforma un desarrollo industrial en el periurbano poniente de la ciudad a través de actividad manufacturera e industria electrónica (Partida, 2014)
- Nuevas políticas de vivienda por la indexación mexicana a las dinámicas de libre mercado. Si bien existían estrategias con estas características previo al año 2000, es en este cuando el estado-nación mexicano presentó acciones significativas a favor de la construcción desenfrenada de vivienda por parte del sector privado (Núñez, 2014); la flexibilidad en los cambios de uso de suelo, así como el reducido marco regulador de vivienda, trajeron consigo estas acciones

El proceso de banalización en el AMG se aprovecha de las divisiones históricas y conforma un complejo mosaico urbano de 625.72 km<sup>2</sup> y 4'370,728 habitantes —2'238,299 mujeres y 2'132,429 hombres— (INEGI, 2010), de forma que consolida su principal núcleo al poniente, en “donde se reproducen los espacios con infraestructura habitacionales, recreo y ocio” (Partida, 2014, p. 72). La periferia se configura, entonces, como espacio de expulsión y monofuncionalidad, con mayores contrastes al oriente.

La Figura 2 evidencia estos supuestos, el proceso de conformación de la metrópoli ha erigido a los municipios de Zapopan, Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga como los sitios de mayor valor comercial de la vivienda y con una mayor concentración de plazas comerciales. Al contrario, en la parte oriente, sin

contar los casos aislados usualmente vinculados a la tenencia de gated communities, persisten los precios de la vivienda más bajos.

El valor de la vivienda y la distribución de los principales nodos comerciales de la ciudad, en su sentido de vinculación a los índices de marginación, son una clara muestra del comportamiento llevado a cabo por el fraccionamiento en análisis. Debido a que en el AMG el estilo de vida se presenta sobre todo como aspiracional (Calonge, 2013), en relación con la tradicional división oriente-poniente, el ethos psicopolítico de los actores localizados al oriente conlleva jornadas largas entre las estructuras banales centralizadas en la urbe poniente y en los espacios dispersos, condicionados ya no solo por el mero performance acumulativo de la ideología, sino por el proceso de conformación identitaria.

## Interacciones Urbanas de Mujeres y Hombres del Fraccionamiento Jardines de San Rafael

El fraccionamiento Jardines de San Rafael evidencia la relación entre el modo de vida que promueve la psicopolítica y las mencionadas estructuras banales de la ciudad de Guadalajara. Allí, la vida cotidiana se compone de flujos extensos en tiempo —por lo general de más de una hora de recorrido a sus nodos de empleo/educación en automóvil— y de actividades de producción y consumo dispersas a lo largo de la metrópoli. Por su parte, el área al interior de este espacio mantiene un estado de semi-abandono entre las seis y quince horas, situación vinculada al desarrollo en la esfera productiva (Figura 3).

De acuerdo con las personas consultadas, el perfil educativo les habilita como individuos capaces de efectuar actividades centrales ubicadas al poniente del AMG, ya que más del 80% de los entrevistados tiene un nivel educativo superior al básico mexicano —preparatoria y licenciatura. No obstante, la esfera productiva tiende a recrear escenarios más dispersos para las labores femeninas —profesoras de educación básica, asistentes de dirección, abogadas, entre otros—, en oposición a los escenarios de los varones —economista, abogado, metrólogo, entre otros.

De esta forma, aunque el grado de estudios evidencia un probable desarrollo a la par en el sector de servicios, lo cierto es que un análisis de distribución de





**Figura 3.** Residencias en el fraccionamiento Jardines de San Rafael.

**Fuente:** Elaboración propia (2018)

estos en el AMG evidencia la probabilidad de centralización de las actividades diarias por parte del sector masculino, situación que afecta en demasía el actuar en las esferas reproductivas y de consumo, de por sí tensas en relación con la desvinculación con su localización en el oriente.

Otro de los hallazgos importantes respecto de la construcción cotidiana de la ciudad se encuentra en el papel de la esfera reproductiva y el espacio doméstico: los individuos del área de estudio, en tanto sujetos psicopolíticos, evidencian un desenvolvimiento que crece a la par de las actividades de sustento familiar. El varón exhibe un involucramiento en los traslados a los sitios de cuidado —sea guarderías, centros escolares o la vivienda de los abuelos— o recreación, y una participación en acciones de sostenimiento de la vivienda <sup>[10]</sup>.

De acuerdo con lo expuesto, se pueden destacar dos vicisitudes con respecto a los procesos de conformación de la ciudad en tanto producción del espacio. En primer lugar, la conformación de una nueva esfera de reproducción, dada su génesis como nicho de mercado, fragmentada y distribuida a lo largo de la metrópoli. En segundo lugar, unos “espacios de las relaciones sociales de producción” (Lefebvre, 2013, p. 91) que adquieren equivalencia como sitios de consumo: la funcionalidad urbana contemporánea expresada en la modernización poniente del AMG.

[10] Aunque sea imposible hablar de una igualdad de condiciones, la emergencia de masculinidades al respecto de este modelo ideológico concibe la posibilidad futura de llevar a cabo un modelo de igualdad sustantiva. Posiblemente, la relación entre familia tradicional y élite social, persistente en el AMG, sea un factor de prevalencia de algunos comportamientos de diferencia sexual en este ámbito.

Posiblemente esa sea una de las diferencias sustanciales respecto a los habitantes de gated communities dirigidas a la clase social alta: las experiencias espaciales de hombres y mujeres en esta ‘falsa urbanización cerrada’ limitan su actividad dentro de su unidad habitacional a las jornadas nocturnas, mientras que, para los casos de clase alta, Camus (2019) y Calonge (2013) mencionan una estancia diurna mayor en el interior. En ese sentido, más allá de un espacio de convivencia, el fraccionamiento como entorno enclaustrado adquiere el papel dado por el marketing con respecto a la adquisición de estatus social: la capacidad de tenencia de una vivienda en el suburbio, homogénea y con garantía de seguridad por medio de las fronteras físicas y el control de acceso.

La replicabilidad en un entorno ideal y seguro lleva a la ejecución de experiencias agradables en el marco de la psicopolítica. El jardín y los espacios comunes al interior del fraccionamiento son empleados como parte estética antes que como sitio experiencial —tanto hombres como mujeres comentan que el 80% de sus actividades al interior del fraccionamiento implican una estancia al interior de la casa. El espacio público pierde interés dada su poca acción de producción y la satisfacción del ocio se vuelca hacia el consumo y la ciberactividad.

## Los Tiempos Dedicados al Ocio

La vida diaria de mujeres y hombres les propicia de facto espacios cronometrados; tan solo 5 personas — todos varones — de las entrevistadas expresan tener más de ocho horas libres, sin considerar el tiempo de sueño; la disponibilidad del resto oscila entre 3 y 5 horas. La influencia psicopolítica determina dos comportamientos en los habitantes que vale la pena enunciar: por lo general, en los días de jornada productiva, el tiempo se emplea en el entorno del hogar, mientras que los fines de semana los flujos a los sitios banales de la ciudad se vuelven la principal actividad.

Para la primera mención, la localización con respecto a los espacios de consumo —rodeados de colonias populares e índices bajos de marginación— parece la principal razón que sitúa a mujeres y hombres en este entorno; no obstante, la actividad psicopolítica entrega otra razón a dicho comportamiento estático: la capacidad de producción y consumo a través de las plataformas digitales —además de su influencia en el registro de lo simbólico, en la desaparición del residente de los espacios marginados.

Los resultados obtenidos evidencian estos supuestos: más del 36% de los comentarios de los varones con respecto a sus actividades en tiempos libres responden a acciones de consumo digital <sup>[11]</sup>, mientras que para las mujeres el resultado es de 44.7%. Esta situación contrasta con el 12% de varones y 13.8% de mujeres que mencionan usar ese recurso temporal para ejecutar deberes domésticos, valor que refuerza lo expuesto sobre la reconversión de la esfera reproductiva.

Para el caso de las acciones en fines de semana, debe mencionarse la imposición ideológica de la psicopolítica; pese a la multitud de prácticas que pueden definir una experiencia con fines de satisfacción del ocio, estas se concentran principalmente en dos entornos: plazas comerciales —los cinemas, el consumo de productos y experiencias efímeras de recreo y el paseo— y centros alternativos y banalizados dedicados al esparcimiento a través del consumo —restaurantes, bares y espacios ‘turistificados’— (Figura 4).

Como se evidencia en la Figura 3, existe una vinculación directa entre las actividades con fines lúdicos y las estructuras banalizadas de la ciudad: a pesar de la contigüidad que pueden representar espacios similares —el centro histórico de Tonalá, a 1.5 km de distancia es un ejemplo—, los habitantes mantienen una predilección por los entornos que concentran las actividades de consumo con mejor infraestructura urbana.

Para este caso, la principal diferencia es la distribución espacial de los sitios que hombres y mujeres refieren como sus entornos lúdicos predilectos: las mujeres entrevistadas evidenciaron una mayor cantidad de entornos dedicados a estos fines, además de que estos se encuentran mayormente dispersos en la ciudad. Los varones, por otro lado, concentraron sus referencias en los centros ideológicos y urbanizados. Hay que destacar, además, la relación existente entre estas referencias y la esfera productiva: como se mencionó anteriormente, pese a la ubicación en el sector servicios, existe una mayor aleatoriedad de localización de las mujeres en los espacios productivos de la ciudad, contrario a las condiciones expuestas por el sector masculino.

[11] Navegar en internet, ver servicios streaming y usar los servicios de mensajería son las principales.

## Conclusiones

La construcción de la ciudad, entendida desde el enfoque de la praxis social de Lefebvre, lleva a deducciones claras: la acumulación de capital como ideología imperante de las ciudades post-industrializadas repercute en una completa alienación del sujeto. Las actividades de ocio, principal elemento emancipador del sistema de producción, han perdido su valor como proceso de invención de la vida cotidiana y se han limitado al mero acto de la compra y la especulación. La creciente vida digital y la eficiencia de la big data propician el acto de vivir para el rendimiento y una creciente capacidad de compra, situación que deriva en la absolutización de la funcionalidad urbana.

En este sentido, el concepto de psicopolítica resulta útil: la inmersión gradual del libre mercado y sus reconversiones en las escalas estatales favorecen la creencia de un individuo que deja de lado la conformación de lazos y comunidades por la autoexploración y el aumento gradual del rendimiento. La razón instrumental que impera en las ciudades crea una conformación homogénea del espacio concebido ante la dilución de las emociones, la tensión de la vida cotidiana y la interiorización de las desigualdades espaciales.

Es imprescindible revalorizar el papel del espacio producido como fabricante urbano; entenderlo como creador de diferencias significativas de clase o género lleva a la necesidad de integrarlo a la par de otras categorías aceptadas en la conformación de las realidades sociales. La vida contemporánea, constituida como jornada cronometrada, tensa y cegada al bombardeo del marketing y performance de consumo constante, diluye el espacio vivido, hace desaparecer a la otredad en tanto sujeto y localización de cero especulaciones.

La primacía actual que mantiene el espacio concebido se hace evidente para el caso de estudio; las similitudes entre las actividades realizadas en las esferas productivas, reproductivas y de consumo por parte de mujeres y hombres de este fraccionamiento privado, muestran la capacidad homogeneizadora en la práctica de la autoexplotación. Además, los contextos en que estas actividades se diversifican resultan fundamentales para entender una práctica espacialmente diferenciada de la ideología: la ciudad, en tanto producto funcional de la economía

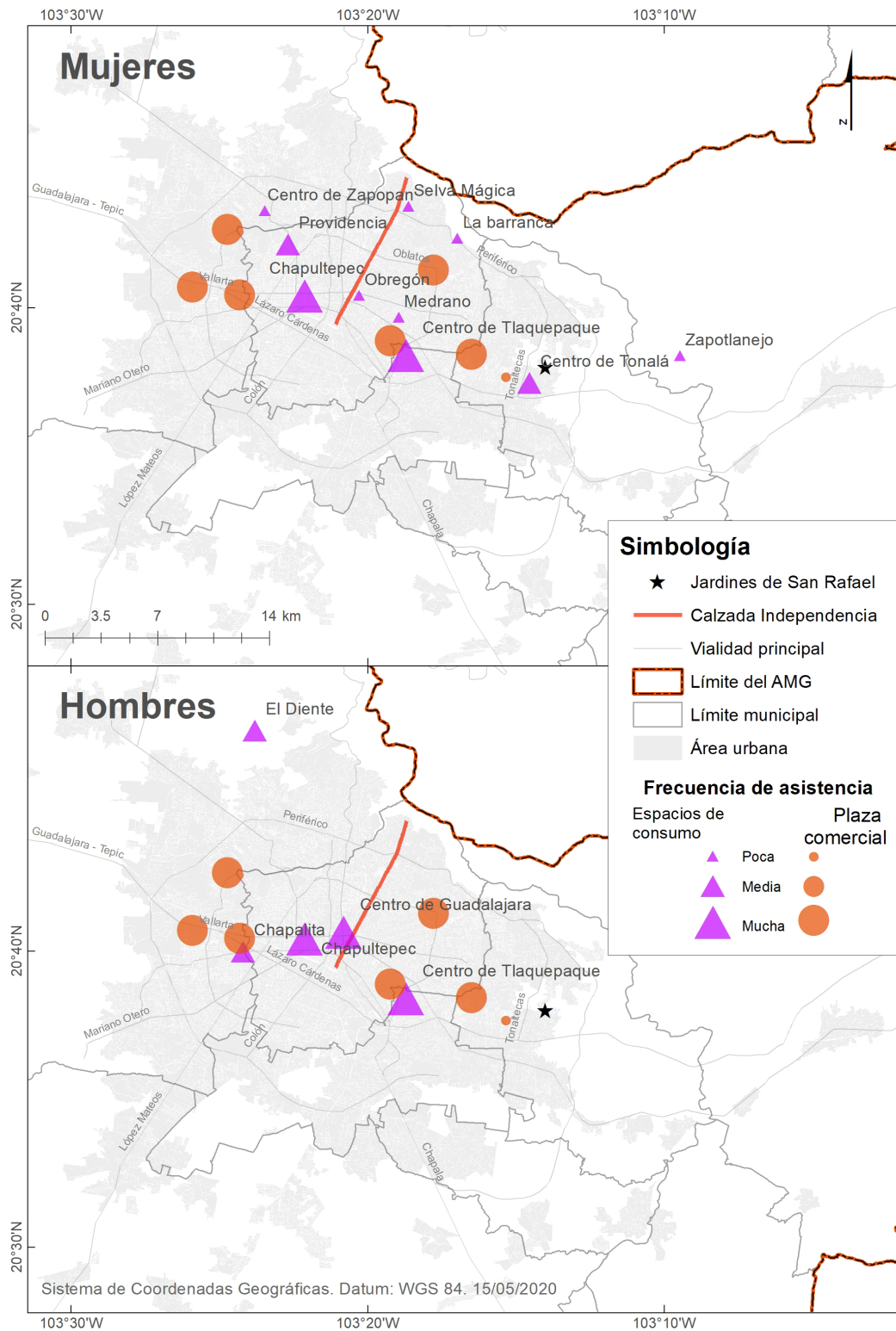


Figura 4. Espacios para realizar actividades con fines de satisfacción del ocio.

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI (2010)



primigenia, se diversifica a través de una visión dual del género, lo que repercute en el actuar de los individuos y sus subjetividades.

Por último, este análisis arrastra consigo la necesidad de llevar la comprensión psicopolítica a los espacios excluidos: ¿Qué condiciones para ejercer la autoexplotación tienen aquellos a quienes la mercantilización urbana ha expulsado? ¿Qué hay de un su-

jeto que, pese a la autoexploración ejercida, se ve imposibilitado a llevar a cabo estas actividades de forma plena? La ideología imperante es una, los estamentos sociales vastos, las ubicaciones en la ciudad innumerables y las amalgamas identitarias están pendientes por explorar.

## Referencias

- BORSDORE, A. (2002).** Barrios cerrados en Santiago de Chile, Quito y Lima: tendencias de la segregación socio-espacial en capitales andinas. En L. F. Cabrales Barajas (Ed.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 581-610). Universidad de Guadalajara; Organización de las Naciones Unidas para la Educación Ciencia y Cultura (UNESCO).
- BRU, J. (2006).** El cuerpo como mercancía. En J. Nogué i Font y J. Romero González (Eds.), *Las otras geografías* (pp. 465-492). Tirant lo Blanch.
- CABALLERO, J. (2017).** Los criterios de diseño arquitectónico de la vivienda moderna desde la perspectiva de género. En G. Cozzi Berrondo y P. Velázquez Lacoste (Coords.), *Desigualdad de género y configuraciones espaciales* (pp. 173-190). Universidad Nacional Autónoma de México.
- CABRALES, L. F. (2010).** El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara. En O. Urquidez (Coord.), *La reinventación de la metrópoli. Algunas propuestas* (pp. 75-96). Colegio de Jalisco.
- CABRALES, L. F. Y CANOSA, E. (2002).** Nuevas formas y viejos valores: urbanizaciones cerradas de lujo en Guadalajara. En L. F. Cabrales Barajas (Ed.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 93-117). Universidad de Guadalajara; Organización de las Naciones Unidas para la Educación Ciencia y Cultura (UNESCO).
- CALONGE, F. (2013).** Los sentidos de la ciudad: Sobre cómo mujeres y hombres ordenan sus espacios vitales. Universidad de Guadalajara.
- CAMUS, M. (2013).** Mujeres de coto en Guadalajara, Jalisco. Distinción neocolonial y simplificación social. *Amerika. Mémoires, identités, territoires*, (9). 1-15. <https://doi.org/10.4000/amerika.4276>
- CAMUS, M. (2019).** Habitar el privilegio: Relaciones sociales en los fraccionamientos cerrados en Guadalajara. *Desacatos*, (59), 32-49. <https://doi.org/10.29340/59.2048>
- COPLEY, F. (2018).** El camino de las TIC: del Nuevo Orden Mundial al imperio del Big Data. *Alcance*, 7(15), 45-66. <http://www.alcance.uh.cu/index.php/RCIC/article/view/119>
- CRUZ ORTIZ, M. (2017).** De la biopolítica a la psicopolítica en el pensamiento social de Byung-Chul Han. *Athenea Digital*, 17(1), 187-203. <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1782>
- CRUZ, H. (2012).** La dinámica de crecimiento de Guadalajara. En E. R. Jiménez Huerta y H. Cruz Solís (Coords.), *Superada la informalidad, nuevos desafíos: Políticas para las colonias populares consolidadas* (pp. 17-28). Universitaria.
- DUHAU, E. (2011).** La ciudad construida y las nuevas formas de producción del espacio urbano. En P. Urquiza Crespo (Coord.), *Ciudades en transformación: Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía* (pp. 55-60). Plural.
- ESTENSSORO, F. (2006).** El concepto de ideología. *Hermenéutica intercultural*, (15), 97-112. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2293969>
- GALAVIZ, A. I., VALLADARES, R. Y CHÁVEZ, M. (2014).** Fraccionamientos cerrados residenciales, productores de inseguridad urbana subjetiva. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 7(13), 50-67. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu7-13.fcrp>
- GIDDENS, A. (2006).** *La transformación de la intimidad: Sexualidad, amor y erotismo en las sociedades modernas*. Cátedra.
- HAN, B.-C. (2014).** *Psicopolítica: Neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*. Herder.
- HAN, B.-C. (2017).** *La expulsión de lo distinto*. Herder.
- HARVEY, D. (2012).** *El enigma del capital y las crisis del capitalismo*. Akal.
- HARVEY, D. (2018).** *Senderos del mundo*. Akal.
- HIDALGO, R., SALAZAR, A. Y ÁLVAREZ, L. (2003).** Los condominios y urbanizaciones cerradas como nuevo modelo de construcción del espacio residencial en Santiago de Chile (1992-2000). *Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 7(146). <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/762>
- HIDALGO, R., SANTANA, L. D. Y QUIJADA, P. (2020).** Cartografías geopolíticas de las ideologías habitacionales latinoamericanas (2005-2015). *Bitácora Urbano Territorial*, 30(1), 127-139. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n1.62962>
- ICKX, W. (2002).** Los fraccionamientos cerrados en la Zona Metropolitana de Guadalajara. En L. F. Cabrales Barajas (Ed.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 117-141). Universidad de Guadalajara; Organización de las Naciones Unidas para la Educación Ciencia y Cultura (UNESCO).
- INSTITUTO DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA DE JALISCO. (2020).** Oferta de vivienda en los principales municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. [https://iieg.gob.mx/ns/?page\\_id=11967](https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=11967)
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA. (2010).** Sistema para la consulta de información Censal SCINCE. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/?ps=herramientas>
- JANOSCHKA, M. (2002).** El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: Fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-20. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>
- LARA, J. Y MATEOS, P. (2015).** La fragmentación socioespacial del "viviendismo": neoliberalismo y desarrollos masivos de vivienda social en la periferia remota de Guadalajara. En A. G. Aguilar y I. Escamilla (Coords.), *Segregación urbana y espacios de exclusión. Ejemplos de México y América Latina* (pp. 167-198). Universidad Nacional Autónoma de México; Porrúa.
- LEFEBVRE, H. (1984).** *La vida cotidiana en el mundo moderno*. Alianza.
- LEFEBVRE, H. (2013).** *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- LINDÓN, A. (2004).** Las huellas de Lefebvre sobre la vida cotidiana. *Veredas*, 5(8), 39-60.
- MASON, P. (2016).** *Postcapitalismo: Hacia un nuevo futuro*. Paidós.



