

# LIMAQ

REVISTA DE ARQUITECTURA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA  
N.º 4 • ENERO-DICIEMBRE DEL 2018 • ISSN 2410-6127 • LIMA, PERÚ

EL DESAFÍO DE LA CIUDAD  
CONSOLIDADA



LIMAQ

REVISTA DE ARQUITECTURA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA  
N.º 4 • ENERO-DICIEMBRE DEL 2018 • ISSN 2410-6127 • LIMA, PERÚ

# EL DESAFÍO DE LA CIUDAD CONSOLIDADA

*Limaq*

Revista de la Carrera de Arquitectura de la Universidad de Lima

Núm. 4, noviembre 2018

Director: Enrique Bonilla Di Tolla

Editor: Guillermo Takano

Comité Editorial:

Enrique Bonilla Di Tolla (Universidad de Lima, Perú)

Ramón Gutiérrez (Cedodal, Argentina)

Ángeles Maqueira Yamasaki (Universidad de Lima, Perú)

Octavio Montestruque Bisso (Universidad de Lima, Perú)

Augusto Tamayo San Román (Universidad de Lima, Perú)

© Universidad de Lima

Fondo Editorial

Av. Javier Prado Este 4600,

Urb. Fundo Monterrico Chico, Lima 33

Apartado postal 852, Lima 100, Perú

Teléfono: 437-6767, anexo 30131

fondoeditorial@ulima.edu.pe

www.ulima.edu.pe

Edición: Fondo Editorial

Diseño y carátula: Carrera de Arquitectura

Publicación anual

Impresa en el Perú

Los trabajos firmados son responsabilidad de los autores. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta revista, por cualquier medio, sin permiso expreso del Fondo Editorial.

ISSN 2410-6127

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.º 2015-02357

# CONTENIDO

7 Editorial

## EL DESAFÍO DE LA CIUDAD CONSOLIDADA

- 11 Ciudad de México: la construcción de la ciudad compacta y la ciudad excluyente. Evidencias desde la colonia Juárez / *Mexico City: the construction of the compact city and the excluding city. Evidence from colonia Juarez*  
Víctor Delgadillo
- 37 Entre la regeneración y la suburbanización: Centro Histórico de Zacatecas, México / *Between regeneration and suburban development: Historic Center of Zacatecas, Mexico*  
Guadalupe Margarita González Hernández
- 59 Zapopan y la urbanización cerrada: el fenómeno de la segregación residencial en un municipio del Área Metropolitana de Guadalajara, México / *Zapopan and the gated community: the residential segregation phenomenon in a municipality of the Guadalajara Metropolitan Area in Mexico*  
Bernd Pfannenstein / Edgar Eduardo Anacleto Herrera / Salvador Sevilla Villalobos
- 81 Gran Santa Fe (Argentina): metrópoli de segundo orden. Problemáticas y dinámicas recurrentes / *The Great Santa Fe (Argentina): a second-order metropolis. Recurring problems and dynamics*  
Mirta Soijet / Jaquelina Paola Santiago / Victoria Ivón García
- 101 Urbanización de favelas: ¿viejas nuevas precariedades? / *Urban development of favelas: old new precariousness?*  
Maria de Lourdes Zuquim / Ana Júlia Domingues das Neves Brandão
- 123 Intervención urbana y megaeventos en Río de Janeiro: resistencia de Vila Autódromo a la política de remoción / *Urban intervention and mega-events in Rio de Janeiro: Vila Autodromo resistance to the removal policy*  
Josiane do Vale / Rafael Soares Gonçalves
- 143 Medellín, la ciudad de la ladera en disputa con la imaginada / *Medellin, the city on the slope in dispute with the imagined city*  
Luz Dary Ruiz Botero / Hugo Alexander Villa Becerra / Diego Mauricio Montoya Bedoya