- MATTOS, C. A. DE. (2006). Modernización capitalista y transformación metropolitana en América Latina: cinco tendencias constitutivas. En Geraiges de Lemos, Amalia Inés, M. Arroyo y M. L. Silveira (Eds.), *América Latina: cidade, campo e turismo* (pp. 41-73). CLACSO; Universidade de São Paulo.
- MCDOWELL, L. (2000). *Género, identidad y lugar: Un estudio de las geografías feministas*. Cátedra.
- MORUNO, J. (2018). *No tengo tiempo: Geografías de la precariedad*. Akal.
- MUÑOZ, F. (2008). *Urbanización: Paisajes comunes, lugares globales*. Gustavo Gili.
- NÚÑEZ, B. (2014). Política habitacional y perspectivas de la habitabilidad. *Estudios Jaliscienses*, (48), 19-30. <http://www.estudiosjaliscienses.com/wp-content/uploads/2019/06/98-Pol%C3%ADtica-habitacional-y-perspectiva-de-la-habitabilidad.pdf>
- PARTIDA, R. (2014). La especialización productiva en el mercado de trabajo de la ciudad de Guadalajara. En D. González Romero y R. E. Partida Rocha (Coords.), *Ciudad-Metrópoli. Guadalajara: su presente y escenarios* (pp. 67-82). Universidad de Guadalajara; Sindicato de Trabajadores y Académicos de la Universidad de Guadalajara.
- PÉREZ, R. (2019). Producción de la ciudad en tiempos de globalización. Impactos socioterritoriales de los megaproyectos. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(1), 13-22. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n1.66482>
- PFANNENSTEIN, B., ANACLETO, E. E. Y SEVILLA, S. (2017). La ciudad cerrada y su diversificación como reto del Área Metropolitana de Guadalajara, México. *Revista de geografía Norte Grande*, (68), 163-184. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022017000300163>
- PRATS, M. (2006). Sexo, género y lugar. En J. Nogué i Font y J. Romero González (Eds.), *Las otras geografías* (pp. 493-510). Tirant.
- PRECIADO, P. B. (28 DE MARZO DE 2020). Aprendiendo del virus. *El país*. [https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952\\_026489.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/27/opinion/1585316952_026489.html)
- ROITMAN, S. (2016). Urbanizaciones cerradas a escala planetaria (Gated communities at a planetary scale). *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (21), 13-22. <https://doi.org/10.25100/prts.v0i21.918>
- SARDÁ, M. Y PILLAR, M. (2017). Sujetos invisibles, urbanidad inexistente. En G. Cozzi Berrondo y P. Velázquez Lacoste (Coords.), *Desigualdad de género y configuraciones espaciales* (pp. 135-150). Universidad Nacional Autónoma de México.
- SASSEN, S. (2003). *Contrageografías de la globalización: Género y ciudadanía en los círculos transfronterizos*. Traficantes de Sueños.
- SASSEN, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos: De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Katz.
- SMITH, N. (2020). *Desarrollo desigual: Naturaleza, capital y la producción del espacio*. Traficantes de Sueños. [https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Desarrollo%20desigual\\_Neil%20Smith\\_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf](https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Desarrollo%20desigual_Neil%20Smith_Traficantes%20de%20Sue%C3%B1os.pdf)
- SURI, K. (2017). La ciudad: un producto del orden desigual de género. Una lectura posible desde la propuesta teórico-metodológica de Pierre Bordieu. En G. Cozzi Berrondo y P. Velázquez Lacoste (Coords.), *Desigualdad de género y configuraciones espaciales* (pp. 119-134). Universidad Nacional Autónoma de México.
- VALENCIA, S. (2018). Psicopolítica, *celebrity culture* y *régimen live* en la era Trump. *Norteamérica*, 13(2), 235-252. <https://doi.org/10.22201/cisan.24487228e.2018.2.348>
- VICENTE, J. (2003). ¿Nuevas palabras, nuevas ciudades? *Revista de geografía*, (2), 79-103. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaGeografia/article/view/46133>
- ŽIŽEK, S. (2003). *El sublime objeto de la ideología*. Siglo Veintiuno.



# Transformações socioespaciais pela Unidade de Polícia Pacificadora (UPP): a favela do Vidigal, Rio de Janeiro<sup>[1]</sup>

Transformaciones socioespaciales por la Unidad de Policía Pacificadora (UPP): la favela Vidigal, Rio de Janeiro

Socio-spatial transformations by the Pacifying Police Unit (UPP): the Vidigal favela, Rio de Janeiro

Transformations sociospatiales par l'Unité de Police Pacificatrice (UPP): la favela du Vidigal, Rio de Janeiro

▲ Fuente: Autoría propia.

Recibido: 30/04/2020  
Aprobado: 16/07/2020

## Cómo citar este artículo:

Glitz Mayrink, P. y Tardin-Coelho, R. (2021). Transformações socioespaciais pela Unidade de Polícia Pacificadora (UPP): a favela do Vidigal, Rio de Janeiro. *Bitācora Urbano Territorial*, 31(III): 233-243. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.86891>

## Autoras

**Priscilla Glitz Mayrink**

Faculdade Paraíso do Ceará

[priscillagmayrink@gmail.com](mailto:priscillagmayrink@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-1480-8751>

**Raquel H. Tardin-Coelho**

Universidade Federal

do Rio de Janeiro

[raqueltardin@fau.ufrj.br](mailto:raqueltardin@fau.ufrj.br)

<https://orcid.org/0000-0002-4848-9939>

[1] Este artigo é resultado da pesquisa de mestrado do autor principal, realizada entre 2015-2017 com financiamento da CAPES.

## Resumo

O artigo busca compreender como estratégias sociopolíticas, que não intervenham diretamente no espaço físico, implicam em uma reordenação do entorno construído junto com transformações de práticas sociais locais. Como caso de estudo, são analisados os processos de transformação socioespacial desencadeados pela implantação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na favela do Vidigal, na cidade do Rio de Janeiro, para analisar como a política reforça (ou não) as dinâmicas de exclusão social e segmentação espacial às quais as favelas, historicamente, foram submetidas, e quais as consequências na atualidade. Metodologicamente, a pesquisa qualitativa se baseia em observação de campo, entrevistas (abertas e semiestruturadas), mapas mentais elaborados pelos moradores e análise de documentos oficiais do programa para analisar a conjuntura físico-social do Vidigal antes e depois da UPP. O cruzamento das informações permitiu reconhecer novos valores qualitativos aos objetos do espaço, assim como a incorporação de novos agentes, elementos e valores a partir da chegada da UPP. De modo

geral, foi possível perceber que estão em curso processos de valorização imobiliária, mercantilização da paisagem, turistificação, surgimento de novos dispositivos de controle social dos moradores, atração de um novo mercado consumidor e mudança no conjunto social dos moradores.

**Palavras-Chaves:** favela, operação militar, política pública, espaço.

## Autoras

### Priscilla Glitz Mayrink

Professora no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo na Faculdade Paraíso do Ceará (FAP-CE), mestre em Urbanismo pelo PROURB/UFRJ, especialista em Movimentos Sociais pelo NE-PP-DH/UFRJ e arquiteta e urbanista formada pela FAU/UFRJ. Desenvolve pesquisas na área de desenvolvimento urbano desigual, ecologia política urbana e favelas.

### Raquel H. Tardin-Coelho

Atua no Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB/FAU/UFRJ) – Mestrado Acadêmico, Doutorado e Mestrado Profissional –. Realiza pesquisas na área da ANÁLISE, ORDENAÇÃO e PROJETO DA PAISAGEM. Desenvolve pesquisas e projetos de extensão que objetivam a construção de metodologias e estratégias sistêmicas de intervenção na paisagem como base para planos e projetos urbanos e paisagísticos voltados para o desenvolvimento urbano sustentável. Estas propostas, baseadas no sistema de espaços livres, envolvem três dimensões combinadas entre si: a urbana, a biofísica e a sociocultural.



## Resumen

El artículo busca comprender cómo las estrategias sociopolíticas, que no intervienen directamente en el espacio físico, implican una reorganización del entorno construido con cambios en las prácticas sociales locales. Como estudio de caso, se analizan los procesos de transformación socioespacial provocados por la implantación de la Unidad de Policía Pacificadora (UPP) en la favela Vidigal, en la ciudad de Río de Janeiro, analizando cómo la política refuerza (o no) dinámicas de exclusión social y segmentación espacial a las que, históricamente, han estado sometidas las favelas, y las consecuencias actuales. La investigación cualitativa se basa en observación de campo, entrevistas (abiertas y semiestructuradas), mapas mentales elaborados por los residentes y análisis de documentos oficiales del programa para comprender la coyuntura físico-social del Vidigal antes y después de la UPP. El cruce de información permitió reconocer nuevos valores cualitativos a los objetos del espacio, así como la incorporación de nuevos agentes, elementos y valores desde la llegada de la UPP. En general, se percibió que están en curso procesos de valorización inmobiliaria, mercantilización del paisaje, turistificación, surgimiento de nuevos dispositivos de control social de los residentes, atracción de un nuevo mercado consumidor y cambio en el conjunto social de los residentes.

**Palabras-clave:** favela, operación militar, política pública, espacio.

## Abstrait

L'article veut comprendre comment les stratégies sociopolitiques, qui n'interviennent pas directement dans l'espace physique, impliquent une réorganisation de l'environnement construit avec des changements de pratiques sociales locales. Comme cas d'étude, ils sont analysés les processus de transformation sociospatiale déclenchés par l'implantation de l'Unité de police pacificatrice (UPP) dans la favela du Vidigal, à Rio de Janeiro, pour analyser comment la politique renforce (ou pas) les dynamiques d'exclusion sociale et de segmentation spatiale auxquelles les favelas ont été historiquement soumis, et quelles en sont les conséquences actuelles. La méthode de cette recherche qualitative est basée sur l'observation de terrain, les interviews (ouvertes et semi-structurées), les cartes mentales élaborées par les résidents et l'analyse des documents officiels pour comprendre la conjoncture physico sociale du Vidigal avant et après l'arrivée de l'UPP. Le croisement des informations a permis de reconnaître de nouvelles valeurs qualitatives aux objets de l'espace ainsi que l'incorporation de nouveaux

## Abstract

The article seeks to understand how sociopolitical strategies, which do not directly intervene in the physical space, imply a reordering of the built environment along with transformations of local social practices. The socio-spatial transformation processes triggered by the Pacification Police Unit (UPP) implementation in the Vidigal favela, in Rio de Janeiro city, are analyzed as a case study to review how the policy reinforces (or not) social exclusion and spatial segmentation dynamics to which the favelas have historically been subjected, identifying its ongoing consequences. Methodologically, this qualitative research is based on field observation, interviews (open and semi-structured), mental maps drawn up by residents, and official documents analysis to understand the physical-social conjuncture of Vidigal before and after the UPP. A cross-checking of information allowed the recognition of new qualitative values given to space objects, as well as the incorporation of new agents, elements and values from the arrival of the UPP. In general, ongoing processes of real estate valuation, commodification of the landscape, turistification, emergence of new social control devices of the residents, attraction of a new consumer market and social changes in the community were perceived.

**Keywords:** favela, military operation, public policy, space.



Transformações socioespaciais pela  
Unidade de Polícia Pacificadora (UPP):  
a favela do Vidigal, Rio de Janeiro

agents, éléments et valeurs dès l'arrivée de l'UPP. En général, il était constaté des processus de valorisation immobilière, de marchandisation du paysage, de renforcement du tourisme, d'émergence de nouveaux dispositifs de contrôle social des résidents, l'attraction d'un nouveau marché consommateur et le changement de l'ensemble social des habitants.

**Mots-clés:** favela, opération militaire, politique publique, space.

## Introdução

*O objetivo deste trabalho é reconhecer como intervenções sociopolíticas, que não intervenham diretamente no espaço físico, implicam na reordenação do entorno construído*

O tratamento governamental direcionado às favelas possui um longo histórico de apagamento, negação e exclusão desses locais na cidade (Burgos, 2006). Contudo, a partir da década de 1980, surgiram as políticas de urbanização de favelas sob o discurso de solução do déficit habitacional existente nas cidades brasileiras e de tentativa de integração desses assentamentos com o entorno urbano a partir da intervenção direta em seus espaços físicos. O programa Favela-Bairro, por exemplo, iniciado na década de 1990 no Rio de Janeiro, propunha a dotação de espaços livres públicos, de equipamentos coletivos e de melhorias de vias, infraestrutura e serviços urbanos em algumas favelas cariocas (Burgos, 2006). Já o programa Morar Carioca, lançado pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 2010, tinha como objetivo urbanizar todas as favelas da cidade até 2020, e integrava o plano de metas da cidade para sediar os megaeventos Copa do Mundo (2014) e Jogos Olímpicos (2016). Essa proposta previa grandes remoções e intervenções de maior porte nas favelas, inclusive com projetos que descaracterizassem esses espaços enquanto territórios populares (Leitão & Delecave, 2013).

No mesmo contexto do Morar Carioca, foram propostas as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) como programa de segurança pública, criado dentro da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) para implementação massiva em favelas cariocas (Decreto N° 41.650, 2009). Diferentemente de outras políticas de segurança já implementadas em favelas no Rio de Janeiro, a UPP provocou grandes transformações socioespaciais nestes assentamentos, apesar de não ser uma política de intervenção no espaço físico destes. Segundo o programa oficial, os moradores das favelas que receberiam a UPP teriam a garantia de seus direitos básicos com a chegada de serviços públicos (sendo a segurança um deles) e com o atendimento de suas demandas sociais, assim como desenvolvimento econômico a partir da ocupação policial. Diferentemente dos programas Favela-Bairro e Morar Carioca, com vieses nitidamente físico-espaciais, a UPP se apropriou do discurso da integração socioespacial da favela ao seu entorno apoiando-se na segurança pública, alegando que a pacificação abriria caminhos para projetos de urbanização, fornecimento e regularização de serviços (Decreto N° 42.787, 2011).

O objetivo deste trabalho é reconhecer como intervenções sociopolíticas, que não intervenham diretamente no espaço físico, implicam na reordenação do entorno construído. Para tanto, o artigo relaciona as esferas social e física do espaço, analisando os processos de transformação socioespacial desencadeados pela implantação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) e os impactos socioespaciais gerados. A favela do Vidigal é utilizada como estudo de caso, pois a implementação da UPP promoveu significativas alterações do espaço físico e das práticas sociais na favela. Cabe ressaltar que o local não foi contemplado pelo programa Morar Carioca, embora, anteriormente, tenha recebido o programa Favela-Bairro.

Estudos sobre a implementação da UPP nas favelas cariocas têm focado, principalmente, nas dimensões sociais, políticas e econômicas dos impactos da securitização (Fahlberg & Vicino, 2016), abordando a resignificação simbólica dos territórios populares pelo mercado (Lacerda, 2016) ou discutindo o conceito de gentrificação aplicado nas favelas da Zona Sul carioca (Comelli, Anguelovski & Chu, 2018; Cummings, 2015). No entanto, faltam estudos que articulem a implementação da UPP a alterações do espaço físico e das práticas sociais na favela, de forma a auxiliar na compreensão de novas dinâmicas geradas dentro da lógica da produção do espaço informal. O presente artigo pretende contribuir nessa direção.

## Metodologia

A pesquisa de caráter qualitativo parte da compreensão geográfica do espaço com fundamento em Milton Santos (2014), que entende o espaço enquanto um sistema de objetos e ações. Assim, a totalidade do espaço é entendida a partir da articulação entre a dimensão social e espacial para entender a condição das coisas e não as coisas em si, o que possibilita analisar o valor qualitativo dos objetos em determinado tempo histórico (Santos, 2014). Dessa forma, o estudo se propõe a analisar a relação entre objetos e ações na favela do Vidigal para compreender os novos valores qualitativos dados aos objetos na favela a partir da implementação da UPP, permitindo explorar como as relações sociais e o espaço físico local se (re)organizaram após o programa.

Para isso, foi analisado o cenário socioespacial do Vidigal antes e depois da implementação do programa, sobretudo relativo à morfologia urbana, edificações, usos do solo, traçado viário, espaços livres, práticas comunitárias, renda e relação entre os diferentes agentes existentes. Os métodos utilizados foram: revisão de documentos oficiais referentes ao programa da UPP (decretos); procedimentos observacionais de campo e registros fotográficos entre 2015-2017; mapeamento dos estabelecimentos turísticos locais entre 2010 e 2017<sup>[2]</sup>; busca de mapas existentes da área e confecção de mapas próprios a partir da observação de campo e de imagens de satélite fornecidas pelo Google Earth; dados oficiais do Instituto Brasileiro de

Geografia e Estatística (IBGE) sobre delimitação dos setores censitários classificados enquanto aglomerados subnormais na área e renda da população local; e entrevistas com agentes diversos (moradores, policiais, representantes), utilizando a amostragem não probabilística segundo critérios determinados que permitissem representatividade da população local.

No total, foram realizadas 33 entrevistas com agentes locais diversos entre junho de 2016 e maio de 2017. As entrevistas com policiais (2), representantes da Associação de Moradores (2) e da ONG Gasco (1) foram realizadas de forma aberta. Já as 28 entrevistas realizadas com os moradores – entre junho de 2016 e março de 2017 – foram semiestruturadas, seguindo critérios de gênero, idade, local de moradia e tempo de moradia no Vidigal, de forma a abordar, ao máximo possível, a heterogeneidade da população local e a diversidade de suas percepções<sup>[3]</sup> sobre o local antes e depois da UPP. Também foram elaborados mapas mentais com os moradores entrevistados para compreender as representações individuais e coletivas do espaço da favela. A partir das informações levantadas, foram elaborados mapas autorais para evidenciar as características físicas locais e sintetizar as informações.

## A favela do Vidigal

A favela do Vidigal está localizada na Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro (Figura 01), uma das áreas mais valorizadas da cidade, tanto imobiliária quanto turisticamente. A favela está inserida no bairro do Vidigal, entre os bairros Leblon e São Conrado, na encosta do Morro dos Dois Irmãos, tendo seu acesso pela Avenida Niemeyer. A ocupação iniciou-se em 1941 (Negrão, 2013), e seu histórico é marcado por tentativas de remoções pelo poder público (Lima, 2010), assim como o de muitas outras favelas do Rio de Janeiro. Apesar de possuir um histórico forte de organização de moradores na luta por conquistas de seus direitos e contra a remoção (Lima, 2010), os conflitos armados que marcam sua história contribuíram para a desmobilização comunitária (Mayrink, 2017). Em 1980, o tráfico de drogas se instalou no local através do grupo Comando Vermelho, reflexo de uma conjuntura de domínio desses espaços por grupos armados vinculados ao tráfico de drogas (Burgos,

[2] Por meio de consulta com os moradores locais, Associação de Moradores, visita de campo, guias turísticos locais e as seguintes plataformas: Airbnb, Hostelworld, Booking.com, Instagram e Facebook.

[3] 50% do gênero feminino e 50% do masculino; três faixas etárias: 18-30 anos, 31-60 anos, 61 anos ou mais; 50% moradores da parte baixa e 50% moradores da parte alta; mínimo de 15 anos morando no Vidigal.

2006). Já na década de 90, o Vidigal recebeu o programa de urbanização de favelas chamado Favela-Bairro, ganhando melhorias de saneamento e infraestrutura, principalmente na via principal (Avenida Presidente João Goulart), na praça de acesso e na Vila Olímpica (Jáuregui, n.d.).

O processo de surgimento e consolidação da favela do Vidigal se relaciona com a lógica de estruturação de territórios populares, onde existe uma heterogeneidade e hierarquização do espaço físico-social intrafavela, segundo uma lógica que articula critérios de temporalidade, acessibilidade, renda e infraestrutura (Alvito, 2001; Lobosco, 2009). Dessa forma, o espaço do Vidigal se constituiu de forma heterogênea, e um dos mais expressivos contrastes (Figura 02) é entre a área formalizada enquanto bairro – onde os moradores pagam Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e possuem fornecimento de luz, água e saneamento básico –, localizada na parte baixa da favela, e a área não formalizada, que constitui a favela em si (Mayrink, 2017), segundo as delimitações dos setores censitários classificados como aglomerados subnormais pelo IBGE <sup>[4]</sup>.

Espacialmente, a ocupação da favela foi iniciada na parte baixa da montanha (Negrão, 2013), avançando até a parte alta dela. Por isso, a parte baixa sempre apresentou maior facilidade de acesso a transportes, bens e serviços, sendo a mais valorizada historicamente, enquanto a parte alta, ocupada posteriormente, sempre se mostrou mais precária quanto à infraestrutura e aos serviços, sendo a área mais desvalorizada na dinâmica fundiária e imobiliária no histórico da favela (Mayrink, 2017). Enquanto a parte baixa comporta a área do IPTU e uma outra parcela da favela propriamente dita, a parte alta comporta a parcela da favela localizada a partir do Largo do Santinho (ver Figura 02) até o final da via principal, na parte mais alta do Vidigal.

Historicamente, a parte baixa sempre foi provida de melhor qualidade construtiva, apresentando casarões, melhor infraestrutura e oferta de serviços, enquanto a parte alta sempre concentrou as construções mais precárias e as piores condições de acesso a serviços e oferta de infraestrutura. As áreas mais densas estão localizadas na parte baixa, onde a ocupação é mais consolidada e estruturada por vias mais largas, que comportam a passagem de veículos, enquanto a parte alta possui ocupação mais dispersa, apesar de

concentrar as áreas de becos e escadarias. A Avenida Presidente João Goulart é a via principal que estruturou o processo de surgimento e consolidação da favela, sendo as suas margens mais valorizadas e com melhor caráter construtivo do que as áreas que adentram a favela por becos e escadarias (Mayrink, 2017).

A distinção do espaço construído se articula com a territorialização social na favela, uma vez que existe uma lógica no funcionamento do mercado imobiliário informal que regula o acesso à terra interno (Abramo, 2009). A literatura sobre o tema mostra que as áreas mais antigas e as mais acessíveis costumam ser as mais verticalizadas, densas e com o valor da terra mais elevado, enquanto as áreas de menor acessibilidade e com ocupação mais recente – normalmente as áreas de becos e escadarias e as áreas mais elevadas, no caso de favelas em encostas – são as mais desvalorizadas (Alvito, 2001; Lobosco, 2009). Não à toa, o Vidigal concentrou, em seu histórico, a população mais empobrecida na parte alta e a de maior renda na parte baixa (Figura 03), onde também existe uma concentração da oferta de serviços. A relação entre renda e concentração de serviços não é algo específico do Vidigal, mas uma tendência da organização desigual dos espaços intrafavelas (Carvalho, Fridman & Strauch, 2019).

## O programa da UPP no Vidigal

No contexto dos megaeventos que aconteceriam na cidade do Rio de Janeiro, a segurança pública se tornou prioridade para alterar a imagem da cidade vinculada à insegurança urbana, que tendia a prejudicar a sua atratividade turística (Valente, 2016; Rekow, 2016). Inspirando-se em experiências internacionais baseadas na ideia de intervenções militarizadas em territórios “problemáticos” (Valente, 2016), foi criado o programa da UPP na estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) em 2009, alegando a necessidade de pacificação de “comunidades carentes” (Decreto N° 41.650, 2009, p. 4) de forma articulada, com a execução de políticas sociais (Decreto N° 42.727, 2010). O programa apresentou a sua vertente social, chamada Rio + Social, inicialmente chamada de UPP Social, justificando o objetivo de integrar a favela pacificada espacialmente, socialmente e economicamente com o restante da cidade a partir de projetos de urbanização, fornecimento e regularização de serviços. De modo geral, as UPPs se localizaram nas áreas urbanas mais valorizadas e nos eixos de circu-

[4] Consultado em: <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/>



lação de turistas e de atividades lucrativas, a exemplo da Zona Sul da cidade do Rio de Janeiro (Faulhaber & Azevedo, 2015).

Apesar de não ser uma política de intervenção direta no espaço construído, no artigo N° 5, inciso N° 4 do Decreto N° 42.787 de 06 de janeiro de 2011, está determinado que os locais preferenciais para a alocação das sedes da UPP nas favelas sejam as “vias que permitam o acesso das viaturas da corporação e de serviços” (p. 2), indicando possíveis eixos de implicações indiretas do programa no espaço físico. No caso do Vidigal, esse eixo seria, principalmente, a via principal, a Avenida Presidente João Goulart.

A espacialização da UPP no Vidigal ocorreu com o suporte de quatro bases: uma fixa (construção), duas móveis (tendas) e uma provisória (contêiner), todas dispostas ao longo da via principal. Isso evidencia o importante papel desempenhado por essa via na estruturação e controle do programa no território, uma vez que a localização dessas bases busca contemplar toda a extensão da favela de forma estratégica, já que o Vidigal possui uma configuração territorial concentrada e com apenas um acesso.

## Resultados e discussões: transformações socioespaciais recentes

A urbanização de favelas não se restringe a melhorias construtivas, estando também relacionada aos efeitos da promoção de securitização e policiamento local, além dos investimentos econômicos em turismo e mercado imobiliário (Comelli, Anguelovski & Chu, 2018), como é o caso das UPPs. Nesse processo, a paisagem cultural da favela passa a ser valorizada por meio da apropriação de suas características colocadas como “autênticas” através da ressignificação simbólica dos atributos da favela, como é o caso do Vidigal (Lacerda, 2016), gerando um debate sobre o processo de gentrificação em favelas e a adaptação desse conceito ao cenário do Sul Global (Cummings, 2015).

No caso do Vidigal, a UPP alterou os elementos de valorização imobiliária no passado e nos dias atuais, indicando mudanças qualitativas na lógica de funcionamento do mercado imobiliário informal. Segundo os entrevistados, a localização e a facilidade de acesso de um imóvel eram os principais elementos que geravam sua valorização anteriormente. Portanto, os imóveis localizados na via principal, na parte baixa ou

nas proximidades eram os mais valorizados e os mais caros. Com a chegada da UPP, o principal ativo de valorização imobiliária passou a ser as vistas cênicas da paisagem que a localidade oferece e, com isso, as áreas mais elevadas ou aquelas que possibilitassem o acesso a vistas panorâmicas da cidade se tornaram os locais mais disputados, mesmo estando em locais de difícil acesso. Assim, pode-se perceber um processo de mercantilização da paisagem em curso, que transforma os visuais em ativos para a valorização imobiliária e a extração de rendas fundiárias.

[...] não dava valor realmente da vista, e hoje em dia pessoal vem aqui de fora e fala: “ai, meu Deus, vocês moram no paraíso, essa vista aqui maravilhosa, não sei o quê”. E era uma coisa que era tão normal que antes, por exemplo, antes o pessoal vendia casa e botava assim: “ah, tal lugar... moro na 25. Ah, casa, dois quartos, sala, cozinha e banheiro”. Não mencionava nunca “vista para o mar”. Hoje em dia, qualquer casa com vista pro mar o pessoal bota, “ah, vista pro mar”. (Depoimento de morador do Vidigal)

Além de evidenciar a regularidade do mercado informal de terras nas favelas já consolidadas mesmo antes da UPP (Abramo, 2009), o relato anterior indica como o produto imobiliário é alterado pelo novo contexto de turistificação da favela, criando novos padrões de regularidade. Apesar da parte alta do Vidigal sempre ter proporcionado vistas panorâmicas da orla carioca, o seu histórico é marcado por uma desvalorização imobiliária. Em particular, a área conhecida como Arvrão, localizada no topo do morro, sempre foi uma das áreas mais rejeitadas do Vidigal, tanto pela dificuldade de acesso quanto pela forte presença do tráfico de drogas no local. No entanto, por estar localizada na parte mais alta, garante vistas panorâmicas da Zona Sul da cidade, possibilitando que o local se tornasse um dos principais focos recentes do interesse imobiliário e turístico após a chegada da UPP. Até o momento final da pesquisa, o Arvrão sediava muitas das festas voltadas para público externo e novas construções.

Essa transformação do Arvrão é marcante nas entrevistas, a exemplo de uma moradora que relata o passado estigmatizado do local, dizendo que “Antigamente você falar que ia pro Arvrão, Deus me livre, você não volta mais [...] lá era lugar de desova” (Depoimento de moradora do Vidigal), e de um morador que evidencia como o local é visado atualmente, pois “Hoje em dia o pessoal quer ir e não quer voltar, antigamente o pessoal tinha medo de não voltar” (Depoimento de morador do Vidigal).

O processo de turistificação do Vidigal está relacionado a um processo global de transformação da favela enquanto destino turístico, dentro do ramo do turismo de realidade (Freire-Medeiros, 2009). A paisagem cultural da favela passou a ser valorizada a partir da apropriação de suas características enquanto autenticidade, contudo, o discurso da autenticidade da favela é contraditório, uma vez que os elementos autênticos da favela que atraíam visitantes, novos moradores e investidores foram ressignificados para a adequação aos interesses de mercado em um processo dialético de criação de novas legibilidades e destruição de práticas e valores locais, processo percebido em outras favelas que receberam o programa (Comelli, Anguelovski & Chu, 2018).

Um exemplo de ressignificação simbólica de territórios populares (Lacerda, 2016) e deste processo dialético de criação-destruição (Comelli, Anguelovski & Chu, 2018) seria a realização de eventos e bailes funks na favela. Esses eventos passaram a ser regulados pela UPP, dependendo da liberação de um documento chamado “nada a opor” pelos policiais. O controle policial dificultou a realização de eventos comunitários e colaborou para o favorecimento dos eventos destinados ao público de fora da comunidade, movimentação verificada em outras favelas que receberam o programa, e que evidenciou abordagens diferenciadas entre espaços da elite e espaços de pobreza (Glebbeek & Koonings, 2015), contribuindo para a criminalização dos favelados.

O que eles querem não é favelado, é a favela [...] a favela sem favelado [...] eles querem nossa vista, eles querem essa coisa que ficou alternativa de falar que tá na favela, falar que é entrosado [...] eles querem nosso capital simbólico pra falar, pra ganhar dinheiro seja com turismo, seja com comércio [...] a maioria dos hostels aqui no Vidigal não pertencem a moradores do Vidigal. Agora pertence porque eles vieram morar aqui, né [...] ainda mais que o Vidigal é grife agora, né. (Depoimento de moradora do Vidigal)

No pós-UPP, tornou-se comum que restaurantes atendessem a demanda dos visitantes e até dos novos moradores, que bares promovessem festas para “gente de fora”, e que albergues ou hotéis possuíssem espaço para festas ou que funcionassem como restaurante ou bar. Do total de 23 estabelecimentos existentes até 2017 voltados para a hospedagem turística, 16 estavam localizados na parte baixa e 7 na parte alta (Figura 04), sendo que 22 dos 23 estabelecimentos turísticos iniciaram suas atividades de 2012 em diante, ou seja, após a implementação da UPP. O

auge de inauguração desses estabelecimentos se concentrou nos anos iniciais da UPP – entre 2012 e 2014, tendo seu auge em 2014, ano em que o Rio de Janeiro sediou a Copa do Mundo –, apresentando uma queda na abertura dessas acomodações turísticas a partir de 2015, e uma sutil retomada em 2016 (Figura 05), ano das Olimpíadas sediadas na cidade, apesar de uma crise política e econômica a nível nacional já em curso. Dessa forma, o gráfico (Figura 05) deixa evidente a relação do potencial turístico da favela com uma apropriação mercadológica em relação aos megaeventos. A contradição da autenticidade se mostra, também, por meio de questões importantes para os moradores locais, como a segurança e a infraestrutura, que, ao terem sido implementadas, ameaçaram a “autenticidade da favela” (Cummings, 2015, p. 94) e impactaram, inclusive, no mercado de turismo de realidade no qual a favela se insere (Freire-Medeiros, 2009).

Além disso, a presença dos policiais também era contraditória, já que, por um lado, permitia a circulação do morador na favela sem a ameaça constante da presença armada explícita do tráfico e dos tiroteios<sup>[5]</sup>, mas, por outro, criava novos métodos de controle social direcionados aos moradores favelados. A grande maioria dos moradores sinalizou os benefícios de uma circulação interna mais segura, que possibilitou o uso de espaços coletivos voltados ao convívio social, a exemplo da Vila Olímpica, espaço de lazer que antigamente era tomado pelo tráfico e pouco frequentado pelos moradores. No entanto, também foram relatados casos de abuso policial direcionados aos moradores. No caso do Vidigal, alguns jovens relataram que os casos de abuso aconteciam principalmente nos becos e áreas fora das rotas turísticas, e que, dependendo do turno da equipe, adaptavam suas vestimentas e evitavam sair para não serem revistados ou repreendidos pelos policiais.

Assim, a percepção da segurança pelos moradores é divergente e indica que o discurso oficial não condiz com a realidade gerada pela implementação do programa. Enquanto uma moradora relata que “Agora é ótimo, pode andar, ficar de noite. Tipo, não é bom deixar, mas agora as crianças até podem ficar até mais tarde conversando na esquina... não vai acontecer nada, entendeu? Mas antigamente era muito brabo mesmo” (Depoimento de moradora nascida no Vidigal), outro morador reclama de novas questões re-

[5] 17 dos 28 moradores entrevistados alegam melhoria da segurança do ir e vir dentro do Vidigal após a implementação da UPP – até meados de 2017 –, sendo 12 moradores da parte alta do Vidigal.

lacionadas à segurança que surgiram recentemente: “Hoje eu posso dizer pra você que nem a segurança chegou, porque hoje tem [...] roubos, furtos [...] então não chegou nenhum, nenhum serviço social, nada” (Depoimento de representante da Associação de Moradores).

De toda forma, a segurança proporcionada pela ocupação policial possibilitou que o Vidigal se tornasse uma localização atrativa em termos econômicos, turísticos e culturais <sup>[6]</sup>. Lea Rekow (2016) se refere a esse processo como acumulação por disposseção promovida pela UPP, uma vez que o programa foi essencial para que o mercado imobiliário especulativo conseguisse alcançar espaços centrais até então desvalorizados. Investidores e novos moradores foram atraídos pela oportunidade de abrirem seus estabelecimentos no local, já que, ao se tornar atrativo, o Vidigal viabilizou também a atração de um novo mercado consumidor, formado tanto pelos novos moradores que ali se instalaram quanto por um público externo interessado no novo contexto da favela, que apresentaria poder de compra mais elevado do que os moradores locais – indícios apontados em outras favelas que também receberam o programa (Comelli, Angelovski & Chu, 2018; Cummings, 2015).

Apesar dos muitos relatos de saída de moradores antigos pelo aumento do custo de vida <sup>[7]</sup>, não é possível afirmar se existe um processo de substituição do perfil dos moradores locais por novos moradores de poder aquisitivo mais elevado – o que daria subsídios aos recorrentes discursos de “remoção branca” e gentrificação presentes nas entrevistas. Até o momento, percebe-se a coexistência de diferentes perfis de moradores, apesar dos entrevistados indicarem que o perfil do morador que tende a sair do Vidigal seria aquele de baixa renda sem moradia própria, que se muda para locais mais distantes daqueles com oferta de serviços e de trabalho. Além disso, as entrevistas sugerem que, para além da já conhecida mobilidade regular dos moradores de favelas dentro de uma mesma favela e entre favelas (Abramo, 2009), o contexto da UPP também pode se articular com um processo de migração de retorno de moradores provenientes de outros estados brasileiros.

De qualquer modo, existe uma mudança em curso do conjunto social dos moradores que influencia os laços comunitários e a organização local pela alteração das demandas locais coletivas diante das possibilidades de ganhos individuais com a intensificação do mercado imobiliário e turístico local. Além disso, a UPP adquiriu um forte papel político-administrativo nas favelas onde estão inseridas (Oliveira & Nuñez, 2014), atuando desde a regulação do trânsito interno à organização de Conselhos Comunitários de Segurança <sup>[8]</sup>, mediação de conflitos e atividades educativas <sup>[9]</sup>. Questões que deveriam ser intermediadas pela Associação de Moradores, pela organização popular e até por outras instituições acabaram recaindo sobre a UPP, o que contribuiu para o enfraquecimento do papel da Associação de Moradores e da organização local para reivindicações de demandas internas, da responsabilidade e presença de instituições e serviços públicos na favela. Isso dificultou a capacidade coletiva de lidar com as transformações locais, o que contradiz o discurso oficial do programa sobre garantir o exercício da cidadania para os moradores. Além disso, a vida associativa da favela, que garantiria autenticidade (Cummings, 2015) e capital social ao mercado imobiliário informal (Abramo, 2009), foi impactada pelo programa.

É importante ressaltar que o programa da UPP começou a apresentar, há alguns anos, sinais de decadência que se intensificaram principalmente a partir de 2017. O contexto de crise econômica no Rio de Janeiro e no Brasil, junto ao fim dos megaeventos, lançou cortes iniciais ao projeto e trouxe a volta dos tiroteios nas favelas. No caso do Vidigal, moradores já relatavam, em meados de 2017, casos de tiroteios que voltavam a acontecer no local. Em 2018, o então presidente do Brasil, Michel Temer, aprovou uma intervenção militar no Rio de Janeiro por 10 meses sob o pretexto do crescimento das taxas de violência no estado. Assim como o programa da UPP, a intervenção federal militar não teve qualquer planejamento prévio, estratégia ou transparência em seus processos. Os resultados, como já esperados, foram desastrosos: proliferação de tiroteios, aumento do número de chacinas, aumento da violência por parte dos agentes do Estado em um total de 711

[6] O interesse pelas favelas cresceu tanto no período que a matéria internacional do Financial Times publicou, inclusive, um pequeno guia de compra para interessados em adquirir propriedades em favelas pacificadas. Consultado em: <https://www.ft.com/content/5a4c57ea-1612-11e3-a57d-00144feabdc0>.

[7] Aumento dos valores de aluguel, do acesso a lazer interno e de determinados produtos e serviços oferecidos na favela.

[8] Reuniões mensais entre moradores, policiais e representantes de demais instituições públicas na tentativa de resolução de conflitos internos, organizadas pela UPP.

[9] Segundo o comandante da UPP em 2017, na Chácara do Céu eram oferecidas aulas de vôlei para o público infantil, ginástica para adultos e reforço escolar (fora das escolas). No Vidigal, além de oferecerem reforço escolar, os policiais da UPP organizavam palestras e passeios para se aproximarem dos moradores.

operações realizadas (Ramos, 2019) e a apresentação do projeto de extinção do programa da UPP na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Alerj). Tal panorama reforça a ideia de um programa criado para fins especulativos em um contexto de megaeventos, cuja implementação reforçou as dinâmicas de exclusão social e segmentação espacial às quais as favelas foram historicamente submetidas.

## Conclusão

---

Neste estudo, buscou-se compreender como estratégias sociopolíticas que não intervenham diretamente no espaço físico implicam na reordenação do entorno construído, junto com transformações de práticas sociais locais. Para tanto, utilizou-se do estudo da implementação da UPP na favela do Vidigal e das alterações em curso do espaço físico e das práticas sociais provocadas na favela.

Observou-se que a intervenção da UPP reforçou as desigualdades internas já existentes, sobretudo relativas ao mercado imobiliário, uma vez que a presença policial armada incorporou o território nas dinâmicas fundiárias urbanas do restante da cidade através da atração de novos agentes, alterando as dinâmicas de uso do solo local. A presença da UPP alterou as relações sociais existentes, incorporando novos agentes sociais, como policiais da UPP, investidores, turistas, visitantes e novos moradores. Por sua vez, esta nova dinâmica social alterou os valores qualitativos dos objetos e das práticas locais, de forma que essa interação fosse rebatida no espaço físico. Por exemplo, novos elementos de valorização imobiliária foram incorporados, transformando espaços internos historicamente negligenciados em espaços de elevada atração imobiliária e turística. Se, no passado, os contrastes internos eram percebidos na relação parte alta x parte baixa e via principal x becos/escadarias, percebe-se, atualmente, um processo em curso de manutenção da distinção entre via principal x becos/escadarias, e uma tendência à homogeneização das margens da via principal desde seu acesso até a parte alta pela valorização das áreas mais elevadas que, anteriormente, eram desvalorizadas.

Além disso, a liberdade de circulação se tornou relativa: enquanto novos moradores e um público externo tiveram sua circulação ampliada para dentro da favela, parte dos moradores locais teve sua circulação restringida tanto por novos mecanismos de controle

social impostos pelas forças policiais quanto pela incapacidade de acessar espaços internos diante do aumento do custo de vida. Ademais, as transformações verificadas se apresentam de forma difusa e fragmentada, o que dificulta a organização interna para lidar com as consequências negativas da UPP pela desarticulação promovida tanto pela atuação dos policiais quanto pelos benefícios de mercado individualizados a determinados moradores.

De modo geral, foi possível constatar que estão em curso processos de valorização imobiliária, mercantilização da paisagem, turistificação, surgimento de novos dispositivos de controle social dos moradores, atração de um novo mercado consumidor e mudança no conjunto social dos moradores. Assim, percebe-se que o programa reproduz o modelo de desenvolvimento urbano desigual da favela em um processo dialético onde a estruturação desigual é mantida, ao mesmo tempo que novos elementos são incorporados, criando novas configurações de heterogeneidade e desigualdade interna. No entanto, são necessárias pesquisas futuras direcionadas e específicas a cada um dos processos indicados para possibilitar a quantificação e reconhecimento – ou não – de um novo padrão de regularidade na dinâmica interna da favela. Isso permitiria identificar se esses processos ainda são iniciais e pontuais ou não, proporcionando maior capacidade de disputa dos rumos do desenvolvimento local pelos moradores.



## Referências

- ABRAMO, P. (ED.). (2009). *Favela e Mercado Informal: A Nova Porta de Entrada dos Pobres nas Cidades Brasileiras*. São Paulo: ANTAC.
- ALVITO, M. (2001). *As cores de Acari: Uma favela carioca*. Rio de Janeiro: FGV.
- BURGOS, M. (2006). “Dos parques proletários ao Favela-Bairro: As políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro”. Em: Zaluar, A. e Alvito, M. (orgs.), *Um século de favela (5ª ed.)* (pp. 25–60). Rio de Janeiro: FGV.
- CARVALHO, C.; FRIDMAN, F. E STRAUCH, J. (2019). “Desigualdade, escala e políticas públicas: Uma análise espacial dos equipamentos públicos nas favelas cariocas”. Em: *Urbte: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, 1–12. Consultado em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.002.AO04>
- COMELLI, T.; ANGUELOVSKI, I. E CHU, E. (2018). “Socio-spatial legibility, discipline, and gentrification through favela upgrading in Rio de Janeiro”. Em: *City*, 22(5–6), 633–656. Consultado em: <https://doi.org/10.1080/13604813.2018.1549205>
- CUMMINGS, J. (2015). “Confronting favela chic: The gentrification of informal settlements in Rio De Janeiro, Brazil”. Em: Lees, L; Shin, H. B.; López-Morales, E., *Global Gentrifications: Uneven development and displacement* (pp. 81–99). Reino Unido: Bristol University Press.
- Decreto nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009*. Dispõe sobre a criação da unidade de polícia pacificadora - UPP e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Ano XXXV, No 012, Parte I, quinta-feira - 22 de janeiro de 2009. Consultado em: [http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view\\_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=NDA0M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM](http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/view_pdf.php?ie=NDMyOA==&ip=NA==&s=NDA0M2RhZGM4NmE5ZmQ3NmFmNTQ0MDY5OWM5MzZhOWM)
- Decreto nº 42.727 de 30 de novembro de 2010*. Dispõe sobre a criação do programa UPP social e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Ano XXXVI, No 218, Parte IA, quarta-feira - 1 de dezembro de 2010. Consultado em: [http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VVd0T1FrOVZTa0pOZWtWMFRXdFJlVTE1TURCTlZVWVXIURJlZUZGZGVIRYU1JNRmt5VWtSQ1JVNXFUA2RSTUVwRQ==&p=MQ==&tb=IDQyLjcyNyYjMDEzOW==](http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VVd0T1FrOVZTa0pOZWtWMFRXdFJlVTE1TURCTlZVWVXIURJlZUZGZGVIRYU1JNRmt5VWtSQ1JVNXFUA2RSTUVwRQ==&p=MQ==&tb=IDQyLjcyNyYjMDEzOW==)
- Decreto nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011*. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das unidades de polícia pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Ano XXXVII, No 005, Parte I, sexta-feira - 7 de janeiro de 2011. Consultado em: [http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra\\_edicao.php?session=VWt5VExSnFVWHBTYXNWMFRqQk5NMDFUTURCTlZFaZURJlZlTVZGZldYUINSVlYzVFRCWmVWVSnJUVZPTUVsNA==&p=Mg==&tb=NDluNzg3JiMwMTM7](http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VWt5VExSnFVWHBTYXNWMFRqQk5NMDFUTURCTlZFaZURJlZlTVZGZldYUINSVlYzVFRCWmVWVSnJUVZPTUVsNA==&p=Mg==&tb=NDluNzg3JiMwMTM7)
- FAHLBERG, A. E VICINO, T. J. (2016). “Breaking the city: Militarization and segregation in Rio de Janeiro”. Em: *Habitat International*, 54(1), 10–17. Consultado em: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.042>
- FAULHABER, L. E AZEVEDO, L. (2015). *Remoções: no Rio de Janeiro Olímpico*. Rio de Janeiro: Mórula.
- FREIRE-MEDEIROS, B. (2009). *Gringo na laje: Produção, circulação e consumo da favela turística*. Rio de Janeiro: FGV.
- GLEBBEEK, M.-L. E KOONINGS, K. (2015). “Between Morro and Asfalto. Violence, insecurity and socio-spatial segregation in Latin American cities”. Em: *Habitat International*, 54(1), 3–9. Consultado em: <http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.08.012>
- JÁUREGUI, J. M. (n.d.). “Favela-Bairro Vidigal”. Em: Jorge Mário Jáuregui @telier metropolitano. Consultado em: <http://www.jauregui.arq.br/favela-bairro-vidigal.html>
- LACERDA, L. (2016). *Conflitos e Disputas Pela Mercantilização de Territórios Populares: O caso da favela do Vidigal, Rio de Janeiro* [Dissertação de mestrado]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. Consultado em: <http://objdig.ufrj.br/42/teses/858650.pdf>
- LEITÃO, G. E DELECAVE, J. (2013). “O programa Morar Carioca: novos rumos na urbanização das favelas cariocas?”. Em: *O Social Em Questão*, 29, 265–284. Consultado em: <http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/11artigo29.pdf>
- LIMA, A. (2010). *Resistências e Conquistas do Vidigal*. São Paulo: Nelpa.
- LOBOSCO, T. (2009). “Práticas urbanas e produção do espaço em ocupações informais”. Em: *GeoTextos*, 5(2), 25–48.
- MAYRINK, P. G. (2017). *Transformações socioespaciais no Vidigal pós Unidade de Polícia Pacificadora (UPP): análise a partir dos relatos dos moradores* [Dissertação de mestrado]. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- NEGRÃO, M. (2013). *Sobre uma montanha em movimento: Evolução Urbana da Favela do Vidigal* [Dissertação de mestrado]. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- OLIVEIRA, F. L. E NUÑEZ, I. S. (2014). “Um balanço das UPPs nas favelas do Cantagalo, do Vidigal e do Complexo do Alemão”. Em: Oliveira, F. L., *Cidadania, justiça e “pacificação em favelas cariocas* (pp. 147–180). Rio de Janeiro: FGV.
- RAMOS, S. (coord.). (2019). *Intervenção federal: um modelo para não copiar*. Rio de Janeiro: CESeC.
- REKOW, L. (2016). “Pacification & Mega-events in Rio de Janeiro: Urbanization, Public Security & Accumulation by Dispossession”. Em: *Journal of Human Security*, 12, 4–34. Consultado em: [10.12924/johs2016.12010004](https://doi.org/10.12924/johs2016.12010004)
- SANTOS, M. (2014). *Espaço e Método* (5ª ed.). São Paulo: Edusp.
- VALENTE, J. (2016). *UPPs: Governo militarizado e a ideia de pacificação*. Rio de Janeiro: Revan.



# Sobreendeudamiento y ajuste habitacional por créditos hipotecarios.

La Plata, Argentina<sup>[1]</sup>

Over-indebtedness and  
housing adjustment for  
mortgage loans.

La Plata, Argentina

Sobreendividamento e  
ajustamento habitacional por  
créditos hipotecários.

La Plata, Argentina

Surendettement et ajustement  
des logements par des crédits  
hypothécaires.