- 165 Propuestas para la renovación urbana en barrios residenciales del tipo 9x18 en Santiago de Chile / *Proposals for urban renovation in the 9x18-meter-plot residential neighborhoods in Santiago de Chile*  
Rodrigo Tapia / Sebastián Muñoz / Francisco Walker
- 193 Estrategias para interrumpir trampas de riesgo en Barrios Altos. Caso de estudio Quinta Baselli / *Strategies to stop risk traps in Barrios Altos. Quinta Baselli case study*  
Vanesa Olazábal Mendoza
- 219 Herramientas de diagnóstico para las intervenciones de regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada: ejemplos de España / *Diagnostic tools for interventions of integrated urban regeneration in the consolidated city: examples from Spain*  
Eduardo de Santiago Rodríguez
- 247 Lugares de Urbanidad Metropolitana (Lumes). Planeamiento compartido y enfrentamiento de la pseudoparticipación en la Región Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil / *Places of Metropolitan Urban Life (Lumes). Shared planning and confrontation of pseudo-participation in the Belo Horizonte Metropolitan Region, Brasil*  
Clarice de Assis Libânio
- 269 Datos de los autores

#### INFORMACIÓN ADICIONAL

- 281 Información para los colaboradores
- 287 Convocatoria

# EDITORIAL

La urbanización acelerada representa uno de los procesos históricos más significativos de los últimos 200 años. A pesar de su longevidad, dicho proceso urbanizador no se ha detenido, sino que, por el contrario, se encuentra más fuerte que nunca, a tal punto que en el 2007 la población urbana mundial superó al total de la población rural. Por ello, se estima que esta cifra llegará al 70 % en el 2050. Ello ha coincidido con el hecho de que buena parte de los actuales esfuerzos y reflexiones sobre la ciudad se vengán concentrando en regiones bajo inmensas presiones de urbanización, particularmente en Asia y África.

Sin embargo, existen otras regiones en las que estos procesos ocurren desde antes, como por ejemplo, en Latinoamérica, donde la población urbana ya había superado a la rural a principios de la década de 1960. Tal situación plantea un escenario distinto, ya que si bien las tasas de urbanización en estas regiones se encuentran relativamente estabilizadas, muchos de sus antiguos problemas no resueltos están acrecentándose y complejizándose, luego de que las ciudades ingresaran a una fase de consolidación o incluso declive, lo cual implica pensar en nuevas maneras de estudiar e intervenir la ciudad.

En los trabajos publicados en el presente número de la revista *Limaq* se pretende discutir sobre el proceso que ha marcado la consolidación de estas ciudades, así como cuáles son sus efectos presentes y perspectivas futuras, entendidos desde la práctica urbana y la investigación científica interdisciplinar. En primer lugar, el artículo de Víctor Delgadillo explora la performance de las actuales políticas urbanas en el casco central de la Ciudad de México, para desentrañar sus efectos perversos tanto en las personas como en la forma física de la ciudad. En una línea similar, y a propósito del caso de Zacatecas, Guadalupe Margarita González Hernández evidencia procesos de segregación socioespacial en contextos de gentrificación intensa. Bernd Pfannenstien, Edgar Eduardo Anacleto Herrera y Salvador Sevilla Villalobos siguen explorando el tema de la segregación socioespacial, esta vez en relación con el surgimiento de *gated-communities* en las zonas periféricas de una gran ciudad como Guadalajara. Mirta Soijet, Jaquelina Paola Santiago y Victoria Ivón García estudian el actual

proceso de consolidación de las áreas periurbanas del Gran Santa Fe, y proponen un modelo de ordenamiento político territorial que pueda integrarlas. Maria de Lourdes Zuquim y Ana Júlia Domingues das Neves Brandão nos introducen en el tema de la urbanización popular, mediante un recuento histórico de la política de atención a las favelas de Brasil, para luego tocar dos casos de estudio específicos en São Paulo. Josiane do Vale y Rafael Soares Gonçalves confrontan el tema de las favelas con la implementación de grandes proyectos de infraestructura, esta vez en referencia a los Juegos Olímpicos celebrados en el 2016. Luz Dary Ruiz Botero, Hugo Alexander Villa Becerra y Diego Mauricio Montoya Bedoya presentan el caso de Medellín en relación con dos enfoques en constante tensión: el de la ciudad real y el de la ciudad imaginada.