La Plata, Argentina

▲ Fuente: Autoría propia.

Autor

Gabriel Losano

Universidad Nacional de La Plata

[glosano@fahce.unlp.edu.ar](mailto:glosano@fahce.unlp.edu.ar)

<https://orcid.org/0000-0003-3777-1266>

Recibido: 29/05/2020

Aprobado: 28/09/2020

## Cómo citar este artículo:

Losano, G. (2021).  
Sobreendeudamiento y ajuste  
habitacional por créditos hipotecarios.  
La Plata, Argentina. *Bitācora Urbano  
Territorial*, 31(III): 245-259. [https://doi.  
org/10.15446/bitacora.v31n3.87797](https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87797)

[1] Es la continuación del trabajo titulado como Los nuevos créditos hipotecarios UVA y el acceso a la vivienda en el mercado inmobiliario platense.

## Resumen

---

El presente trabajo analiza cómo los créditos hipotecarios ajustables a la inflación, que comenzaron a partir de abril del 2016 en Argentina, llevaron a una nueva forma de restricción en el acceso a la vivienda, e intercedieron en su distribución urbana respecto al centro de la ciudad de La Plata. Para ello se parte de un análisis teórico y de una revisión de antecedentes especializados, también se incorporan técnicas cualitativas complementando los datos estadísticos de fuentes oficiales y relevamientos propios. En una primera parte se analiza el mercado inmobiliario, su vínculo con el sector financiero y el problema de acceso a la vivienda. Posteriormente, se repasan las características de estos créditos hipotecarios en el país; finalmente, se hace una particularización y distribución territorial de las viviendas que ofrece el mercado inmobiliario en condi-

ciones de ser hipotecadas, de acuerdo con el rango de financiación propuesto por estos créditos en la ciudad de La Plata durante los años 2016-2018.

**Palabras Clave:** créditos, mercado, vivienda, desarrollo urbano

## Autor

---

### Gabriel Losano

Magister en Economía Urbana (Universidad Torcuato Di Tella). Profesor e Investigador en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FAHCE), Departamento de Geografía, Centro de Investigaciones Geográficas, Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Jefe de Trabajos Prácticos en el Seminario sobre Problemas de la Geografía Económica Argentina. Temas de investigación se vinculan a la Planificación y Gestión Territorial, la Economía Urbana y las Políticas Públicas Urbanas.



## Abstract

This paper analyzes how inflation-adjustable mortgage loans, which began in Argentina in April 2016, led to a new form of restriction on access to housing and interceded in its urban distribution with respect to the center of the city of La Plata. To do this, we depart from a theoretical analysis and a specialized background review, qualitative techniques are also incorporated, complementing statistical data from official sources and own surveys. In the first part, the real estate market and its link with the financial sector and the problem of access to housing are analyzed. Subsequently, the characteristics of these mortgage loans in the country are reviewed; finally, there is a particularization and territorial distribution of the homes offered by the real estate market in conditions of being mortgaged, in accordance with the range of financing proposed for these loans in the city of La Plata during the years 2016-2018.

**Keywords:** credits, market, housing, urban development

## Résumé

Cet article analyse comment les prêts hypothécaires ajustables à l'inflation, qui ont débuté en Argentine en avril 2016, ont conduit à une nouvelle forme de restriction de l'accès au logement et ont intercedé dans sa distribution urbaine par rapport au centre de la ville de La Plata. Pour ce faire, il part d'une analyse théorique et d'un examen des antécédents spécialisés, des techniques qualitatives sont également incorporées, complétant l'articulation de données statistiques provenant de sources officielles et d'enquêtes propres. La première partie analyse le marché immobilier et son lien avec le secteur financier et la problématique de l'accès au logement. Par la suite, les caractéristiques de ces prêts hypothécaires dans le pays sont passées en revue ; enfin, il existe une particularisation et une répartition territoriale des logements proposés par le marché immobilier dans des conditions d'hypothèque, conformément à la gamme de financement proposée pour ces prêts dans la ville de La Plata au cours des années 2016-2018.

## Resumo

O presente trabalho analisa como os créditos hipotecários ajustáveis à inflação, que começaram a partir de abril de 2016 na Argentina, levaram a uma nova forma de restrição no acesso à habitação e interferiram em sua distribuição urbana em relação ao centro da cidade de La Plata. Para isso, parte de uma análise teórica e uma revisão de antecedentes especializados, também são incorporadas técnicas qualitativas, complementando a articulação de dados estatísticos de fontes oficiais e levantamentos próprios. A primeira parte analisa o mercado imobiliário e sua articulação com o setor financeiro e a problemática do acesso à habitação. Posteriormente, são revisadas as características desses empréstimos hipotecários no país; por último, verifica-se uma particularização e distribuição territorial das moradias oferecidas pelo mercado imobiliário em condições de serem hipotecadas, de acordo com o leque de financiamento proposto para estes empréstimos na cidade de La Plata durante os anos 2016-2018.

**Palavras-chave:** empréstimos, mercado, habitação, desenvolvimento urbano



Sobreendeudamiento y ajuste  
habitacional por créditos hipotecarios.

La Plata, Argentina

**Mots-clés:** crédit, marché, logement, développement urbain

## Introducción

En las últimas décadas, las políticas urbanas y sectoriales de la construcción han exacerbado ciertos problemas críticos de sus ciudades, como los fuertes contrastes y desigualdades sociales en los que imperan condiciones de segregación y acceso a la vivienda; en este contexto, el problema de la vivienda cobra particular relevancia porque no afecta únicamente a los sectores más empobrecidos.

A partir del año 2003, Argentina experimentó un fuerte crecimiento económico, siendo la industria de la construcción y el sector inmobiliario algunos de los sectores más pujantes (Del Río, Langard y Arturi, 2014). En este contexto de ‘boom inmobiliario’ que se vivió a nivel nacional, la ciudad de La Plata fue un caso representativo, no solo por ser la capital de la principal provincia de Argentina y la cuarta ciudad en cuanto a ranking de población —con casi 650,000 habitantes (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos-INDEC)—, sino también porque tuvo un aumento del 51% de la cantidad de viviendas frente al 13% del incremento de su población, según los datos de los últimos Censos Nacional de Población y Vivienda de los años 2001 y 2010 (INDEC, 2001; 2010). Por su parte, la superficie autorizada para construir en el distrito de La Plata representó un 5.5% de las 60 principales ciudades del país que releva el INDEC.

Pero, con tal crecimiento del sector constructivo, los créditos hipotecarios han sido restrictivos durante más de quince años para los sectores medios (Banzas, A. y Fernández, L., 2007; Cherkasky Rappa, M. y Gambaro, S., 2013) y, ante los constantes aumentos de los inmuebles (Del Río, J. et al. 2014. y Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública-SSPTIP, 2015), se les hizo cada vez más difícil acceder a la propiedad de la vivienda recurriendo al arrendamiento de la misma.

En lo que respecta a la política habitacional, el gobierno central implementó en el año 2004 una importante política de inversión a través del Plan Federal de Vivienda, dirigido a los hogares más vulnerables. A partir del 2012, el gobierno reorientó los recursos subsidiando la demanda a través del Programa de Crédito Argentino (Procrear) para la vivienda.

El nuevo gobierno, que asumió el poder en diciembre de 2015, se propuso diseñar mecanismos financieros con la menor subvención del estado. Por ello, en el año 2016, el Gobierno Nacional diseñó un crédito hipotecario ajustable por inflación. Estos créditos, a diferencia de los tradicionales a tasa fija, tienen un mecanismo de ajuste mensual predeterminado. El monto prestable de estas líneas no se establece en pesos, sino en una unidad alternativa, denominada unidad de valor adquirida (UVA), la cual se actualiza mensualmente en función del coeficiente de estabilización de referencia (CER)<sup>[2]</sup>, que mide la inflación.

*Los créditos UVA no lograron resolver el problema de acceso a la vivienda. En realidad, se extrajeron los ahorros —a través de la tasa de interés bancaria y de un mayor endeudamiento de largo plazo dado por la fuerte inflación que incrementó las cuotas— de la población de ingresos medios.*

[2] Es un índice de ajuste diario, elaborado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA), toma como base de cálculo la variación registrada en el Índice de Precios al Consumidor, el cual es elaborado por el INDEC.

Estos créditos estaban orientados a una demanda solvente capaz de afrontar los pagos mensuales en un plazo de 30 años.

En un trabajo anterior se analizaron los créditos UVA de la línea para compra de vivienda y se realizó una aproximación de las posibilidades de acceder a la misma ante el mercado inmobiliario de la ciudad de La Plata, un mercado fuertemente especulativo, orientado a la renta y al resguardo de valor monetario. El período de análisis abarcó desde el inicio de estos créditos en abril del 2016, hasta diciembre del 2018.

Se llegó a la conclusión de que, ante estas particularidades del mercado inmobiliario platense y el proceso inflacionario que se desató en Argentina, las personas que ya habían obtenido el crédito se encontraron en una situación de dificultad creciente para el pago de una cuota progresiva al ritmo de la inflación. A su vez, quienes aspiraban al crédito, encontraron que ya no tenían los ingresos suficientes para obtenerlo, lo que disolvió la posibilidad de varios hogares de acceder a su primera vivienda. Esto llevó a la caída de la demanda de estos créditos de la mano de la crisis económica que vive el país.

En este artículo se continúa el trabajo mencionado y se pretende dar cuenta de cómo, además de la crisis económica del país, las dinámicas inmobiliarias y territoriales condicionaron los créditos UVA en el proceso de acceso a la vivienda en la ciudad de La Plata.

Desde el punto de vista metodológico no solo se profundiza el análisis teórico y de revisión de antecedentes especializados, sino que también se incorporan entrevistas en profundidad, complementadas con los datos estadísticos, tanto de fuentes oficiales como relevamientos propios, que permiten establecer regularidades para luego conocer los detalles. Dentro de los datos estadísticos, se abordó información sobre el mercado inmobiliario del distrito de La Plata, a partir de publicaciones especializadas como SIOC —Sistema Inmobiliario de Ofertas por Computación— e Inmobúsqueda —Portal Inmobiliario Argentino—. Dicho relevamiento se efectuó en el mes de junio de 2016, y en junio de 2018 se lo georreferenció y se hizo el análisis estadístico mediante un sistema de información geográfico de un total de 2168 viviendas. Finalmente, se realizaron entrevistas en profundidad a referentes del Colectivo Nacional Hipotecados UVA, autoconvocados con la intención de hallar explicaciones más convincentes.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. En una primera parte se hace un análisis teórico de cómo el uso de la vivienda pasó a ser un bien de inversión y el acceso a la misma dejó de ser un problema de los sectores sociales más vulnerables, afectando también a sectores medios. En segundo lugar, se expone la particularidad de esta financiarización de las viviendas en la Argentina y se repasan los créditos UVA. Finalmente, se revisa el mercado inmobiliario en la ciudad de La Plata; esa revisión incluye tanto aquellas viviendas orientadas a la renta como las que se adecuan a los requisitos de los mencionados créditos, haciendo una caracterización de los inmuebles y de su distribución en la ciudad.

## La Especulación y el Acceso a la Vivienda

La financiarización de la economía en su conjunto es entendida como un nuevo régimen de acumulación basado en los negocios que tendrían a la actividad financiera, y a un grupo altamente concentrado de corporaciones (financieras y no financieras), en el proceso de circulación de la renta (Tabb, 2007; Rolnik, 2013; Socoloff, 2019). Esta financiarización es una forma de acumulación de capital que no se genera por la producción de mercancías materiales, sino por la especulación en los mercados bursátiles. De esta forma, muchas empresas productoras de bienes y de servicios invierten parte de sus ganancias en los mercados de valores.

Con la intención de activar un nuevo ciclo de expansión de acumulación, ha prosperado la necesidad de invertir el excedente económico en nuevos campos de acumulación. En el siglo XXI, la vivienda fue incluida como uno de estos nuevos campos de aplicación de los excedentes de capitales en la creación de un mercado secundario de hipotecas. La vivienda ha sido un vehículo importante para conectar los sistemas domésticos de financiamiento habitacional a los mercados globales (Rolnik, 2017). El resultado ha sido la deconstrucción de la vivienda como un bien social y su conversión en mercancía y activo financiero. De necesidad básica humana, la vivienda ha pasado a ser base de capitales ficticios y un objeto material para la extracción de renta. Así, un inmueble no es solamente el lugar para una necesidad básica como vivienda o desarrollar una actividad; sino un activo que se puede rentabilizar, sacar ganancia. Por ello se convierte en un activo financiero. La propiedad del suelo ha dejado de ser parte de

un medio de producción y se ha convertido en una poderosa reserva de valor. Este uso de la vivienda como un bien de inversión llevó a abandonar el significado conceptual de la vivienda como un bien social, como un producto para residir, y la transformó en un producto financiero, excluyendo, por lo tanto, toda demanda habitacional (Rolnik, 2013.).

Esta financiarización del mercado inmobiliario es una tendencia mundial de este siglo XXI en donde los capitales financieros e inmobiliarios transnacionales conquistan ciudades y se han instalado, con su lógica lucrativa, en las políticas de vivienda de muchos países del mundo, con el consentimiento de gobiernos de todo signo político (Harvey, 2014).

Tal como afirma Abramo (2009), el mercado inmobiliario se convirtió en el principal eslabón de la valorización del capital, y ahora está en el corazón del proceso de generación y distribución de la riqueza urbana en las grandes ciudades latinoamericanas. Es esencial para ello que el Estado genere el mejor contexto posible.

Esto significa que ha de velar por la reducción de los riesgos (los obstáculos administrativos en la concesión de licencia, las normativas socioambientales que impidan la realización de las operaciones o el surgimiento de movilizaciones sociales de oposición a los posibles efectos de esas inversiones) y la garantía de rentabilidad. (García-Jerez, 2019, p. 24)

### **El Acceso a la Vivienda y al Espacio Urbano**

Con esta financiarización del mercado inmobiliario, la gran mayoría de la población es rehén de esa concepción cada vez más arraigada de un valor de cambio de la vivienda en desmedro de valores de uso, con “consecuencias para la provisión de viviendas adecuadas y asequibles [que] han sido desastrosas para un sector cada vez mayor de la población.” (Harvey, 2014, p. 22). Así, los agentes económicos que se vuelcan a este modelo inmobiliario financiarizado no asumen más responsabilidad social que la obtención de dividendos para sus inversores y la de satisfacer las necesidades parciales de sus clientes (García-Jerez, 2019).

Las estrategias para las inversiones especulativas en los mercados inmobiliarios se han orientado tanto en el centro de la ciudad como en la construcción de megaproyectos en la periferia, afectando inmensamente la asequibilidad a la vivienda en

las ciudades. El resultado ha sido la creación de enclaves para los sectores sociales pudientes, donde aquellos que no pueden vivir en tales áreas son empujados a un tipo de vivienda inadecuada, en sitios con pocos o ningún servicio básico y lejos de los recursos de subsistencia. En el contexto de esta incongruencia entre necesidad y disponibilidad, y de falta de accesibilidad, los propietarios individuales se encuentran compitiendo con corporaciones multinacionales por una localización, generando consecuencias predecibles (Rolnik, 2013).

Uno de los problemas de las ciudades latinoamericanas es que se urbanizan mucho y se disuelven. Como afirma Borja (2019), una gran parte de la población no habita en la ciudad sino en zonas más o menos urbanizadas. Pero la mayor parte de las zonas urbanas sin ciudad son escasamente urbanizadas, deficitarias de los servicios básicos o del acceso a los transportes colectivos; carecen, además, de centros sanitarios, escuelas o distintos equipamientos sociales.

Las desigualdades sociales se vinculan complejamente con el espacio urbano en el acceso desigual a la ciudad. Por un lado, es indudable que las desigualdades entre clases sociales se objetivan en el acceso desigual a la ciudad, concebida, de modo amplio, tanto como lugar de residencia como de disponibilidad de infraestructura y servicios urbanos, acceso al espacio público y demás cuestiones de la vida urbana. Por otro lado, y de manera menos evidente, se manifiesta en la forma en que los distintos sectores sociales experimentan cotidianamente la ciudad (la carga simbólica del lugar donde residen, el acceso desigual al espacio urbano, los tiempos y los medios para desplazarse, la forma de tramitar los encuentros y las interacciones en el espacio público), permitiendo conocer cómo los distintos grupos sociales ocupan el espacio urbano (Segura, 2012).

En lo que respecta a este trabajo, para poder entender cómo se manifiesta el acceso a la vivienda y su localización en la ciudad, se remite a dos variables fundamentales: accesibilidad y proximidad. Los recursos no son solo económicos, sino que también pueden ser sociales (sector o status), espaciales o simbólicos, plausibles de ser apropiados y satisfacer distintas necesidades de las personas. Ahora bien, al hablar de variables en el espacio, como lo son la accesibilidad y la proximidad, emerge la cuestión de las centralidades urbanas (Granero Realini, 2017). Es a partir de la accesibilidad y proximidad a estas donde



se originan los problemas que engendran la creciente concentración del suelo y la dificultad del acceso al espacio urbano de los sectores con menores recursos. El acceso al suelo (a la vivienda y a los beneficios de las ciudades) es de hecho un problema de larga data en Latinoamérica.

## La Financiarización Urbana en Argentina

En el caso de Argentina, la crisis económica del año 2001 intensificó la desconfianza en el sistema bancario <sup>[3]</sup>, movilizándolo hacia otros destinos. A su vez, se incrementó la liquidez proveniente de los sectores favorecidos con el nuevo tipo de cambio y el aumento del precio de los commodities exportables. Un mercado inmobiliario cuya transacción se hace en dólares <sup>[4]</sup> —lo cual permite a los inversores cierta protección frente a la inflación— y las bajas tasas de interés de los depósitos en el sistema bancario hasta el año 2015, hicieron que, a partir de 2003, los dólares circulantes se orientaran al mercado inmobiliario (Losano, 2011; del Río et al., 2014).

En principio, podríamos afirmar que no fueron los bancos (públicos o privados) los que financiaron a la demanda inmobiliaria. Socoloff (2019) afirma que los desarrolladores residenciales declaran haberse financiado principalmente a través de la preventa a inversores y usuarios finales. Esta inversión en el sector inmobiliario dio lugar a un boom en la edificación. Ese boom fue financiado principalmente con ahorro local y/o deuda a corto plazo, con una participación limitada de los bancos y muy limitada del mercado de capitales. Socoloff (2019) sostiene, también, que los desarrolladores locales buscaron canalizar esos ahorros para el sector inmobiliario en el país y en el exterior, y que la incidencia de la dinámica del precio de las commodities (soja y sus derivados principalmente) en el sector inmobiliario se debió estrictamente a la liquidez proveniente de las exportaciones de soja.

El contexto de fuerte inestabilidad e imprevisibilidad ante otros sectores de la economía argentina, hizo que fuera seguro preferir colocar departamentos para su alquiler, a pesar de tener bajas tasas de rentabilidad en el sector inmobiliario. En la ciudad de Buenos

Aires, en promedio, las rentas brutas anuales estaban en 3.5% en el año 2018 (Reporte Inmobiliario, 2019). Los precios de los inmuebles, al estar expresados en dólares, mientras que los alquileres lo estaban en pesos, no pudieron moverse con la velocidad que lo hizo dicha moneda a partir de la devaluación <sup>[5]</sup>. Este desequilibrio entre precios estables en dólares y bajos alquileres medidos en dicha moneda hizo notoria la pérdida de la rentabilidad.

Respecto a la gestión de ciudades y la vivienda, tanto los gobiernos locales como los provinciales y el gobierno central, desempeñan un papel fundamental en la adopción de este modelo financiarizado de la política habitacional, exponiendo la producción del espacio urbano a las expectativas de rentabilidad, bajo un ritmo de mayor frecuencia y de mayor volumen. Tal ritmo lo administran a través de reiterados cambios en las normativas constructivas y en el aumento de densidades de áreas urbanas, así como a través de su extensión o flexibilización. Estas regulaciones se centran, principalmente, en liberar tierras para la urbanización y desregular las normas de construcción, tamaño y calidad de la vivienda, desatendiendo formas alternativas de producción habitacional. Un ejemplo de ello es el código de edificación (Ley 6100) de la Ciudad de Buenos Aires, que entró en vigencia el 1° de enero 2019, permitiendo una superficie mínima de las unidades residenciales de 18m<sup>2</sup>, más 2.5m<sup>2</sup> correspondientes al baño. Por su parte, en la ciudad de La Plata, se modificó la normativa que establece los usos del suelo y densidades constructivas tanto en el año 2000 como el 2010 aumentando, en ambos casos, densidades constructivas y extendiendo las zonas urbanas sobre áreas periurbanas o rurales (Losano, 2017) <sup>[6]</sup>.

## Los Créditos Hipotecarios Ajustados por Inflación

Ante el contexto descrito, en Argentina se fueron creando las condiciones materiales y simbólicas para la marginalización y la situación de desventaja de cada vez más amplios sectores de la población para desenvolverse en el mercado inmobiliario <sup>[7]</sup> y con un sector de la construcción casi paralizado (Indicador

[3] Se dispusieron restricciones para sacar el dinero de los bancos con el fin de evitar una corrida bancaria. Posteriormente, las cuentas en dólares estadounidenses fueron pasadas a pesos y la moneda se devaluó.

[4] En la economía argentina, por las constantes devaluaciones de su moneda y proceso inflacionario, tanto el dólar como los inmuebles son un activo financiero. Por ello, el mercado inmobiliario, en las principales ciudades argentinas, cotiza en la moneda estadounidense.

[5] La devaluación del peso frente al dólar estadounidense fue del 99.1% en el 2018 (BCRA).

[6] Posteriormente, “el Concejo Deliberante de La Plata tuvo la sesión más caliente del año, donde se debatió la regulación de unos 34 proyectos urbanísticos, con más de la mitad señalados por “riesgo hídrico” por ambientalistas” (Diagonales, 26/12/2019).

[7] Los relatos de los entrevistados coinciden en los factores por los cuales

sintético de la actividad de la construcción 2012-2020, INDEC). Fue entonces cuando se implementaron, en abril del 2016, los créditos UVA.

Estos créditos, como se mencionó, tienen un mecanismo de ajuste mensual por inflación. También se adiciona una tasa de interés como ganancia de la entidad prestable la cual, al momento de su lanzamiento, variaba del 3.5% al 5.5% anual, según el banco y si se es cliente o no de él, llegando a 7.9% en el año 2019. Este mecanismo permite fijar la ganancia de las entidades financieras mediante esa tasa de interés y no trasladarlo a las cuotas iniciales que deben pagar los tomadores de créditos, por lo cual, al comienzo, son cuotas más baratas que los créditos de tasas fijas.

La fuerte demanda por los créditos UVA en sus primeros dos años se podría explicar por varios factores:

- Hasta diciembre de 2015 las ofertas de crédito hipotecario eran muy limitadas y con fuertes requisitos
- Había una demanda insatisfecha, pues una gran cantidad de personas que querían acceder a la vivienda propia no tenían forma de lograrlo, por no poder acceder a un crédito hipotecario (que es para muchos la única forma factible para acceder a su vivienda)
- Teniendo en cuenta el punto anterior, había un incentivo importante para arriesgarse a tomar un crédito, ya que los alquileres presentaban valores similares a las cuotas de los créditos UVA

Tan alta fue la demanda que dejaron de ofrecer créditos de tasa fija y quedaron como única opción estos tipos de créditos. En cuanto a la evolución de las variables que inciden en el indicador de acceso al crédito <sup>[8]</sup>, el incremento de las cuotas crediticias estuvo impulsado fuertemente por el alza del tipo de cambio y, en menor medida, por la valorización del inmueble en dólares.