En adelante, los trabajos tienden a mostrar una serie de experiencias desarrolladas en contextos de consolidación urbana. Rodrigo Tapia Vera-Cruz, Sebastián Muñoz y Francisco Walker nos presentan una propuesta para una política de densificación habitacional en barrios consolidados de Santiago. Por otro lado, Vanesa Olazábal Mendoza da a conocer un caso piloto de recuperación de edificios multifamiliares con valor histórico en una de las zonas más deterioradas del Centro de Lima. Finalmente, en los textos de Eduardo de Santiago Rodríguez y Clarice de Assis Libânio se manifiesta una preocupación por la generación de herramientas que mejoren la manera en que se gestionan y toman las decisiones en nuestras ciudades; en el primer caso, a partir de un sistema de diagnóstico para acciones de renovación en España, y en el segundo, tomando como base un programa que potencia la participación y la planificación concertada de la ciudad de Belo Horizonte.

Es para nosotros un orgullo presentar esta cuarta edición de la revista *Limaq*. Estamos seguros de que los once trabajos publicados son un aporte significativo al estado de la cuestión urbana en nuestro continente, y fuera de él.

Guillermo Takano

# EL DESAFÍO DE LA CIUDAD CONSOLIDADA



# Ciudad de México: la construcción de la ciudad compacta y la ciudad excluyente. Evidencias desde la colonia Juárez\*

Víctor Delgadillo

Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México

Recibido: 22 de junio del 2017 / Aprobado: 10 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/lima92018.n004.2259

En este artículo se analizan las transformaciones urbanas y el descontento social en un barrio central de Ciudad de México, producidos por las políticas de desarrollo urbano intensivo que en los últimos 17 años ha llevado a cabo el Gobierno local. La colonia Juárez se encuentra en el epicentro simbólico y geográfico de diversas fuerzas económicas y políticas neoliberales que disputan a sus habitantes, desigualmente, las áreas urbanas centrales. Las políticas públicas han facilitado la emergencia de un gran *boom* inmobiliario diferenciado; este genera una excluyente oferta habitacional y de servicios para la población residente de bajos y medianos ingresos a través de la construcción de megatorres, a la vez promueve la rehabilitación de edificios para consumidores de mayores ingresos. Aquí, la ciudad compacta, a menudo, se traduce en el despojo a la población de su barrio y la destrucción del patrimonio histórico.

ciudad compacta, ciudad neoliberal, colonia Juárez, Ciudad de México, exclusión social

## Mexico City: the construction of the compact city and the excluding city. Evidence from colonia Juarez

*This article analyzes the urban transformations and social discontent in a central neighborhood of Mexico City, as a result of intensive urban development policies that the local government has developed over the last 17 years. Colonia Juarez is located in the symbolic and geographic epicenter of several neoliberal economic and political forces, which unequally impact the inhabitants of the central urban areas. Public policies have facilitated the emergence of a large differential real estate boom, which produces an excluding housing and service offer for the low- and medium-income resident population through the construction of mega buildings, while promoting the rehabilitation of existing buildings for higher-income consumers. Here, the compact city often translates into the population's deprivation of their neighborhood and the destruction of the historical heritage.*

compact city, neoliberal city, colonia Juárez, Mexico City, social exclusion

---

\* Este artículo es producto de una investigación financiada por la Universidad Autónoma de la Ciudad de México: "La nueva agenda urbana internacional y las políticas urbanas actuales de la Ciudad de México" (UACM - folio 059).

## INTRODUCCIÓN

Desde el 2000, el Gobierno de la Ciudad de México (antes Distrito Federal)<sup>1</sup> ha impulsado políticas de desarrollo urbano intensivo que, con distintos nombres y énfasis, han promovido muchas inversiones privadas en selectos barrios consolidados, y han encarecido sustancialmente el suelo y la vivienda. Tales políticas, legitimadas con los discursos de la competitividad y la sustentabilidad medioambiental, han conducido a la consolidación de (partes de) una ciudad *compacta* cada vez más cara, excluyente y fragmentada. También, a la emergencia de diversas protestas sociales contra los (mega) proyectos inmobiliarios.

En este artículo se analizan las políticas públicas de desarrollo urbano centrípeto y las inversiones privadas impulsadas por los últimos Gobiernos locales; también, las transformaciones del espacio construido y el malestar social que estas acciones públicas y privadas han producido en un barrio central: la colonia Juárez. Este barrio se encuentra en el epicentro simbólico y geográfico de diversas fuerzas económicas, políticas y sociales que asimétricamente se disputan las áreas urbanas centrales. Las políticas públicas han facilitado un *boom* inmobiliario diferenciado, que produce una excluyente oferta habitacional de lujo y de servicios *gourmet* en edificios remozados o nuevos más altos y más caros, destinados a población de mayores ingresos. Estas inversiones no solo despojan a la población de su barrio, sino que a menudo destruyen el patrimonio histórico, porque impiden mayores ganancias. También se analiza la emergencia de una resistencia social que ha desplegado diversas e innovadoras estrategias para impedir un megaproyecto y defender su barrio.

La base teórica del artículo es la *ciudad neoliberal*, concepto político mucho más útil para entender las transformaciones urbanas recientes ancladas en la economía global que el obsoleto concepto de *ciudad global*. La investigación se ha realizado con métodos cuantitativos y cualitativos: análisis

---

1 La Ciudad de México, a pesar de ser la capital del país, apenas desde 1994 elige democráticamente a sus legisladores locales: desde 1997 al jefe de Gobierno, y desde el 2000 a los jefes delegacionales.

de estadísticas y documentos oficiales, uso de un sistema de información geográfico, recorridos de campo y entrevistas a los residentes. Los cambios físicos han sido analizados a partir de la comparación de un registro de inmuebles del 2008 con otro levantamiento realizado en el 2017.

### CIUDAD NEOLIBERAL

En los últimos 15 años varios autores comenzaron a cuestionar el hegemónico concepto de *ciudad global* y a reemplazarlo por el de *ciudad neoliberal*. El primero es un término que aparenta ser neutro y despolitizado, pero esconde la lógica global de acumulación del capitalismo actual. Recientemente, varios latinoamericanos han incorporado la teoría de la ciudad neoliberal (Hackworth, 2007) a sus investigaciones (Delgadillo, 2016b; Hidalgo y Janoschka, 2014; Rodríguez, 2009).

Bajo el paradigma de ciudad global, los investigadores estudiaban los flujos económicos para analizar qué tan globales eran las ciudades, y los gobernantes se enganchaban con la promoción de la competitividad económica. Robinson (2006) y Roy (2013) se quejaron de que bajo este concepto se omitía el estudio de las actividades económicas (in)formales, que estaban globalmente desconectadas.

Para De Mattos (Delgadillo, 2016a), una característica del desarrollo capitalista neoliberal es la financierización de la economía, que reproduce más capital en los mercados bursátiles que a través de la producción de mercancías materiales. Una parte de esos capitales ha encontrado en la inversión inmobiliaria en diversas ciudades una forma altamente fructífera de producir colosales ganancias. Se trata de inversiones inmobiliarias que no están hechas para satisfacer las necesidades locales; además, profundizan las desigualdades territoriales y encarecen el suelo. Esto justamente se propone develar la teoría de la ciudad neoliberal: la ciudad, un producto social e histórico, ha sido tomada por inversionistas y gobiernos proempresarialistas (Harvey, 1989), que conciben la ciudad como una máquina para producir negocios.