Sin embargo, la recesión que inició en 2018, la aceleración en los precios y el escenario pesimista que se generalizó, rápidamente invirtieron el flujo, y comenzó un último proceso contractivo a partir de

abril del 2018, llegando a diciembre a solo \$ 2.7 mil millones otorgados en créditos UVA, en contraste del máximo otorgado en marzo del mismo año de 14 mil millones de pesos (BCRA). Es decir, hubo un retroceso del 80.7%.

En años anteriores, la demanda de inmuebles con fines rentísticos, cuyos precios están fijados en dólares, hizo difícil alcanzar una vivienda a los hogares cuyos salarios eran en pesos. En estos últimos años, tal dificultad ha incrementado como consecuencia de una fuerte devaluación de la moneda local, volviendo a restringir el acceso a la vivienda a cuantiosos hogares, sin asumir una deuda que se hace cada vez más difícil de saldar. Estas dos cuestiones hicieron fracasar los créditos UVA tanto en su objetivo de acceder a la vivienda como de reactivar el sector de la construcción.

En la actualidad, diversos entrevistados del Colectivo Nacional Hipotecados UVA Autoconvocados afirman que no se modifica absolutamente nada en el crédito. Tanto el capital como la cuota se siguen ajustando por inflación. Han sido “víctimas de una gran estafa por publicidad fraudulenta al afirmar que la cuota no podía ser de más del 30% de sus ingresos” (N. Vacarini, entrevista personal, 23 de diciembre de 2019) y hoy las familias pagan el crédito, pero luego no pueden pagar ciertos impuestos ni ciertos servicios.

## El Mercado Inmobiliario en La Plata y su Oferta de Vivienda para los Créditos UVA

Es necesario hacer una breve descripción de la ciudad de La Plata y de su periferia, dado que es obligatorio conocer las características del territorio para entender su mercado inmobiliario. La Plata fue construida a fines del siglo XIX para ser capital de la provincia de Buenos Aires. Se la diseñó con un amanzanamiento en cuadrícula y un sistema de avenidas, plazas y parques urbanos distribuidos homogéneamente, conformando un trazado geométrico de aproximadamente 25 kilómetros cuadrados que hoy en día se conoce como casco urbano o casco fundacional. Es aquí donde se encuentran la mayor concentración de la actividad comercial, financiera y administrativa tanto del gobierno provincial como local; “lo que implica 70% de los servicios comerciales, 42% de los equipamientos deportivos y clubes culturales, y 48% de los espacios verdes públicos, todos concentrados en tan solo el 3% de la superficie del partido” (Freaza, Giglio y Aón, 2017, p. 5).

decidieron tomar estos créditos: “porque hacía muchos años que estaban alquilando”, “fue una gran promesa” y “no esperábamos semejante inflación”.

[8] En el mencionado trabajo precedente, estas variables correspondían a los valores de las viviendas, los ingresos totales familiares y la inflación.

Según los últimos datos disponibles, en este trazado fundacional residen 195,000 personas y 459,000 en su periferia (INDEC, 2010). Así, su aglomerado urbano “se encuentra dividido en el casco urbano (relativamente homogéneo en términos socioeconómicos) y otros 18 centros comunales, muy heterogéneos entre sí y en su composición interna” (Segura, 2012: 110). La expansión urbana se produjo mediante un crecimiento horizontal a partir del centro, con todas sus infraestructuras y servicios, que dio lugar a una periferia cada vez más carente cuanto más lejos del centro se encuentra. A su vez, la periferia de La Plata evidencia peores condiciones socioeconómicas que el casco urbano (INDEC, 2010). Esta segregación urbana se fue dando hacia el sector sudoeste, conurbando pequeñas localidades rurales conectadas por rutas secundarias hacia el interior de la provincia. La expansión hacia el sudeste es la menos extensa, pero tiene una escasa y deficiente infraestructura vial, por lo que es poco poblada. Finalmente, la periferia noroeste se formó por la clase media y media-alta que buscó alejarse del centro por propia elección, dando prioridad a la calidad de vida antes que a la proximidad. Esta periferia noroeste, se encuentra estructurada a partir importantes ejes viales, que ligan a la ciudad de La Plata con Buenos Aires.

Como se analizó en el trabajo precedente, el capital inmobiliario y el sector constructivo en La Plata estaban movilizados principalmente por una demanda especulativa. Según Del Río (2017), estos elementos operan con dos tipos de estrategias: por un lado, la práctica de anticipación de los promotores inmobiliarios que tienen poder de lobby y buscan, a través de la venta anticipada de partes indivisas, fondear el proyecto y transferir el riesgo del proceso de aprobación del loteo que impone la normativa urbana a los usuarios finales. Por otro lado, es posible identificar prácticas inmobiliarias espurias que, aun con conocimiento de la inviabilidad de aprobación de la subdivisión, promueven el ‘loteo’ con las expectativas de que futuras excepciones normativas regularicen los emprendimientos, constituyendo verdaderas estafas <sup>[9]</sup>. Esto no es un dato menor al momento de entender la oferta disponible de viviendas en condiciones de ser hipotecadas.

Estas prácticas asociativas entre el capital y el estado han propiciado un modelo de desarrollo urbano donde el mercado inmobiliario es el único promotor

en la satisfacción de la necesidad de vivienda, produciendo y orientando la demanda de manera independiente a las necesidades reales. La consecuencia directa ha sido un aumento de los precios de oferta de las propiedades, fomentando así la segregación espacial y residencial para cada vez más residentes (Barakdjian y Losano, 2013; Del Río, 2016 <sup>[10]</sup>).

Fue en el casco urbano donde se produjo la mayor concentración constructiva, con el 64.9% de la superficie acumulada durante los años 2002-2009, dado que se encuentran los mayores indicadores de edificación. Seguidamente, fue la periferia noroeste, con el 22.6% (en base a Barakdjian y Losano, op. Cit.). Estudios más recientes, en referencia al casco urbano, aseguran

que el incremento del parque habitacional es tres veces mayor que el incremento de la población, lo que arroja un índice de ocupación de 1.85 hab./vivienda, muy por debajo del índice de ocupación del partido (2.55 hab./vivienda) y del índice provincial (2.91 hab./vivienda). (Freaza et al., 2017, p. 8)

La tendencia no se altera tampoco en la periferia dado que “entre los años 2012 y 2016 es posible observar como el crecimiento de la mancha urbana de La Plata aumentó drásticamente, especialmente en el sector noroeste del partido” (Giglio, Rodríguez Tarducci, Cortizo y Frediani, 2019, p. 73).

En la Tabla 1 se puede ver la variación de los precios de las propiedades en el período de análisis, se toma un departamento nuevo de un dormitorio tanto en pesos argentinos como en la moneda estadounidense. Los mayores incrementos en pesos se dan entre los años 2017 y 2018 por la fuerte devaluación que se mencionó. Si bien los terrenos en el área fundacional tuvieron una leve baja en dólares, esto se debe a que su demanda es para la construcción de edificios, viéndose esta reducida por el estancamiento de la actividad constructiva. Los mayores incrementos se dieron en los loteos periféricos, como se mencionó, en constante expansión.

---

contra-el-empresario-acusado-de-estafas-inmobiliarias-en-la-plata. Redacción (30 de agosto de 2007). Desbaratan una organización de estafadores inmobiliarios. Clarín. [https://www.clarin.com/ediciones-antiores/desbaratan-organizacion-estafadores-inmobiliarios\\_0\\_B1rDRJ1RYx.html](https://www.clarin.com/ediciones-antiores/desbaratan-organizacion-estafadores-inmobiliarios_0_B1rDRJ1RYx.html) Redacción. (12 de septiembre de 2020). Más de 80 damnificados por la presunta estafa millonaria de una red inmobiliaria. El Día. <https://www.eldia.com/nota/2020-9-12-3-45-55-mas-de-80-damnificados-por-la-presunta-estafa-millonaria-de-una-red-inmobiliaria-policiales>

[9] Redacción (23 de abril de 2019). Se multiplican las denuncias contra el empresario acusado de estafas inmobiliarias en La Plata. 0221.com.ar. <https://www.0221.com.ar/nota/2019-4-23-22-18-0-se-multiplican-las-denuncias->

[10] Del Río habla de un contexto de encarecimiento del suelo urbano formal en la última década y menciona una variación de 101% de los precios promedio del suelo urbano residencial (en U\$/m<sup>2</sup>) en el periodo 1999-2013.

	Pesos			Dólares		
Inmueble	Var 16-17	Var 17-18	Var 16-18	Var 16-17	Var 17-18	Var 16-18
Dpto Nuevo 1 dormitorio	20.3%	92.8%	132.1%	5.6%	17.2%	23.7%
Terreno en sector fundacional	8.4%	61.8%	75.4%	-4.9%	-1.7%	-6.5%
Terreno en loteo suburbano	23.5%	96.3%	142.4%	8.3%	19.2%	29.2%

**Tabla 1.** Valor de oferta inmuebles en La Plata correspondiente a los meses de junio de 2016 y junio de 2018

Fuente: Relevamiento propio de portales inmobiliarios SIOC e Inmobusqueda

En el punto siguiente se procederá a estudiar la localización de la oferta de inmuebles en condiciones de ser hipotecados, de acuerdo con el rango de financiación propuesto por los créditos UVA y su distribución en el espacio urbano.

### Menos Superficie y más Distancia

Por lo analizado hasta aquí, se puede reconocer el territorio como la materialización del capital financiero en cuestión, ofreciendo posibilidades de rentabilidades futuras. Es el sector inmobiliario el vínculo entre el capital financiero y el territorio. Así, este capital se materializa en el espacio con un sector corporativo de oficinas, shoppings o residencias. Esto produce dinámicas territoriales específicas, jerarquizando diferencialmente el territorio, amplificando los procesos especulativos en algunos lugares o reduciendo las expectativas en otros, condicionando así la oferta y la demanda para los segmentos capaces de adquirir créditos hipotecarios.

De acuerdo al relevamiento de las propiedades en venta en La Plata en junio de 2016, 26 casas ofertadas (4.7%) y 556 departamentos (42.5%) se encontraban en condiciones de ser hipotecadas y con un valor de la propiedad dentro del rango de financiación propuesto por los créditos hipotecarios UVA. Para junio de 2018, había 10 casas ofertadas (0.8%) y 431 departamentos (51.6%) en tales condiciones, por lo cual se tomaron estos últimos tipos de inmuebles como referencia para el análisis.

La totalidad de los departamentos en venta se distribuyó mayormente dentro del casco fundacional (88.9%), el cual, como se vio, no presenta disparidades en la calidad de infraestructura, equipamiento, ni diferencias sustanciales en cuanto a las condiciones

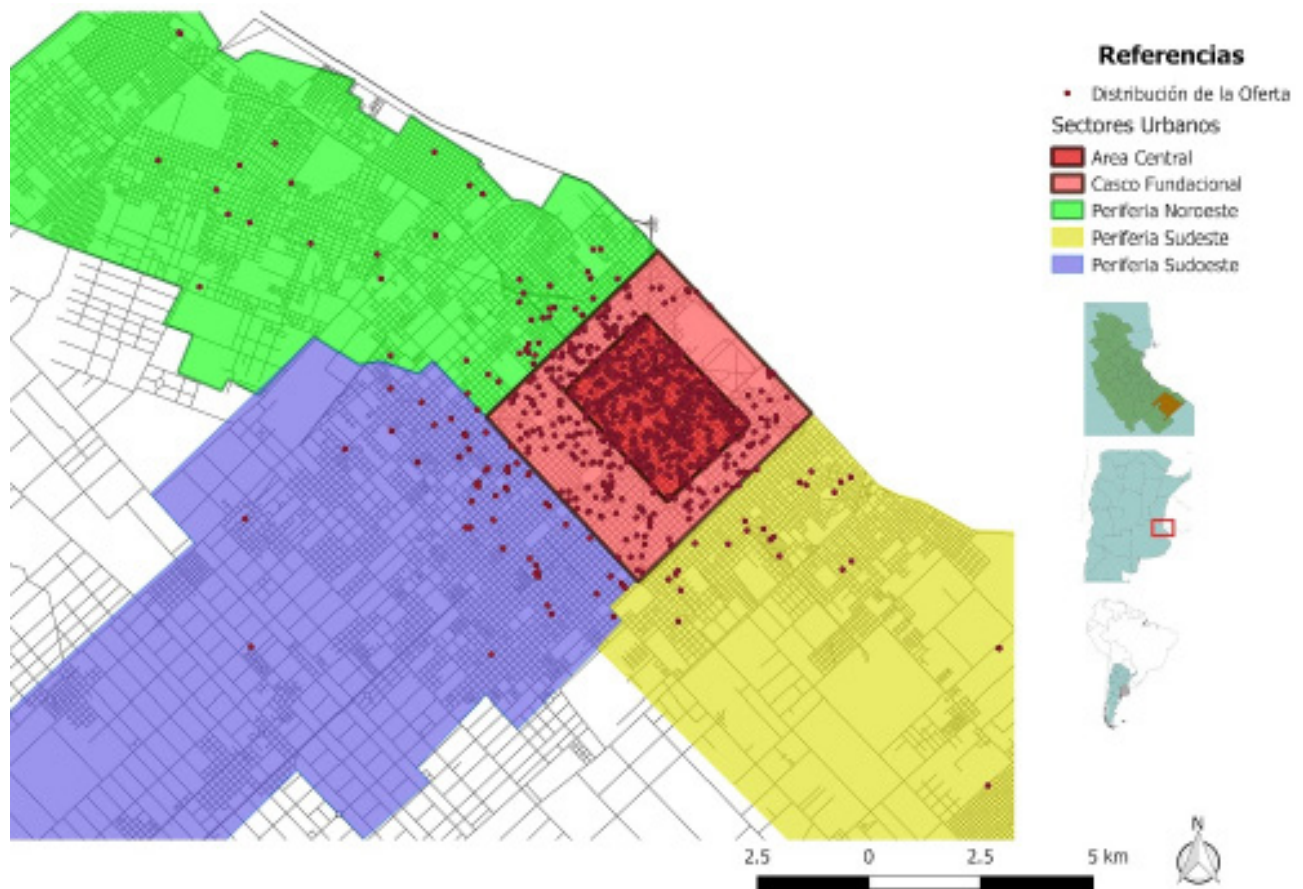
sociales, a diferencia de las que presentan la periferia consolidada y la suburbana. Por ello, el análisis se centró en dos variables: la distancia al centro del casco fundacional de La Plata y las características de los departamentos ofertados como aptos para los créditos hipotecarios. Dentro de las características de los departamentos se tomó su valor y superficie, para visualizar cómo se distribuyeron en el espacio urbano, que fue dividido por sectores (Mapa 1).

Primeramente, se elaboró una matriz de distancia al centroide del área central del casco fundacional, considerando la oferta de departamentos cuyos valores se encontraban por debajo del monto medio y máximo que otorgaba el Banco Provincia (principal entidad financiera en otorgar estos créditos en la ciudad de La Plata) en los años 2016 y 2018.

De manera general, se clasificó a los que se encontraban por debajo y por encima del valor máximo que permitían los créditos. Para el año 2016, el 88.1% de la oferta entraba en el rango de valor admitido por los créditos, con una superficie media de 50m<sup>2</sup>. Mientras tanto, el 11.7% de los inmuebles restantes tenían una superficie media de 102m<sup>2</sup>.

La totalidad de los inmuebles se ubica a una distancia promedio de 1,967 metros del centroide mencionado, mientras que los inmuebles aptos para los créditos de valores medios se ubican a 2,050 metros en promedio, y los de mayor valor a 1,880 metros. Estas diferencias se explican porque los inmuebles, dentro de los valores más altos que admite el crédito UVA, no solo permiten una mayor cercanía al centro, sino también una vivienda de mayor superficie, particularmente en la periferia norte. Por su parte, los que se encuentran en el rango de valores medios, se distribuyen más homogéneamente en el territorio, pero





**Mapa 1.** Distribución de la oferta total relevada de viviendas en el distrito de La Plata.

Fuente: Relevamiento propio.

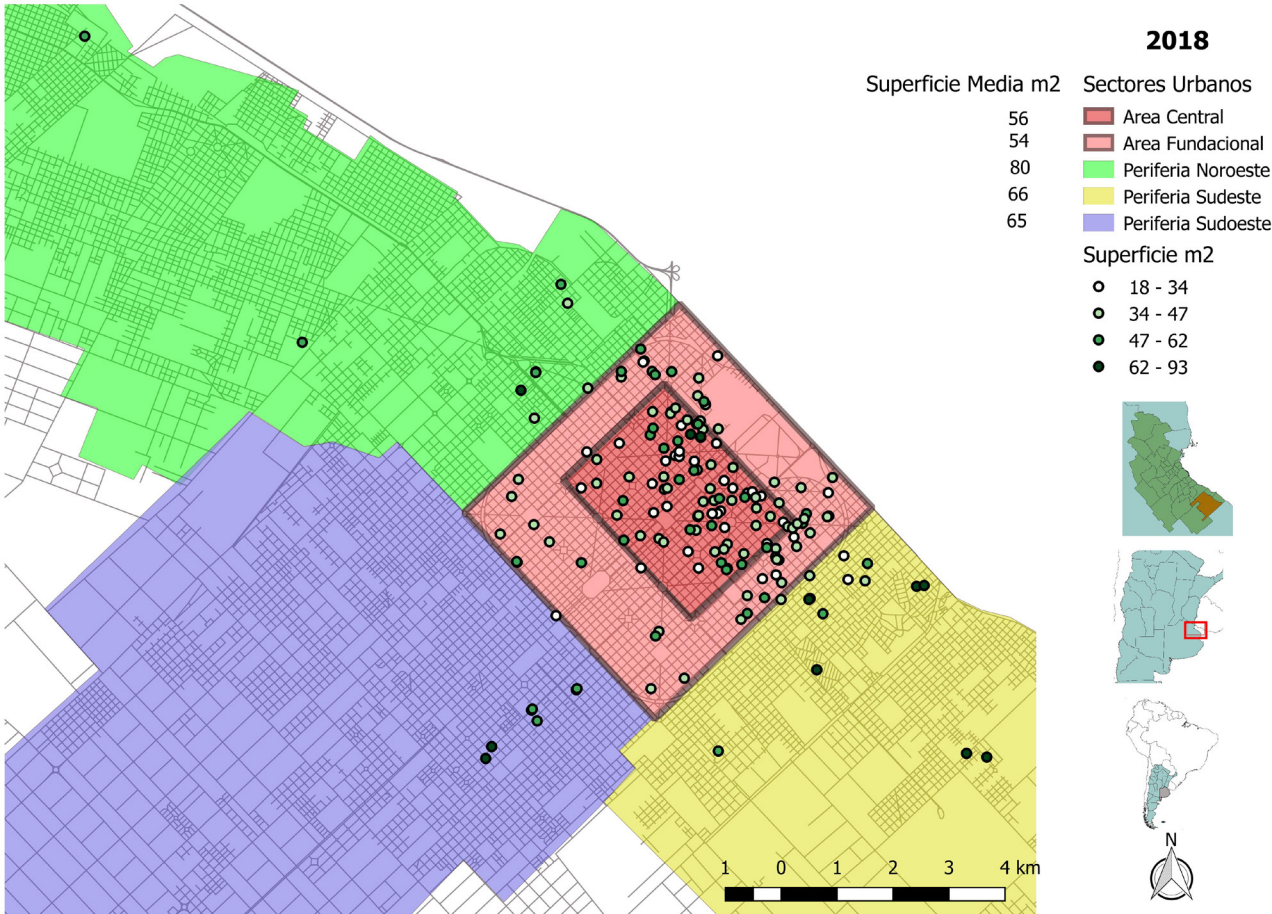
con una reducción notable en cuanto a su superficie, particularmente en el casco fundacional y la periferia sudeste (ver Mapa 2 y Tabla 3).

En el año 2018, no solo hubo una menor cantidad de inmuebles ofertados (Mapa 2), sino que tan solo el 39.8% de los mismos entraron en el rango de valor admitido por los créditos, con una superficie media de 43m<sup>2</sup>, mientras que el 60.2% de los inmuebles restantes tenían una superficie media de 74m<sup>2</sup>.

La distancia promedio del total de la oferta es de 1,908 metros. Aquellas viviendas que se encuentran en los valores máximos que otorgan los bancos se encuentran a 2,020 metros y tienen una superficie de 45m<sup>2</sup>. Mientras tanto, para los valores medios de los créditos otorgados, las viviendas se ubican a 2,036 metros y son de menor tamaño. En cuanto a su distribución en la estructura urbana, hay un fuerte predominio en la locación —en el casco histórico— de los inmuebles que

pueden ser adquiridos por los tomadores de créditos, y que tienen dimensiones menores a las de aquellas viviendas que se encuentran en los sectores de la periferia. La periferia sudeste ofrece alguna alternativa de adquirir un inmueble con dimensiones mayores a 60m<sup>2</sup>, mientras que la media es de 37m<sup>2</sup> para todo el aglomerado urbano, y de 32m<sup>2</sup> para el sector más céntrico. Como se vio, es en este sector de la periferia donde hay mayor carencia social.

Comparando la totalidad de departamentos ofertados para los créditos en los años en cuestión, se aprecia un incremento de la participación de las cantidades de departamentos en el área central del casco fundacional y de la periferia sudeste. Respecto a los valores medios que admiten los créditos, el comportamiento es similar al descrito, pero más evidente, siendo el incremento en el área central y en la periferia SE de 4%. Mientras tanto, la diferencia en cuanto a la distribución territorial de la oferta, cuyos valores son los máximos admitidos

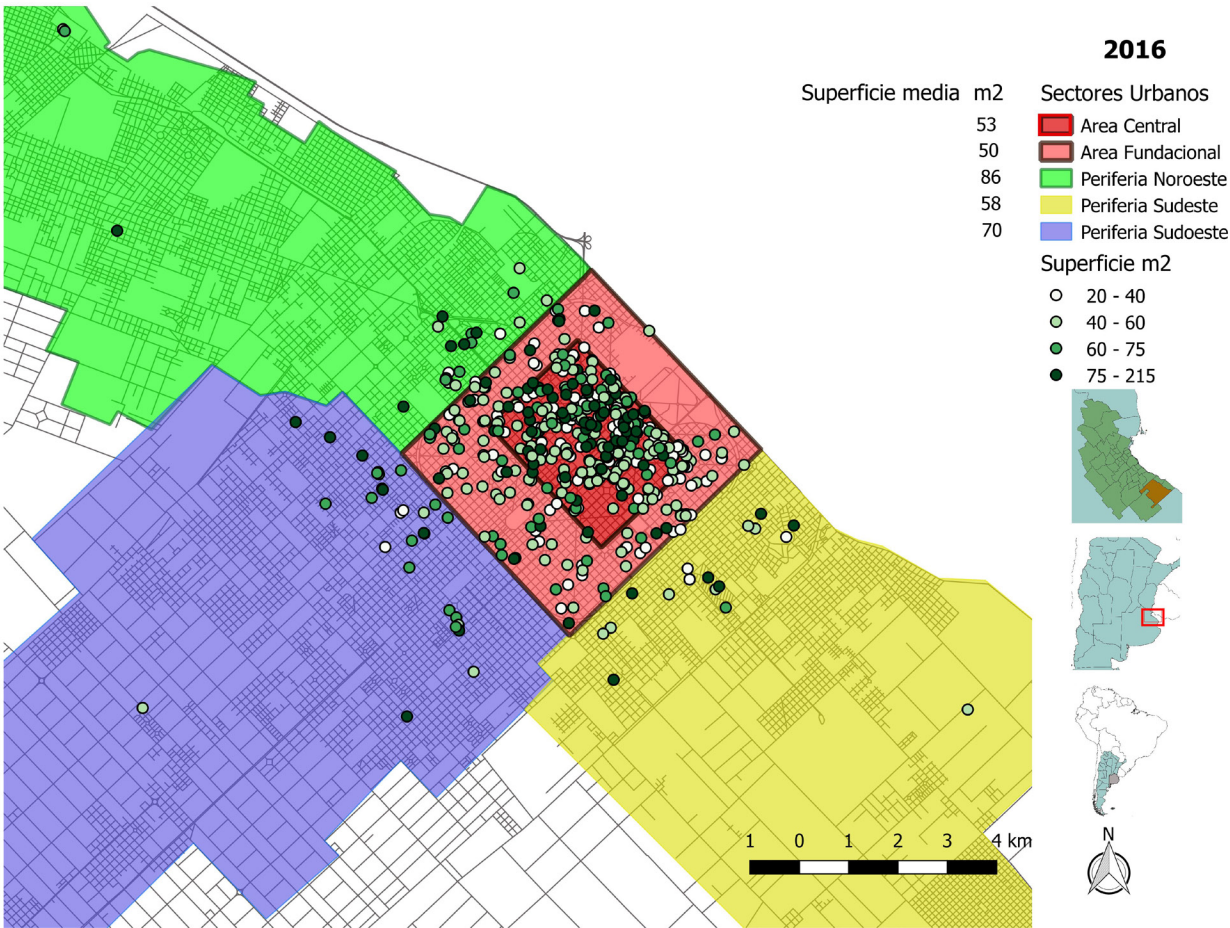


Mapa 2. Distribución de los valores de departamentos ofertados en condiciones de ser hipotecados 2016 y 2018.  
Fuente: Relevamiento portales inmobiliarios de La Plata.

TOTAL			MAXIMO VALOR ADMITIDO			VALOR MEDIO OTORGADOS		
Sector urbano	jun-16	jun-18	Sector urbano	jun-16	jun-18	Sector urbano	jun-16	jun-18
Centro	63%	65%	Centro	62%	51%	Centro	53%	57%
Resto Casco	26%	23%	Resto Casco	26%	43%	Resto Casco	31%	27%
Periferia N	4%	3%	Periferia N	5%	2%	Periferia N	1%	1%
Periferia SO	5%	3%	Periferia SO	7%	4%	Periferia SO	6%	3%
Periferia SE	2%	3%	Periferia SE	1%	15%	Periferia SE	5%	9%

Tabla 2. Cantidad de departamentos ofertados según valores máximos admitidos y medios otorgados por los créditos 2016-2018  
Fuente: Elaboración propia a partir de portales inmobiliarios SIOC e Inmobusqueda y Banco Provincia





Mapa 3. Distribución de superficies ofertadas 2016 y 2018.  
Fuente: Relevamiento portales inmobiliarios de La Plata.

TOTAL			MAXIMO VALOR ADMITIDO			VALOR MEDIO OTORGADOS		
Sector urbano	jun-16	jun-18	Sector urbano	jun-16	jun-18	Sector urbano	jun-16	jun-18
Centro	53	56	Centro	67	40	Centro	40	32
Resto Casco	50	54	Resto Casco	70	40	Resto Casco	44	38
Periferia N	86	80	Periferia N	85	55	Periferia N	67	60
Periferia SO	70	65	Periferia SO	74	60	Periferia SO	65	55
Periferia SE	58	66	Periferia SE	55	60	Periferia SE	53,5	60
Total partido	55	58	Total partido	70	40	Total partido	43	37

Tabla 3. Superficie mediana (m2) de departamentos ofertados según valores máximos admitidos y medios otorgados por los créditos 2016-2018  
Fuente: Elaboración propia a partir de portales inmobiliarios SIOC e Inmobusqueda y Banco Provincia

por los créditos, es menor en el área central y mayor en el resto del casco fundacional (ver Tabla 2).

Al comparar a nivel general del aglomerado urbano las dimensiones de los departamentos en 2016 y 2018, y considerando la totalidad de la oferta, vemos que hay un incremento de la superficie media ofertada de 3m<sup>2</sup>. Por el contrario, hay una fuerte reducción de los departamentos aptos para ser adquiridos mediante créditos UVA, a excepción de la periferia sudeste, con altos niveles de carencia socioeconómicas. Incluso en los valores más altos que admiten los créditos, hubo una reducción de la superficie media ofertada de hasta 30m<sup>2</sup> en los departamentos disponibles localizados tanto en el resto del casco fundacional como en la periferia norte (Tabla 3 y Mapa 3).

La reducción de las dimensiones de los inmuebles, la lejanía del área central y el direccionamiento hacia la periferia empobrecida fueron las alternativas que ofreció el mercado para las familias que disponían de estos créditos hipotecarios.

## Reflexiones finales

---

Los créditos UVA no lograron resolver el problema de acceso a la vivienda. En realidad, se extrajeron los ahorros —a través de la tasa de interés bancaria y de un mayor endeudamiento de largo plazo dado por la fuerte inflación que incrementó las cuotas— de la población de ingresos medios. El aumento del valor de las cuotas del crédito se volvió mayor que el pago mensual del alquiler, empeorando la situación de estos hogares.

Estos créditos permitieron una mayor renta financiera que la generada por el alquiler de propiedades, pues aseguraron una tasa de 7.9% para los bancos, frente a la 3.5% que generaba el arrendamiento de una vivienda. Fue esta una diferencia que debieron afrontar por treinta años los tomadores de créditos cuando dejaban de ser inquilinos.

Se observa una reducción de la superficie de los inmuebles que pueden ser adquiridos por los créditos UVA, a excepción de la periferia sudeste, la cual posee altos índices de pobreza. Entonces, a las familias que tomaron los créditos, les quedaría por escoger el hacinamiento o una mejor proximidad al área central.

Así, vemos que estos nuevos créditos hipotecarios no solo sofocan los ingresos de las familias, sino que también propician cierto acceso desigual al espacio urbano, a los tiempos y medios para desplazarse. Como se explicó, esos créditos son incapaces de competir con los valores de una vivienda destinada a una demanda dominada por las estrategias de inversiones financieras. Estos créditos UVA resultaron ser un instrumento más de este modelo financiero.

Finalmente, se aprecia cierto ajuste espacial del mercado para créditos UVA, el cual se apoya en la reducción de opciones de las áreas residenciales y en su localización más periférica, implicando más altos costos de transporte y tiempo de desplazamiento. En definitiva, esto es parte del resultado de asegurar la producción del espacio urbano a las expectativas de rentabilidad, impulsando los valores y demandando buenas localizaciones.



## Referencias

- ABRAMO, P. (2009). *La producción de las ciudades Latinoamericanas: mercado inmobiliario y estructura urbana*. OLACCHI.
- BANZAS, A. Y FERNÁNDEZ, L. (2007). *El financiamiento a la vivienda en Argentina. Historia reciente, situación actual y desafíos*. (Documento de Trabajo N° 18). Cefid-Ar.
- BARAKDJIAN, G. Y LOSANO, G. (2012). Mercado Inmobiliario y Código de Ordenamiento Urbano. Efectos en la ciudad de La Plata, Argentina. En: *Revista Mundo Urbano*, 39, Universidad Nacional de Quilmes. Bernal, Argentina. <http://www.unq.edu.ar/>
- BORJA, J. (2019). Derecho a la ciudad, de la calle a la globalización. *Café de las ciudades* N° 173. <http://www.cafedelasciudades.com.ar/sitio/contenidos/ver/225/derecho-a-la-ciudad-de-la-calle-a-la-globalizacion.html>
- CHERKASKY RAPPA, M. Y GAMBARO, S. (2013). *Crédito y dinero* (Nota técnica N°76). Subsecretaría de Programación Macroeconómica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires
- DEL RÍO, J., LANGARD, F. Y ARTURI, D. (2014). La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista. *Realidad Económica*, 283, 77-101. <http://www.iade.org.ar/articulos/la-impronta-del-mercado-inmobiliario-en-el-periodo-neodesarrollista>
- DEL RÍO, J. P. (2016). Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre. Ar en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires. *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 19, 135-151. <https://www.unicen.edu.ar/>
- DEL RÍO, J. P. (2017) Crédito hipotecario, acceso al suelo y clase media en la implementación del Pro. Cre. Ar en la ciudad de La Plata. En CRAVINO, M.C (Coord.), *Detrás de los conflictos. Estudios sobre la desigualdad urbana en la RMBA*. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FREAZA, N., GIGLIO, L. Y AÓN, L. (2017). Pérdida de complejidad en la ciudad compacta del mercado inmobiliario. Diez años de crecimiento del parque habitacional y desarrollo inmobiliario en área central de La Plata. En: *Geograficando*, 13(2), 1-15. <https://doi.org/10.24215/2346898Xe028>
- GARCÍA JEREZ, F. A. (2019). El extractivismo urbano y su giro ecoterritorial. Una mirada desde América Latina. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(2), 21-28. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n2.77284>
- GIGLIO, M., RODRÍGUEZ TARDUCCI, R., CORTIZO, D. Y FREDIANI, J. (2019). Lógicas de ocupación y acceso al suelo en procesos de desarrollo residencial expansivo. El caso de la periferia del partido de La Plata (2003-2016). *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 27(27), 53-86. <http://www.arq.unne.edu.ar/>
- GRANERO REALINI (2017). *Territorios de la desigualdad: política urbana y justicia espacial*. [http://surbanistas.org/wp-content/uploads/2017/01/Territorios-de-la-Desigualdad\\_GuadalupeGraneroRealini.pdf](http://surbanistas.org/wp-content/uploads/2017/01/Territorios-de-la-Desigualdad_GuadalupeGraneroRealini.pdf)
- HARVEY, D. (2014). *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. <http://sites.middlebury.edu/hottopicsintheory/files/2014/09/Seventeen-Contradictions-FIRST-PROOFS.pdf>
- LOSANO, G. (2011). Código de ordenamiento urbano y economía urbana. Análisis de una problemática concreta en la ciudad de La Plata. *Quid16*, 1. <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1107/995>
- LOSANO, G. (2017). Normativa de ordenamiento territorial como instrumento del extractivismo urbano. El caso de La Plata. *XIX Jornadas de Investigación y Enseñanza de la Geografía*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, Ensenada, Argentina. <http://www.fahce.unlp.edu.ar/>
- REPORTE INMOBILIARIO (2019). Renta por alquiler: 2,51 % anual. <https://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article3744-renta-por-alquiler-251-anual.html>
- ROLNIK, R. (2013). Late Neoliberalism: The Financialization of Homeownership and Housing Rights. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 1058-1066. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12062>
- ROLNIK, R. (2017). La guerra de los lugares. *La colonización de la tierra y la vivienda en la era de las finanzas*. Lom.
- SOCOLOFF, I. (2019). Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva, 2002-2015. <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/issue/view/Vol.%2023%20%282019%29>
- SUBSECRETARIA DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL DE LA INVERSIÓN PÚBLICA (2015). *Atlas ID*. <http://www.atlasid.planificacion.gob.ar>
- SEGURA, R (2012). Elementos para una crítica de la noción de segregación residencial socio-económica: desigualdades, desplazamientos e interacciones en periferia de La Plata. *Quid 16*, (2), 102-132. <https://sociales.uba.ar/>
- TABB, WILLIAM. (2007). The centrality of finance. *Journal of World-Systems Research*, 13(1), 1-11. <https://doi.org/10.5195/jwsr.2007.357>



# Biciusuarios y violencia vial en los territorios urbanos.

Educación física como factor de transformación<sup>[1]</sup>

Bike-users and road violence  
in urban territories.

Physical education as a  
transformation factor

Biciusuários e violência viária  
em territórios urbanos.

Educação física como fator de  
transformação

Vélo-usagers et violence  
routière dans les territoires  
urbains.

L'éducation physique comme  
facteur de transformation

▲ Fuente: Autoría propia

Autor

Jeysson González

Secretaría Distrital de Movilidad

Jjgomo7@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-7854-5567>

Recibido: 22/05/2020

Aprobado: 11/08/2020

## Cómo citar este artículo:

González, J. (2021). Biciusuarios y violencia vial en los territorios urbanos. Educación física como factor de transformación. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 261-273. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.87542>

[1] Artículo realizado a partir de los resultados de investigación del proyecto de grado del autor.

## Resumen

Encontrar alternativas para la transformación de dinámicas que vulneran la interacción social en los territorios urbanos destinados a la movilidad, implica un análisis de las condiciones del espacio y de las prácticas que en este se llevan a cabo. El presente artículo da cuenta del proceso para estructurar una propuesta formativa a partir de la educación física, con el fin de generar conductas que promuevan la prevención de la violencia vial en los territorios urbanos, en la ciudad de Bogotá, Colombia, desde una visión generada a partir de la inmersión participativa como biciusuario en el colectivo Bósate la Bici. Para esto, se adoptaron lineamientos etnográficos que permitieron un análisis descriptivo–interpretativo del fenómeno. Se aplicó una triangulación en la que se consideró la realidad estudiada partiendo de los saberes de la comunidad biciusuaría indagada,

de la teoría acumulada, respecto de las categorías de análisis, y de la posición del investigador, mediada por la dirección del proyecto. Se concluyó que la violencia vial, desde la perspectiva del biciusuario, se fundamenta en la inequidad, en la disposición de los territorios urbanos con marcada prelación de los medios automotores y en la reproducción cultural de prácticas que impactan negativamente el tránsito. Se evidencia, así, la necesidad de una educación física que propenda por la formación de conductas motrices en las vías.

**Palabras Clave:** violencia, zona urbana, educación, bicicleta

## Autoras

### Jeysson González

Licenciado en educación física, recreación y deportes de la Corporación Universitaria CENDA. Contratista para la Secretaría Distrital de Movilidad en temas relacionados con la promoción y el fomento de medios de transporte alternativos



## Abstract

To find alternatives for the transformation of dynamics that violate social interaction in urban territories destined for mobility, implies an analysis of the conditions of the space and the practices that are presented in it. This article gives an account of the process to structuring a training proposal from physical education, in order to generate behaviors that promote the prevention of road violence in urban territories, in Bogotá, Colombia, from a vision generated from the participatory immersion as a bike-user in the Bósate la Bici collective. For this, ethnographic guidelines that allowed a descriptive-interpretative analysis of the phenomenon were adopted, applying a triangulation in which the studied reality was considered from the knowledge of the investigated bike-user community, from the accumulated theory, with respect to the categories of analysis, and from the researcher's position, mediated by the project management. It is concluded that road violence, from the perspective of the bike-user, is based on inequity, on the disposition of urban territories with marked priority of automotive means and on the cultural reproduction of practices that negatively impact traffic, evidencing the need for a physical education that promotes the formation of motor behavior on the roads.

**Keywords:** violence, urban areas, education, bicycle

## Abstrait

Trouver des alternatives pour la transformation des dynamiques qui violent l'interaction sociale dans les territoires urbains destinés à la mobilité, implique une analyse des conditions de l'espace et des pratiques qui y sont présentées. Cet article rend compte du processus pour structuration d'une proposition de formation à partir de l'éducation physique, afin de générer des comportements qui favorisent la prévention de la violence routière dans les territoires urbains, dans la ville de Bogotá, en Colombie, à partir d'une vision générée par l'immersion participative en tant que vélo-utilisateur dans le groupe Bósate la Bici. Pour cela, des lignes directrices ethnographiques ont été adoptées qui ont permis une analyse descriptive-interprétative du phénomène, en appliquant une triangulation dans laquelle a été considérée la réalité étudiée à partir des connaissances de la communauté vélo-utilisateur enquêtée, de la théorie accumulée, concernant les catégories d'analyse, et de la position du chercheur, médiatisée par la direction du projet. Il est conclu que la violence routière, du

## Resumo

Encontrar alternativas para a transformação de dinâmicas que violam a interação social nos territórios urbanos destinados à mobilidade, implica uma análise das condições do espaço e das práticas que nele se apresentam. O presente artigo, relata o processo para estruturação de uma proposta formativa desde a educação física, a fim de gerar comportamentos que promovam a prevenção da violência viária nos territórios urbanos, na cidade de Bogotá, Colômbia, a partir de uma visão gerada pela imersão participativa como biciusuário no coletivo Bósate la Bici. Para isso, foram adotadas diretrizes etnográficas que permitiram uma análise descritivo-interpretativo do fenômeno, aplicando uma triangulação em que foi considerada a realidade estudada desde os saberes da comunidade biciusuária indagada, desde a teoria acumulada, referente às categorias de análise, e desde a posição do pesquisador, mediada pela direção do projeto. Conclui-se que a violência viária, desde a perspectiva de biciusuário, baseia-se na desigualdade, na disposição de territórios urbanos com prioridade marcada por meios automotivos e na reprodução cultural de práticas que impactam negativamente o trânsito, evidenciando a necessidade de uma educação física que promova a formação de comportamentos motores nas vias.

**Palavras-chave:** violencia, zona urbana, educación, bicicleta



**Biciusuarios y violencia vial en los territorios urbanos**

Educación física como factor de transformación

perspective du vélo-utilisateur, est basée sur l'inégalité, la disposition des territoires urbains à priorité marquée par les moyens automobiles et la reproduction culturelle des pratiques impactant négativement la circulation, mettant en évidence la nécessité d'une éducation physique qui favorise la formation d'un comportement moteur sur les routes.

**Mots-clés:** violence, zone urbaine, éducation, vélo

## Introducción

*Para el caso de quienes usan la bicicleta como medio de transporte, la movilidad se desarrolla entre procesos de violencia que se materializan en los territorios urbanos destinados para ella, territorios en los cuales los usuarios de bicicleta se muestran como actores vulnerables.*

El mundo actual transcurre en formas aceleradas: las dinámicas productivas, el crecimiento de los territorios urbanos y la necesidad de formas alternativas de transporte nos envuelven en un día a día precipitado, que exige de grandes esfuerzos para cumplir con la demanda social existente. En este panorama, la movilidad, de acuerdo con Dangond, Jolly, Monteoliva y Rojas (2015), representada en los traslados de personas desde sus viviendas a lugares de trabajo, estudio y demás actividades que enmarcan el transcurrir de los días, sumada a la necesidad del transporte de productos y mercancías a diferentes regiones, constituye un derecho que permite el libre desplazamiento por el territorio, pero, además, un factor fundamental para el funcionamiento, desarrollo y progreso de las sociedades.

Dicha movilidad puede darse a través de varias alternativas, de acuerdo a la elección de uno u otro medio. Para el caso de quienes usan la bicicleta como medio de transporte, la movilidad se desarrolla entre procesos de violencia que se materializan en los territorios urbanos destinados para ella, territorios en los cuales los usuarios de bicicleta se muestran como actores vulnerables.

Estas dinámicas se han vuelto parte de las manifestaciones habituales en las vías. Las cifras muestran que, anualmente, en el mundo mueren más de 1,2 millones de personas por acciones del tránsito y 50 millones más resultan lesionadas por la misma causa (OMS, 2009). En Colombia, durante el periodo de enero a octubre de 2019, se presentaron 5,356 muertes por este factor, 351 de las cuales correspondieron a bicisusuarios, mostrando un aumento progresivo en la estadística en relación con los últimos años (Agencia Nacional de Seguridad Vial [ANSV], 2019). Mientras tanto, en Bogotá, en el mismo año, los bicisusuarios se encontraron entre los tres actores con mayor mortalidad por acción del tránsito, con 64 fallecimientos (Bogotá Cómo vamos, 2019).

Lo anterior evidencia una fuerte problemática que se agrava progresivamente en nuestra época y, por consiguiente, la necesidad de acciones orientadas a enfrentarla. En este sentido, la educación, asumida como un “proceso de socialización” (Sacristán y Pérez, 2002) y transformación que permite la “construcción de sociedades más justas” (Tawil, 2013), resulta ser el elemento clave. Esto se consigue mediante la acción de quienes se encuentran inmersos en las problemáticas que surgen en las diferentes dinámicas sociales, pues una mayor justicia en los territorios urbanos supone la superación de condiciones de violencia que, en ocasiones, pueden acabar incluso con la vida.

No obstante, los procesos educativos han sido relegados a los espacios escolares: los estudiantes participan esporádicamente en campañas para identificar los diferentes tipos de señales de tránsito existentes y alguna que otra sanción posible en el marco jurídico particular de cada contexto en términos de movilidad. Las únicas experiencias de interacción entre actores que tienen, son las ocasiones en que pueden ver llegar o irse a los

profesores en sus automóviles o encontrarse con quienes usan bicicleta, con quienes caminan y con quienes hacen uso del bus que sirve como ruta escolar, en los horarios de ingreso o salida.

Estas circunstancias indican que para el ejercicio de una movilidad segura no se cuenta con procesos educativos estructurados porque, aun hoy, las instituciones forman para la reproducción de modelos sociales imperantes (Camacho, 2003), que promueven la competencia y la superación reflejadas en elementos de adquisición y cargadas de concepciones de poder, y no para la formación de capacidades diversas para superar problemáticas que nos afectan en el campo de la movilidad, por ejemplo.

La educación, entonces, solo aparece en el contexto de la movilidad del biciusuario gracias a su autogestión y organización colectiva, desde donde demanda el surgimiento de una pedagogía de la bici que permita la superación de condiciones violentas, pues estas se fundamentan en elementos culturales que requieren de la acción de quienes participan de la sociedad para su transformación y superación.

Es por esto que se hace necesaria la formalización de estrategias educativas que valoren el saber popular y respondan a las necesidades que trae consigo nuestro momento histórico, en el que día a día aumenta el número de víctimas por acción del tránsito. Estas estrategias deberán articularse progresivamente a las tendencias educativas contemporáneas, buscando un cambio en los comportamientos que orientan las relaciones en los territorios y en la adquisición de elementos necesarios para desarrollar las habilidades físicas, cognitivas y emocionales que potencialicen el trato justo y consciente entre actores viales.

## Metodología

Bajo el paradigma de investigación crítico social, se “entiende a la investigación no como descripción e interpretación, sino en su carácter emancipativo y transformador” (González, 2003, p. 133). Así adquiere importancia la postura orientada a la transformación de situaciones que generan escenarios desfavorables para la comunidad biciusuaría, en el ejercicio de la movilidad en los territorios urbanos. Asimismo, una mirada cualitativa permite profundizar en las causas de este problema en el contexto social.

El método etnográfico, por su parte, “es una denominación acuñada en el ámbito de los estudios antropológico-culturales, que se significa como la teoría de la descripción” (De Tezanos, 1998, p. 21). Es un método que se hace posible mediante una actuación participante, que permite compartir acciones de tránsito en grupo y procesos de organización colectiva desde el rol de biciusuario. Durante los momentos de interacción en las vías se emplea la técnica de observación.