La ciudad neoliberal en México se caracteriza por varios rasgos (Delgadillo, 2016b): la ciudad y los servicios urbanos son concebidos como negocios, el

gobierno proempresarialista promueve los negocios privados a nombre de la competitividad, la polarización socioeconómica se expresa en un urbanismo insular que profundiza la histórica segregación socioespacial, selectas áreas urbanas centrales se tornan en territorios interesantes para la inversión inmobiliaria, el Gobierno desregula las normas urbanas para incrementar la captura de rentas urbanas, las políticas sociales se focalizan; en las periferias distantes se construyen centenas de miles de viviendas de dimensiones miserables que permiten un lucrativo negocio a unas cuantas empresas, y se multiplican los megaproyectos edilicios. Como resultado, se encarece la ciudad y los pobres son empujados a las periferias urbanas, donde ellos pueden comprar una vivienda o un terreno (in)formal baratos. Así, se incrementan los procesos de gentrificación. La pregunta más general que guía nuestra investigación es la siguiente: ¿a quiénes benefician las políticas urbanas del Gobierno de izquierda<sup>2</sup>, que a nombre del desarrollo sustentable y la competitividad urbana selectivamente densifican y modernizan la Ciudad de México?

#### COMPACTIBILIDAD URBANA

La emergente preocupación por el cambio climático implicó que la legislación sobre el desarrollo urbano en la Ciudad de México estableciera en 1992 una zonificación primaria que dividía un suelo urbano de otro suelo de conservación ecológico, el cual de ninguna manera se debería urbanizar por prestar servicios ambientales. Este marco jurídico se transformó en políticas públicas hasta el 2000. Desde entonces, los diferentes Gobiernos locales han impulsado ininterrumpidamente una política de desarrollo urbano intensivo con distintos nombres, énfasis e instrumentos urbanísticos, que se ha propuesto repoblar y densificar las zonas urbanas centrales, y evitar (sin éxito) la expansión urbana sobre suelo de conservación ecológico.

En el 2012, el Gobierno federal también comenzó a promover políticas de desarrollo urbano compacto, después de 12 años de efectuar una política

---

2 Es necesario destacar que el Gobierno local se autodenomina de "izquierda" porque supuestamente ese espectro político defiende la ciudad pública, y no la ciudad de los negocios ni la ciudad privatizada.

habitacional y de desarrollo urbano expansivo, a través de la construcción de millones de viviendas de dimensiones miserables en las periferias (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014).

Las políticas urbanas que los Gobiernos local y nacional impulsan en México están en estrecha sincronía con las políticas urbanas que promueven diversos organismos internacionales. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2015) ha propuesto *remover* todas las barreras que impiden *liberar el potencial de las zonas urbanas* para facilitar un uso intensivo del suelo y grandes inversiones en las ciudades, y con ello aumentar la productividad y la competitividad global. Así, se deben formar asociaciones público-privadas y reformar las normas urbanas, el sistema de vivienda y la gobernanza urbana para hacer que las ciudades sean más atractivas para las empresas. La Nueva Agenda Urbana, consignada en la III Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y las Ciudades Sustentables, Hábitat III, realizada en el 2016, propone ayudar a eliminar la pobreza y reducir las inequidades socioespaciales a partir de una reorientación en la forma de planear, financiar, desarrollar, gobernar y administrar las ciudades. Se promueve un modelo de desarrollo urbano sostenible y compacto que evite la expansión urbana y privilegie el crecimiento sobre la ciudad existente (Organización de las Naciones Unidas, 2017).