Esta técnica de la investigación cualitativa “es natural cuando el observador pertenece a la comunidad donde se observa” (Cerdeña, 1993, p. 241), y, en este caso, los investigadores pertenecen a una comunidad de biciusuarios que encuentra favorable el uso de la bicicleta como opción de transporte urbano. En la misma línea, se emplean los instrumentos de registro de observación no estructurada (De Tezanos, 1998, p. 96) y entrevista etnográfica (Angrosino, 2012, p. 67).

Luego de la recolección de información, mediante la inmersión participante en la comunidad y la interacción en el territorio, la fase de análisis se desarrolló en dos momentos: el descriptivo y el interpretativo (De Tezanos, 1998). En el primer momento, se reflejó la realidad identificada por la comunidad biciusuaría a partir de su propio lenguaje, a través de la lectura detallada de los registros y una posterior triangulación de cotejo para la organización de los mismos en temas, lo que facilitó la selección de la información recopilada de acuerdo con criterios de relevancia de la misma (De Tezanos, 1998). En el segundo momento, se empleó una triangulación hermenéutica (Cisterna, 2005) que se concretó en una matriz que indica la selección de la información y la relación de la misma en cuatro niveles, de acuerdo con los lineamientos del proyecto. El momento interpretativo se generó a partir del cruce entre los datos que configuran la realidad recopilada en el texto descriptivo y la teoría acumulada, de acuerdo con el establecimiento de categorías apriorísticas, obteniendo los resultados de la investigación y el diseño de una propuesta formativa que contrarresta la problemática que enfrenta la comunidad biciusuaría.

## El Colectivo de Biciusuarios

La ciudad de Bogotá, en Colombia, vive el surgimiento de organizaciones colectivas de biciusuarios con diferentes particularidades, pero con el fin único de aportar a la solución de problemáticas sociales

desde su rol activo en la movilidad, que fomenta el uso de la bicicleta como medio de transporte por su gran variedad de beneficios e impulsa una “nueva comunidad ciudadana” (SCRD, 2014).

El colectivo Bósate la Bici es un ejemplo de lo anterior. Empezó su organización y promoción de actividades —desplazamientos colectivos a determinados lugares— en el año 2014 en la localidad de Bosa, la cuarta en la ciudad con mayor número de siniestros relacionados con biciusuarios, con el propósito de difundir un mensaje que propone a la bicicleta como medio de transporte saludable y sostenible. Los asistentes son entre 24 y 63 usuarios frecuentes de bicicleta, entre quienes sobresale el grupo organizador que, de acuerdo con lo informado, en los últimos meses ha crecido hasta tener ocho integrantes. Este grupo se encarga de la planeación de las actividades, de las rutas, de las regulaciones del tránsito grupal y de la comunicación en las vías con los demás actores viales, a través de estrategias comunicativas verbales —en el dialogo grupal y comentarios a otros actores viales—, sonoras —mediante el uso de silbato y “chiflidos” — y corporales —mediante la implementación de señales manuales que orientan sobre el tránsito y la interacción en las vías—.

## La Bicicleta, Herramienta Didáctica que supera las Barreras del Mercado

La bicicleta es un elemento cargado de variadas connotaciones; por un lado, se considera elemento propio de la industrialización, cuyas dinámicas de producción se basan en los dictados de las sociedades mercantiles; por otro, la apropiación de la bicicleta como medio de transporte entre grupos populares, que genera beneficios que aportan al bienestar humano y al desarrollo social en interacción con el medio ambiente, lleva a considerarla como una herramienta que facilita la generación de procesos para la transformación de dinámicas que afectan la convivencia en las vías.

### Bicicleta, Elemento del Mercado

La bicicleta, a partir de una visión mecanicista, se puede definir como un elemento que permite la movilidad unipersonal (en la mayoría de los casos) basada el gasto de energía que se produce como resultado de los procesos orgánicos del ser humano, e impulsada por medio de la acción motriz cíclica de quien

la utiliza. También se define, como elemento propio del avance tecnológico a través de la historia, como “una de las más tradicionales máquinas de la época moderna [que] produce movilidad en la organización de una ciudad. En un modo de producción capitalista, la bicicleta es mercancía y un objeto de consumo” (Trujillo, 2015, p. 244).

No obstante, la historia muestra la difícil tarea de popularizar un elemento de tracción por acción de la fuerza humana en una sociedad en que los lujos y comodidades se superponen a la vida, la justicia y la naturaleza. Con su aparición en el siglo XIX, la bicicleta, en un modelo cercano al que conocemos hoy, ganó un lugar entre las clases favorecidas. Sin embargo, con el auge creciente del uso del automóvil y la práctica del automovilismo como deporte, se popularizó su uso entre las masas y perdió su “connotación de modernidad”, dando paso al automóvil como elemento representativo de las élites sociales (Caracciolo, 2009).

En el caso de Bogotá, dicha situación produjo una llegada masiva de automóviles durante la primera mitad del siglo XX, conduciendo a nuevas perspectivas sobre el territorio urbano que permitieran el tránsito sin inconvenientes de los nuevos elementos representativos del poder. Así, se dispuso de los territorios “con el objetivo de que los transeúntes pudieran compartir la vía junto a los carros sin que se presentara ningún tipo de accidentes” (Tono, 2013, p. 28), pero dejando a la bicicleta por fuera del panorama de la movilidad.

### Del Mercado al Campo Social, Construcción de la Normatividad Bici

La popularización de la bicicleta entre las clases menos favorecidas, y el creciente número de usuarios en Colombia, más precisamente en Bogotá, ha generado movimientos que han permitido la vinculación del tema de transportes alternativos en los escenarios políticos y de toma de decisiones, aumentando la presencia e importancia en el espectro social de quienes se deciden por una movilidad alternativa.

Respecto a los avances normativos, se encuentra que, en Colombia, la movilidad es considerada un derecho fundamental. En cuanto a la bicicleta, el Código Nacional De Tránsito (Ley 769 de 2002) la reconoce como un vehículo, sin discriminar entre los diferentes medios, y al “ciclista”, como un sujeto de derechos y deberes en el contexto vial, relacionado con elemen-



tos como las ciclorutas y las ciclovías, espacios permanentes y ocasionales, respectivamente, diseñados como estrategias para favorecer el uso de la bici como medio de transporte.

Además de lo anterior, en el año 2016 se decretó por el Congreso la Ley 1811, que reconoce a la bicicleta como un medio no motorizado de transporte que aporta a la “mitigación del impacto ambiental que produce el tránsito automotor”, además de mostrarse como una solución para la movilidad urbana. Adicionalmente, en dicha Ley son mencionados términos como biciusuario y biciparqueaderos, que evidencian la construcción de un nuevo vocabulario propio de la vinculación cultural del uso de la bicicleta. Este medio de transporte permite formas de movilidad urbana no mercantilizadas, ya que su uso no demanda de un pago recurrente por el ejercicio de la movilidad, como en el caso del uso de los sistemas de transporte público, y no motorizadas, pues su funcionamiento depende de la acción motriz.

### **La Bicicleta como Elemento de Transformación**

La comunidad biciusuaría entiende la bicicleta como una herramienta de cambio que permite la recreación, el esparcimiento y una comprensión diferente del territorio; más que un medio de transporte, es “un vehículo que, frente a los dictados de la sociedad de consumo, potencia la libertad y la autonomía personal” (Rinaldi, 2014), características que enmarcan grandes diferencias con otros medios de transporte.

La primera de estas diferencias es la posibilidad de relacionarse con el contexto sin intermediación ni limitación. La oportunidad de un encuentro directo con el ambiente facilita la percepción y relación con los demás y con el entorno y permite formas diferentes de contacto con la ciudad en las que “seres pedaleantes”, en combinación con su “artefacto cultural” (Hempkemeyer y Belinaso, 2016), generan nuevas formas de existencia y socialización en los territorios urbanos, otorgando prelación a la vida y al aire de libertad con respecto a los tiempos y al desplazamiento.

La segunda característica hace referencia a la posibilidad de un transporte económico y activo, que genera beneficio en la salud, en la medida en que el transporte constituye actividad física y no produce los contaminantes propios de los medios de transporte motorizados. Además, el uso de la bicicleta genera autonomía frente a dichos medios, propiciando un

cambio de perspectiva, desde las bases del colectivo, respecto de los procesos de socialización que orientan las relaciones en las vías, pues la argumentación de dichos beneficios se vuelve una herramienta de emancipación.

## **La violencia vial**

La violencia vial para la comunidad biciusuaría se refiere al proceso que se desarrolla en la interacción entre los diferentes actores viales, en momentos en los cuales se hacen presentes elementos de inequidad e injusticia en los territorios urbanos destinados al tránsito y la movilidad. Se generan, así, reacciones en cadena de “conductas peligrosas”, que se manifiestan en “expresiones de hostilidad” (Fierro, Gómez y Álvarez, 2010) que terminan reproduciendo más acciones violentas, insertándose en la cultura que emana de estas relaciones y facilitando un “campo social caótico y violento” (Geldstein, Di Leo y Ramos, 2011).

Este tipo de violencia se puede entender como “violencia vial intencional” o como “violencia vial negligente” (Ortiz, 2007). La primera se refiere a relaciones que emergen como producto de acciones voluntarias en el tránsito, en las que hacen presencia elementos de inequidad y conductas que ponen en riesgo la integridad física, psicológica o patrimonial. La segunda, por su parte, corresponde a acciones en las que se refleja omisión o desconocimiento de las normas de tránsito y a eventos de distracción.

### **Inequidad en las Vías, el Biciusuario como Actor Vulnerable**

Los factores de inequidad que alimentan los procesos de violencia vial se pueden evidenciar en tres escenarios. El primero muestra la desigualdad que caracteriza el surgimiento, en los sectores menos favorecidos, de “La Nueva Violencia Urbana de América Latina” (Briceño, 2002), fenómeno que termina afectando profundamente al biciusuario, al convertirlo en una víctima frecuente de hurtos y asesinatos en la ciudad. El segundo escenario se refiere a las condiciones de vulnerabilidad física, puesto que el biciusuario está expuesto al medio ambiente, con un casco y una luz como toda protección, mientras que los medios motorizados ostentan carrocerías que alejan al usuario del medio ambiente y de la interacción directa, además de motores que incrementan su velocidad y potencia. El tercer escenario tiene que ver con los

territorios urbanos destinados al tránsito y la movilidad, pues para la comunidad biciusuaría existe una lucha por el espacio entre los diferentes actores viales. Las vías son el campo de confrontación de esa lucha y, en el desarrollo de esta, los factores de desigualdad e inequidad toman forma como elementos que favorecen o afectan a uno u otro actor vial.

### **Territorios Urbanos para la Movilidad, la Prelación del Automóvil**

Los espacios en las ciudades no siempre se diseñan con el fin de generar zonas comunes que permitan el bienestar y la interacción social de las comunidades; de hecho, la construcción del territorio urbano en Colombia se ha desarrollado, en mayor medida, bajo un enfoque que beneficia al modelo económico dominante y, por esto, propicia una lucha de clases entre los desprotegidos y aquellos que sacan provecho de la comodidad de sus condiciones en una sociedad de consumo (Mosquera, 2016).

Para los biciusuarios, en Bogotá existe una marcada proyección de la infraestructura para el tránsito del automóvil en la ciudad. Esto es resultado del “aumento en las importaciones de vehículos y autopartes (que) se dio en medio de grandes transformaciones de las vías urbanas y las carreteras” en las principales ciudades de Colombia durante la segunda mitad del siglo XX (Salazar, 2017, p. 112). Dicho fenómeno marcó sustancialmente la noción de lo urbano, específicamente en lo referente al espacio público destinado a la movilidad, pues, en su planeación, se otorgó poder social a quienes obtenían un vehículo, lo que ocasionó que las transformaciones urbanas buscaran favorecer el tránsito de automóviles.

En una situación distinta se encuentran los entrevistados, pues la ciudad presenta una infraestructura insuficiente, discontinua y deteriorada que pone en riesgo a quienes transitan en bicicleta. Este hallazgo se reafirma si se tiene en cuenta que, en Bogotá, existen 523 km de infraestructura para el tránsito de biciusuarios, longitud escasa comparada con los 13,989 km de carril para el tránsito vehicular (Bogotá Cómovamos, 2019) y la gran extensión de infraestructura peatonal. Queda a la vista una clara preferencia por quienes se han decidido por un modo de transporte que favorece la producción, comercialización y uso de uno de los elementos más representativos del capitalismo: el automóvil; asimismo, se evidencia la inequidad en el acceso al espacio por parte de quienes han optado por medios alternativos.

### **La Reproducción Cultural de la Violencia Vial**

Para los miembros de la comunidad biciusuaría es pertinente reconocerse como actores viales que interactúan con otros en el territorio urbano; eso implica aceptar que hay una fracción de ellos que actúa con agresividad, irrespeto y violencia y que, junto con otros grupos de actores viales igualmente agresivos, generan una cadena de conductas violentas que se reproducen y se insertan en la cotidianidad, en la cultura. Es así como se van profundizando las diferencias en las relaciones entre actores y las luchas por los espacios que se presentan en la acción del tránsito.

Sobresale, así, la necesidad de configurar procesos que permitan la transformación del entorno social violento en las vías y, adoptar, como lo llamarían Pico, González y Noreña

[una] perspectiva de la seguridad vial [que] impone la necesidad de valorar el componente cultural [...]. En este sentido, es necesario intervenir el factor humano con el objetivo de disminuir los factores de riesgo para la salud mediante la modificación de conductas inseguras, más cercanas al concepto de modos de vida. (2011, p. 200)

### **La Educación, Procesos Informales dentro del Colectivo de Biciusuarios**

La educación es un proceso humano que se da con la intención de dotar, con las herramientas necesarias para desenvolverse en la cultura, a los integrantes de una comunidad; puede ser “espontánea o natural, o sistematizada o estructurada” (Camacho, 2003). La educación espontánea da cuenta de procesos que se generan en la interacción no programada o preparada con nuestro entorno y con las personas que de él hacen parte, mientras que la educación sistematizada la da de procesos educativos programados o preparados a nivel institucional para alcanzar fines preestablecidos.

En palabras de Sacristán y Pérez (2002), la educación refiere el “proceso de socialización” que se vale de diferentes mecanismos para lograr sus propósitos. Es así como se contemplan diferentes tipos de educación de acuerdo con los contextos en que se genere este proceso, las características con que se lleve a cabo y los objetivos que se contemplan, siendo común escuchar hablar de educación formal, no formal e informal.

Dentro de la comunidad biciusuaría se generan procesos de educación espontánea que obedecen al ámbito informal, pues las estrategias no son estructuradas sistemáticamente, a pesar de que surgen para enfrentar las problemáticas de una parte de la comunidad vulnerable a ellas. Esos procesos se caracterizan por la organización, participación y actuación colectiva en las vías, con el fin intrínseco de formar biciusuarios con la capacidad de transformar dinámicas violentas —incluyendo situaciones de inequidad e injusticia manifiestas en conductas peligrosas— en el tránsito, pues su vida se encuentra en el medio.

## Educación Física en las Vías

Las necesidades de formación expresadas por la comunidad biciusuaría se relacionan con el concepto de “conductas motrices”, asumido como el objeto de estudio que le permite a la educación física sustentar sus postulados, al referirse a la representación del ser humano en acción. En las conductas motrices convergen elementos “mecánicos, psicológicos, sociológicos, del ambiente, entre otros, que la persona integra para la toma de decisiones que conlleva a un determinado comportamiento motor” (Parlebas, en Camacho, 2003, p. 47). Para el caso del transporte en bicicleta, estos comportamientos observables dan cuenta de prácticas de personas que, en interacción motriz con su elemento, pueden llegar a generar respuestas violentas intencionales o negligentes, o respuestas preventivas, que les permitan transformar el entorno social presente en los territorios urbanos destinados a la movilidad.

Lo anterior devela con mayor claridad la función de la educación física en la lucha contra la violencia vial, considerando que la conducta motriz “toma en cuenta, simultáneamente, las dos (2) vertientes de la actividad física: En primera instancia; los datos observables y objetivos de comportamientos motores, [...] en segunda instancia; los rasgos subjetivos de la persona en acción” (Parlebas, 1991, en Gracia, 2007, p. 4), lo que permite identificar sus elementos constitutivos.

La primera vertiente refiere a la forma en que se relacionan las personas con su entorno y con los demás a partir de su corporalidad. La segunda, comprende los elementos axiológicos y cognitivos que motivan estas formas de relación. Esos elementos, junto con el territorio urbano como contexto educativo, deben ser abordados por la propuesta formativa que aquí

se estructura para los biciusuarios como actores transformadores en escenarios de violencia vial.

Ahora bien, el abordaje del fenómeno y los objetivos de la investigación propuesta desde el área de educación física deben trascender, en primera medida, el entorno escolarizado que se propone como contexto de acción de esta disciplina, puesto que las conductas motrices se manifiestan en innumerables contextos, en los cuales debe hacer presencia la educación. En segunda medida, deben sobreponerse a la individualización del aprendizaje enmarcado en el enfoque que direcciona los procesos educativos formales, pues el libre ejercicio de la movilidad supera lo particular, es una acción colectiva en la que intervienen diversos actores. Los biciusuarios, en su calidad de actores, son quienes se interrelacionan en escenarios urbanos a través de su acción motriz y quienes, por lo tanto, requieren de procesos formativos para superar las condiciones de violencia vial.

La bicicleta aparece en este proceso como herramienta didáctica que, con su presencia en los territorios urbanos, permite una nueva forma de poner en práctica acciones formativas relacionadas con conductas motrices, a partir de la educación física, que permitan hacer frente a la violencia vial a quienes se deciden por su uso.

## Propuesta Formativa: Biciusuarios como Actores de Transformación en Escenarios de Violencia Vial

Como resultado principal de la investigación se logra el diseño de una unidad formativa para biciusuarios, cuyas bases pedagógicas y didácticas radican en el discurso de la educación física llevada al contexto urbano. Dicha herramienta responde a la identificación de los factores que influyen en la generación de relaciones de violencia en las vías, es decir, a la perspectiva de un sector de la población que aparece como vulnerable en los territorios urbanos destinados a la movilidad en la ciudad de Bogotá.

Si bien la didáctica, dentro del área de la educación física, se ha considerado como una disciplina adscrita a los procesos institucionalizados (Camacho, 2003), se entenderá aquí como la rama derivada de la pedagogía que, de acuerdo con Zuluaga (1988, en Camacho, 2003), permite establecer

Elemento de la Violencia Vial	Contenido Formativo
Condiciones de Inequidad	Acciones de Transporte Activo Colectivo
Lucha por el Espacio	Conductas Motrices Seguras
Reproducción Cultural	Formación en Valores

**Tabla 1.** Contenidos formativos frente a la violencia vial.

Fuente: Elaboración propia.

Programas, programaciones, redes de secuencia de enseñanza, y de progresiones variadas, [y que] puede pertenecer a varios niveles: el de la nación, el del establecimiento, el de la clase, y a todos aquellos que consideran de una manera cada vez más detallada las conductas de los alumnos y las condiciones reales del contexto de intervención. (p. 65)

La ONU (2017) menciona cuán importante es un cambio de paradigma urbano que permita la generación de espacios públicos seguros, proteja el medio ambiente, promueva la interacción social, contribuya a las manifestaciones políticas y culturales, pero, sobre todo, que dé prelación a la vida. Con base en esto —y en los lineamientos que resultan de lo dispuesto en la Ley General de Educación en Colombia, respecto de la educación no formal o educación para el trabajo y desarrollo humano, y en la Ley 1503 de 2011, que da pautas para la educación en seguridad vial en Colombia— se configura el nivel didáctico de la nación.

Los elementos curriculares que emanan de lo anterior están definidos por las necesidades identificadas, que sirvieron para la elección del modelo pedagógico integrado o emergente. Dicho modelo “enmarca la acción educativa dentro de un contexto sociocultural que la determina, pero que a su vez se deja influenciar por ella, estableciéndose de esta manera un diálogo de saberes entre todos los miembros de la comunidad educativa” (Camacho, 2003, p. 72). Las cuestiones puestas en discusión son el tipo de usuario que se propone, el método, los contenidos, el desarrollo humano y las relaciones maestro–alumno.

- Tipo de usuario: biciusuarios autónomos, respetuosos, críticos y transformadores de las situaciones de violencia vial en los territorios urbanos
- Método: proceso formativo desde el área de Educación Física, con un modelo “integrado o emergente”, una “tendencia socio motriz” y un “estilo que posibilita la participación” (Camacho, 2003)
- Contenidos: son definidos de manera participativa

y extraídos del trabajo de campo llevado a cabo con el colectivo de biciusuarios Bósate la Bici, para responder a las necesidades identificadas en su contexto natural

- Desarrollo humano: la propuesta se genera para la formación de un ser humano integral, capaz de desempeñarse como biciusuario para superar las condiciones de violencia vial, a partir de conductas motrices seguras adquiridas con base en los valores de autonomía, respeto y capacidad crítica
- Relaciones maestro–alumno: el escenario popular no establece jerarquías de orden institucional, así que, en contextos urbanos, se deberán manejar relaciones horizontales, mediadas por el diálogo y la igualdad, intentando alcanzar, en acción colectiva, la superación de la violencia vial.

## Consideraciones finales

Se concluye que, a pesar de la hegemonía de modelos urbanos que otorgan prelación a elementos representativos del poder y el mercado, las respuestas a las condiciones que generan una lucha por el espacio entre diferentes actores viales no solo se encuentran en modificaciones infraestructurales, sino, además, en la transformación de conductas que se insertan en la cultura de quienes a diario se movilizan y cuya reproducción termina ocasionando esta confrontación.

Esto pone en evidencia la necesidad de una propuesta educativa que articule el saber popular, de quienes se muestran como actores vulnerables ante la violencia vial, con la acción de las instituciones en función de la transformación de este fenómeno, el avance legislativo en cuanto a la regulación del tránsito de los diferentes medios de transporte y el compromiso ciudadano que permita un nuevo panorama en las relaciones que se desarrollan en las vías; buscando la protección de la vida de quienes ejercen su derecho a la movilidad.



Bici Usuarios Como Actores De Transformación En Escenarios De Violencia Vial					
Población: Grupo de Biciusuarios			Intensidad horaria: 18 horas		
Objetivo general:	Formar biciusuarios autónomos, respetuosos, críticos y transformadores ante las situaciones de violencia vial, que se manifiestan en los territorios urbanos destinados al tránsito y la movilidad, mediante la adquisición de conductas motrices sustentadas en valores.				
Objetivos específicos:	Adquirir elementos que permitan la agrupación de los biciusuarios en el tránsito y los recorridos colectivos				
	Estimular el desarrollo de capacidades y su proyección en sociedad, para facilitar el uso de la bicicleta como medio de transporte.				
	Fomentar la autonomía y el respeto en las acciones de tránsito, así como la capacidad crítica para la resolución de problemas en los territorios urbanos destinados a la movilidad.				
CONTENIDOS	TEMAS	SUB TEMAS	ACTIVIDADES SUGERIDAS	METODOLOGÍA DE LA UNIDAD	CRITERIOS DE EVALUACIÓN
Acciones de transporte activo colectivo	Exploración y conocimiento del territorio	señales manuales	Taller de socialización y puesta en practica	Mediante un proceso formativo desde el área de Educación Física, Recreación y Deportes, bajo el modelo Integrado o Emergente, el cual valora el contexto socio cultural y lo vuelve parte de su acción educativa; una "Tendencia Socio motriz", que propone el concepto de conductas motrices como objeto de estudio de la educación física y un "estilo que posibilita la participación", en relación con el papel activo de los estudiantes dentro del proceso formativo. Sumado esto a la relación horizontal basada en el dialogo entre maestro y estudiante.	Proceso de co-evaluación a partir de la identificación de los elementos aprendidos en situaciones vivenciales.
		señales sonoras	Taller de socialización y puesta en práctica con silbato		
		Infraestructura bici	Recorridos y charlas de reconocimiento por infraestructura bici		
		Identificación de rutas y lugares	Identificación vivencial de zonas con altos niveles de violencia		
Conductas motrices seguras en la bici	Conducción de bicicleta	Capacidades físicas condicionales para el transporte activo	Actividades de fuerza, velocidad y resistencia aplicada, en recorridos		Capacidad de desplazamiento en circuitos de exploración propuestos.
		Capacidades físicas coordinativas para el transporte activo	Actividades de coordinación general, equilibrio y orientación		
	Interacción social	Tránsito en la vía compartida	Recorridos grupales por vías de uso compartido. Puesta en práctica de los contenidos anteriores		
Formación en Valores para el tránsito sin violencia	Reconocimiento de los actores viales	Normas de transito	Reconocimiento en terreno y comparación con disposiciones normativas		Identificación de señales normativas en elementos gráficos.
		Derechos y deberes	Taller de sensibilización en vía y revisión normativa		
	Valores en la vía	Autonomía en el transporte activo	Simulación de acciones de transito que involucren toma de decisiones		Auto evaluación dirigida por medio de la socialización de un caso y la indagación sobre posibles comportamientos.
		Respeto por todos los actores	Simulación de acciones de transito que involucren interacción con otros actores viales		
		Capacidad crítica frente al tránsito.	Taller de generación de ideas para la superación de condiciones problemáticas en el tránsito.		

**Tabla 2.** Unidad formativa: BiciUsuarios Como Actores De Transformación En Escenarios De Violencia Vial.

**Fuente:** Elaboración propia, adaptada de Camacho (2003, p. 120)

La estrategia en mención se enfoca en la transformación, mediante la promoción de contenidos formativos que propendan por su mitigación, de los elementos constitutivos de la violencia vial, a saber, las condiciones de inequidad entre los diferentes medios de transporte, la lucha que se desencadena por el uso del espacio en las vías y la reproducción cultural de comportamientos que atentan contra la seguridad en el tránsito.

Lo anterior se traduce, de acuerdo con la comunidad biciusuaría, en acciones que promuevan un tipo de transporte activo y colectivo junto a procesos de formación en conductas motrices seguras para el tránsito y en valores humanos. Esto permitirá otorgar prelación a la vida, a la autonomía en las decisiones y formas de moverse y a la libertad para elegir entre el uso de uno u otro medio de transporte sin agredir a los demás.

Es por lo anterior que se propone la educación física como la disciplina educativa pertinente para orientar este proceso de transformación, ya que su objeto de estudio pretende identificar y desarrollar las formas de relación del ser humano con el entorno y con los demás. De esta manera, la educación física puede permitir una formación cognitiva y axiológica que promueva conductas seguras en las vías y abra paso a una nueva pedagogía de la bici.

## Referencias

- AGENCIA NACIONAL DE SEGURIDAD VIAL. (2019). *Boletín Estadístico Colombia: Fallecidos y Lesionados: Serie Nacional OCTUBRE 2018–2019*. [https://ansv.gov.co/observatorio/public/documentos/boletin\\_mensual\\_nacional\\_octubre.pdf](https://ansv.gov.co/observatorio/public/documentos/boletin_mensual_nacional_octubre.pdf)
- ANGROSINO, M. (2012). *Etnografía y Observación Participante en Investigación Cualitativa*. Ediciones Morata.
- BOGOTÁ CÓMOVAMOS. (2019). *Informe de Calidad de Vida en Bogotá 2018*. <https://assets.documentcloud.org/documents/6306267/Informe-Calidad-De-Vida-2019.pdf>
- BRICEÑO LEÓN, R. (2002). La nueva violencia urbana de América Latina. *Sociologías*, (8), 34-51. <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222002000200003>
- CAMACHO COY, H. (2003). *Pedagogía y Didáctica de la Educación Física*. Editorial Kinesis.
- CARACCILO, C. (2009). Bicicleta, Circulación Vial y Espacio Público en la Italia Fascista. *Historia Crítica*, (39), 20-42. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-16172009000300004&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172009000300004&lng=en&tlng=es).
- CERDA GUTIÉRREZ, H. (1993). *Los elementos de la investigación: cómo reconocerlos, diseñarlos y construirlos*. Editorial El Búho Ltda.
- CISTERNA CABRERA, F. (2005). Categorización y Triangulación como procesos de validación del Conocimiento en Investigación Cualitativa. *Theoría*, 14(1), 61-71. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29900107>
- CÓDIGO NACIONAL DE TRANSITO TERRESTRE [CNT]. Ley 769 de 2002. 7 de agosto de 2002 (Colombia).
- DANGOND, G. JOLLY, J. MONTEOLIVA, A. Y ROJAS, F. (2011). Algunas reflexiones sobre la movilidad urbana en Colombia desde la perspectiva del desarrollo humano. *Papel Político*, 16(2), 485-514. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0122-44092011000200007&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092011000200007&lng=en&tlng=es).
- DE TEZANOS, A. (1998). *Una Etnografía de la Etnografía*. Editorial Antropos.
- FIERRO, I. GÓMEZ, T. Y ÁLVAREZ, F. (2010). Agresividad vial en la población general. *Gaceta Sanitaria*, 24(5), 423-427. [http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0213-91112010000500011](http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112010000500011)
- GELDSTEIN, R. DI LEO, P. Y RAMOS, S. (2011). Género, violencia y riesgo en el tránsito: La dominación masculina en los discursos de automovilistas de la ciudad de Buenos Aires. *Physis - Revista de Saúde Coletiva*, 21(2), 695-720. <http://www.redalyc.org/pdf/4008/400838232019.pdf>
- GONZÁLEZ, A. (2003) Los paradigmas de investigación en las ciencias sociales. *ISLAS*, 45(138), 125-135. <http://islas.ucv.edu.cu/index.php/islas/article/view/617>
- GRACIA, A. (2007). La crisis silenciosa de la Educación Física: un problema epistemológico-conceptual de la Educación Física. *Revista Corporeizando*, 1(1) 1-20. <http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/corporeizando/article/view/26/9>
- HEMPKEMEYER, S. Y BELINASSO, L. (2016). Bicicleta, Cidade e Educação: Movimentos De Pesquisa [Bicicleta, Ciudad y Educación: Movimientos de Investigación]. *Athena Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, 16(2), 289-305. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53746594012>
- LEY 115 DE 1994. Por la cual se expide la Ley General de Educación. 8 de febrero de 1994. D.O. No. 41.214.
- LEY 1503 DE 2011. Por la cual se promueve la formación de hábitos, comportamientos y conductas seguras en la vía. 30 de diciembre de 2011. D.O. No. 48.298.
- LEY 1811 DE 2016. Por la cual se otorgan incentivos para promover el uso de la bicicleta en el territorio nacional y se modifica el Código Nacional de Tránsito. 21 de octubre de 2016. D.O. No. 50033.
- MOSQUERA, M. (2016). El transporte en bicicleta: consolidando inequidades en las calles de Cali, Colombia. *Revista Sociedad y Economía*, (31), 95-119. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=99647007005>
- NACIONES UNIDAS. (2017). *Nueva Agenda Urbana*. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. (2009). *Informe sobre la situación mundial de la seguridad vial: Es hora de pasar a la acción*. [https://www.who.int/violence\\_injury\\_prevention/road\\_safety\\_status/report/web\\_version\\_es.pdf?ua=1](https://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/report/web_version_es.pdf?ua=1)
- ORTIZ CORTÉS, M. (2017). *Manifestaciones de Violencia en el Tránsito: Análisis Acerca de Percepciones y Representaciones, de Personas que Conducen Vehículos Automotores en el Área Metropolitana de San José* [Tesis de Maestría, Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica]. <http://repositorio.uned.ac.cr/reuned/bitstream/120809/1569/1/Manifestaciones%20de%20violencia%20en%20el%20tr%C3%A1nsito.pdf>
- PICO, M. GONZÁLEZ, R. Y NOREÑA, O. (2011). Seguridad Vial Y Peatonal: Una Aproximación Teórica Desde La Política Pública. *Hacia la Promoción de la Salud*, 16(2), 190-204. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=309126696014>
- RINALDI, F. (2014). Bicicletas y equidad vial: Hacia nuevas formas de entender el tránsito. *Revista Transporte y Territorio*, (11), 135-139. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=333032406008>
- SECRETARÍA DE CULTURA, RECREACIÓN Y DEPORTE. (2014). *El Libro de la Bici 2014* (Versión PDF). <https://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/cultura-en-bici/libro-de-la-bici>
- SACRISTÁN, J. Y PÉREZ GÓMEZ, A. (2002). *Comprender y Transformar la Enseñanza*. (10ª ed.). Ediciones Morata.
- SALAZAR, O. (2017). Cultura del automóvil y subjetividades en Colombia (1950-1968). *Revista de Estudios Sociales*, (59), 111-123. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81549422010>
- TAWIL, S. (2013). *La educación para la “ciudadanía mundial”: Marco para el debate. Investigación y Prospectiva en Educación*. (Documentos de Trabajo ERF, No. 7). UNESCO. <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002237/223784s.pdf>
- TONO, D. (2013). *Pedaleando una historia de la bicicleta en Bogotá* [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia]. <https://repositorio.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/14805/TonoJimenezDaniel2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- TRUJILLO, A. (2015). La Bicicleta, Máquina E Insistencia. *Nómadas*, (42), 243-251. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-75502015000100015&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-75502015000100015&lng=en&tlng=es)





# Reseña

## Neoliberal(urban)ismo. Transformaciones socioterritoriales y luchas populares en Chile, España y México

Hernández Cordero, A.; Vergara Constela, C.; Tutor Antón, A. y Sala Barceló, E. (Coords.). México: Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, 2009, pp. 91. ISBN: 978-607-30-2401-3

▲ Fuente: Autoría propia.

Recibido: 03/05/2021

Aprobado: 31/5/2021

### Cómo citar esta reseña:

Tutor-Anton, A. (2021). "Neoliberal(urban)ismo. Transformaciones socioterritoriales y luchas populares en Chile, España y México. Reseña.". *Bitácora Urbano Territorial*, 31(III): 275-277. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n3.95470>

### Autor

#### Aritz Tutor Anton

Universidad Autónoma  
Metropolitana (Xochimilco) /  
Universidad del País Vasco

alsumak@gmail.com  
<http://orcid.org/0000-0001-5496-2369>

La gestación de este libro partió de una serie de intercambios académicos que tuvieron varios de sus autoras y autores en la ciudad de Barcelona. Tras nuclear las inquietudes comunes y añadir a colegas de otras latitudes, recabaron el apoyo del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la Universidad Nacional Autónoma de México para editarlo.

Bajo el pomposo y enrevesado nombre de neoliberal(urban)ismo se halla un concepto bien sencillo: urbanismo neoliberal. Puede que este sintagma no esté tan extendido o no sea tan utilizado como el derecho a la ciudad, pero el hecho de que el gran público desconozca el término no significa que no sepa de qué se trata, pues el concepto designa transformaciones que los habitantes de las ciudades hemos visto en nuestro entorno más inmediato. En realidad, no es más que una política urbanística llevada a cabo de forma general en ciudades de diferentes lugares en los últimos años.

Las políticas neoliberales abarcan el ámbito global de lo que ha venido llamándose la globalización neoliberal. Aunque se refieran también hechos incontestables como el creciente volumen,

intensidad y velocidad de la comunicación en el mundo y el acceso a la información, la globalización tiene unos vectores político-económicos claros (Kozak, 2008). Estos principios rectores son los del neoliberalismo, un patrón de acumulación de capital que se hizo dominante después de la crisis de las economías mixtas keynesianas a finales de los años 70. Ello conllevó la desregulación normativa, una mayor apertura al capital privado y transnacional (generalmente con sede en los países hegemónicos), una liberalización de diferentes activos (incluyendo muchas veces el suelo de las ciudades), una acumulación flexible y la promoción del sector privado.

De acuerdo con esta doctrina, el rol del estado es crear y preservar un marco institucional apropiado para tales prácticas. Esto se traduce en, por ejemplo, mantener la calidad y la integridad del dinero, velar por el orden público y la defensa exterior, proveer de infraestructuras básicas y de una seguridad jurídica (en cuyo vértice se encuentra la propiedad privada), garantizar un marco competitivo y el funcionamiento del mercado e, inclusive, crear mercados allí donde no existían (Kozak, 2008). Más allá de que la teoría neoliberal deba enfrentarse con sus límites prácticos —por eso se habla del neoliberalismo realmente existente (Theodore y Brenner, 2017)—, las ciudades se han convertido en piezas centrales para la reproducción y aplicación del neoliberalismo.

En un momento en que los principales actores de la economía global han transitado de los Estados-nación a entidades supranacionales (OMC, FMI, BM) y sub-nacionales como las ciudades, es evidente que el terreno urbano es fundamental para entender la evolución del neoliberalismo. Indudablemente, la importancia de las ciudades en el modelo económico contemporáneo también se vincula con un cambio general en la economía mundial hacia los sectores terciario y secundario (todos urbanos), en detrimento del sector primario. Por eso, además de urbanismo neoliberal, deberíamos hablar de la urbanización del neoliberalismo, ya que las ciudades se convierten en contrapartes imprescindibles para su implementación y difusión.

Ante este panorama, el libro en cuestión ofrece claves analíticas y empíricas para articular una respuesta y comprender los impactos territoriales de estos complejos procesos. Por un lado, reivindica el análisis crítico para extraer lecciones de la realidad y aplicar una mirada espacial. Por otro lado, frente a un mundo que se presenta como una masa de detalles y particu-

laridades, el libro recurre a la totalidad como una categoría fundamental de la crítica, poniendo en común diferentes casos de estudio.

Para no caer en la impotencia, es imprescindible elaborar conocimiento, también desde el acompañamiento activista, y en este trabajo queda patente la impronta de estos jóvenes investigadores en esta labor.

En suma, el presente libro demuestra que, a pesar de la fragmentación social y territorial que impone el neoliberalismo (Abramo, 2012; Prévot, 2001; Pradilla, 2009), en la ciudad existen nutridas experiencias de alternativas colectivas y comunitarias que plantean distintas maneras de relacionarse, al cuestionar los mecanismos de explotación y al centrarse en la autogestión. A continuación, haremos un pequeño repaso sobre los casos presentados. El geógrafo Abel Albet escribió el prólogo y el antropólogo José Mansilla hizo lo propio con el epílogo que cierra la compilación. Para sintetizar las contribuciones de los capítulos, y con el fin de dotarlos de ese marco explicativo común y categorizar algunos de los efectos que el neoliberalismo produce en las ciudades, los hemos dividido en 4 apartados.

## 1. Procesos de urbanización

La geógrafa Cristina Bonilla describe cómo en el desarrollo urbano de Valparaíso se impulsan de manera diferenciada dos circuitos económicos: el circuito superior, integrado por los grupos empresariales relacionados principalmente con la actividad portuaria y el comercio internacional, y el circuito inferior, reconocido en la pesca artesanal y en las caletas de pescadores.

Por su parte, los sociólogos Nelson Carroza, Pablo Saravia y Sebastián Escobar exponen una mirada de la ciudad de Valparaíso, a partir de su transformación —entendiéndola también en su marco metropolitano— de una ciudad compacta a una ciudad extendida, con constantes procesos de desigualdad socioterritorial y con especial énfasis en la producción social del hábitat.

## 2. Resistencias

La aportación del geógrafo Eduard Sala Barceló trata sobre cómo se creó la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) en Barcelona, a partir del incremento de familias expulsadas de sus hogares por

la explosión de la burbuja inmobiliaria. Este potente movimiento social se ha constituido como un espacio de resistencia y rebeldía colectiva ante los poderes económicos y políticos en el Estado español.

El geógrafo Aritz Tutor Anton analiza la manera en la que en Barcelona se conforman espacialidades emancipadoras, a partir de iniciativas transgresoras y anticapitalistas como la okupación. Dichas estrategias emergen entre las grietas que ha dejado el famoso Modelo Barcelona, el cual ha transformado la capital catalana bajo la sombra del urbanismo neoliberal.

### 3. Despojos

El geógrafo Adrián Hernández Cordero analiza la difusión del concepto gentrificación en los estudios urbanos en México. El investigador detalla el estado del arte de la gentrificación en ciudades mexicanas para intentar presentar las particularidades de este fenómeno en el país norteamericano.

El capítulo de la geógrafa Gabriela Fenner Sánchez, realiza un abordaje desde la perspectiva medioambiental y centra su estudio en la ciudad de San Cristóbal de Las Casas que, desde hace pocos años, ha vivido un intenso proceso de cambios en su estructura urbana y demográfica. En ese contexto, Fenner desarrolla un diagnóstico de los habitantes a partir del planteamiento de metodologías participativas (SIGP), con el fin de incorporar saberes locales a la planeación ambiental.

### 4. Disputas por la planificación

El sociólogo Carlos Vergara se encarga de presentar una aproximación, a partir de su propia experiencia, sobre el conflicto articulado en torno al proceso de modificación del Plan Regulador llevado a cabo por la Municipalidad de Valparaíso. Vergara explica el proceso de planificación urbana en el contexto de luchas de poder entre administración, empresas y comunidades vecinales, y remarca la posibilidad del autoaprendizaje colectivo a fin de hacerse presentes en la disputa para la organización y planificación del territorio.

Finalmente, la antropóloga Muna Makhoulf desgrana el choque entre las visiones de quienes planean y de quienes habitan el territorio. En el caso de la Ciudad de México, el planeamiento se confunde con la especulación voraz y con la desposesión capitalista. Concretamente, se aborda una de las llamadas Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), que fue promovida —y finalmente suspendida— en la delegación Tlalpan, Ciudad de la Salud.

Recapitulando, y tomando prestadas las palabras de Abel Albet, este libro nos recuerda que la ciudad es un lugar para vivir, un lugar de vida, y que ello solo se consigue recuperando la igualdad, la justicia social y espacial y el sentido colectivo y de colectividad a través de la repolitización de la experiencia urbana.

## 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. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>

KOZAK, D. (2008). *Urban Fragmentation in Buenos Aires: The case of Abasto* [tesis de doctorado, Oxford, Oxford Brookes University]. Repositorio institucional British Library.

PRADILLA COBOS, E. (2009). *Los territorios del neoliberalismo en América Latina*. Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Miguel Ángel Porrúa Editor.

PRÉVÔT SCHAPIRA, M.-F. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Perfiles Latinoamericanos*, 19, 33-56.

THEODORE, N. Y BRENNER, N. (2017). Las ciudades y las geografías del «neoliberalismo realmente existente». En: Sevilla Buitrago, A. Neil Brenner, *Teoría urbana crítica y políticas de escala*, (pp. 113-159). Icaria.





# 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

1. **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.
2. **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

3. **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.
4. **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.
5. **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.
6. **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.)

7. **Palabras clave o descriptores:** se incluirán máximo cinco descriptores descriptores tomados del Tesoro de la Unesco en los cuatro idiomas requeridos (español –palabras clave–, inglés –Keywords–, portugués –Palavras-chave, francés –Mots-clés–).
8. **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.

9. **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.
10. **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).
11. **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.
12. **Abreviaturas, acrónimos o siglas:** su listado se incluye después de la bibliografía.
13. **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.
14. **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.
15. **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 pu-

blicaciones 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:

MARENGO, 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.lincolninst.edu/pubs/dl/1784\\_1004\\_2009\\_Borrero\\_Spanish\\_Final.pdf](http://www.lincolninst.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.

## Directrices 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 evalúa 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.

## Sistemas de Indexación

---



## Catálogos y Repositorios

---



## Redes Sociales y Académicas

---





**Editorial.**  
Re-pensar la ciudad y el territorio para cambiar la 'normalidad'  
Carlos Alberto Torres-Tovar, Gabriela Stephanie Pérez-Cardozo

#### Artículos generales

**Diseño Urbano Participativo del Espacio Público.**  
**Una herramienta de apropiación social**  
Stefania Arango Cuartas, Adriana Mejía Artieda

**La percepción comunitaria del espacio urbano. La Plata, Argentina**  
Karina Jensen, Mariana Birche

**Baile y apego al lugar público.**  
**El caso de la Estación de metro Quinta Normal**  
Alejandra del Rocío Sandoval Luna

**Enclaves institucionais como potenciais espaços públicos:**  
**Eo arquipélago na cidade**  
Juliana Sicuro Corrêa

**Ensaaios para a Participação Popular em Curitiba-PR:**  
**a revisão do Plano Diretor em 2014**  
Lucas Ricardo Cestaro, Lilian Cestaro

**Planificación urbana, barrios y creación de comunidad.**  
Guanajuato, México  
Velia Ordaz Zubia, Elvia Ayala, María Puy

**"La vecindad", exclusión urbana en Centros Históricos.**  
**Pobreza y migración en barrios de Puebla (México)**  
Adriana Hernández, Christian De La Torre

**Instrumentos para la gestión de tierra vacante en ciudades argentinas**  
Daniela Cortizo, Rocío Rodríguez Tarducci, Julieta Frediani

**Coalizões público-privadas na produção do espaço urbano e a**  
**dinâmica do mercado imobiliário:**  
**uma análise a partir de uma cidade pequena do litoral**  
Rafael Rossetto Ribeiro, Beatriz Fleury e Silva

**Comunidades planejadas:**  
**Utopia e segregação socioespacial em Florianópolis, Brasil.**  
Marina Toneli Siqueira

**Fragmentación urbana y metropolización del Vallé de Aburrá.**  
**El caso del municipio de La Estrella**  
Juan David Lozano Gómez

**Derivas teóricas de lo urbano. Para una visión crítica**  
Ariel Gravano

**Resiliencia comunitaria ante la Falla de San Ramón:**  
**un estudio exploratorio desde dirigentes sociales**  
Camilo Caro, Gabriel Prosser, Valentina Stark, Jorge Jara, Sonia Pérez

**Prácticas de hacer hogar en asentamientos informales**  
**de Viña del Mar, Chile**  
Ignacia Ossul-Vermehren

**Psicopolítica, diferenciación sexual del espacio urbano y ocio.**  
**Fraccionamientos privados al oriente de Guadalajara**  
Salvador Sevilla Villalobos

**Transformações socioespaciais pela Unidade de Polícia Pacificadora**  
**(UPP): a favela do Vidigal, Rio de Janeiro**  
Priscilla Glitz Mayrink, Raquel H. Tardin-Coelho

**Sobreendeudamiento y ajuste habitacional por créditos**  
**hipotecarios. La Plata, Argentina**  
Gabriel Losano

**Biciusuarios y violencia vial en los territorios urbanos.**  
**Educación física como factor de transformación**  
Jeysson González

**Reseña. Neoliberal(urban)ismo. Transformaciones socioterritoriales**  
**y luchas populares en Chile, España y México**  
Aritz Tutor Anton  
Políticas editoriales.

# 31 urbano\territorial

# Bitācora

---

## número 3