## DESARROLLO URBANO INTENSIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

Al finalizar el siglo xx, la Ciudad de México padeció fuertes procesos de despoblamiento y terciarización de sus áreas urbanas centrales, así como de expansión periférica en suelo de conservación ecológico y en la conurbación formada por los vecinos municipios de la zona metropolitana. En el 2000, ocho delegaciones presentaron distintos grados de despoblamiento, particularmente las cuatro centrales (conocidas como la *ciudad central*), que contaban con 1,2 millones de habitantes menos que en 1970 (Delgadillo, 2011). En este escenario, el Gobierno local inició una ambiciosa política de desarrollo urbano intensivo con el propósito de revertir el vaciamiento de las áreas urbanas centrales y evitar la expansión urbana periférica.

En el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000–2006) se impulsó una política de desarrollo urbano restrictivo, conocida como el *bando 2*<sup>3</sup>, en la que se prohibió la construcción de conjuntos de viviendas en nueve delegaciones, y únicamente esto se permitió en la ciudad central. El eje conductor de esta política fue la vivienda. López Obrador se propuso realizar 200 000 acciones de vivienda (construcción de viviendas nuevas; mejoramiento, ampliación y rehabilitación de viviendas existentes) en su sexenio, fundamentalmente para *gente humilde*, para lo cual se ofrecieron incentivos fiscales y administrativos. Al finalizar su gobierno, se habían efectuado unas 165 000 obras de mejoramiento habitacional en las delegaciones periféricas y 33 497 viviendas nuevas en la ciudad central, fundamentalmente para clases medias (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2006).

En el gobierno de Marcelo Ebrard (2006–2012) se continuó con esa política bajo el nombre de *desarrollo urbano competitivo, equitativo y sustentable*, pero eliminó las restricciones impuestas por el bando 2, para permitir la construcción en toda la ciudad. Sin embargo, solo algunas áreas centrales se beneficiaron con una política de modernización selectiva para atraer inversiones privadas. En el 2010 se modificó la Ley de Desarrollo Urbano para otorgar atribuciones casi discrecionales al Gobierno central y hacer posible cambios en las normas de usos del suelo e intensidad constructiva en favor de inversionistas privados.

En el gobierno de Miguel Ángel Mancera (2012–2018) se continúa con la política proempresarialista de su antecesor; y, bajo el nombre de *ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa*, se incentivan la *redensificación* y la verticalización de selectas partes de la ciudad (Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2013). Asimismo, se promueve la ejecución de nuevos megaproyectos público-privados en los que el Gobierno aporta suelo e infraestructura; y los inversionistas, el financiamiento, a cambio de aprovechar las infraestructuras que construyen. Supuestamente, el beneficio es para la ciudad, *necesitada de esas obras* que el Gobierno no puede financiar. En mayo del 2017, Mancera presumió que en la capital mexicana la industria de la construcción había crecido en aproximadamente 27 %, gracias a la alianza

---

3 Un bando es un instrumento del Gobierno a través del cual se informa sobre las políticas públicas.

con el sector privado. Por ello, dijo que era un *grave error* poner obstáculos a las inversiones porque *la ciudad necesita obra* (Cruz y Gómez, 2017). En este sentido, Márquez (2017) demostró que *el frenético ritmo de construcción* en la ciudad continuaba, a pesar de la devaluación del peso mexicano y el incremento de varios insumos que la hacían posible: la capital concentraba el 25 % de la construcción del país.

El desarrollo urbano intensivo durante 17 años ha conducido a encarecer el suelo y la vivienda en la Ciudad de México, lo que dificulta cada vez más la permanencia de la población de bajos ingresos y conlleva al surgimiento de múltiples protestas sociales, pues muchas de las nuevas construcciones no respetan las normas urbanísticas. Así, Gómez (2015) señaló que las “rentas caras expulsaron a 1,7 millones de personas a la periferia en 30 años” mientras la Cámara Nacional de la Vivienda informó que la capital mexicana era una urbe elitista donde solo se construía vivienda para altos estratos socioeconómicos, por los costos del suelo (Cruz, 2015). Cada vez más población de la Ciudad de México emigra al vecino estado de México, donde el suelo y la vivienda son más baratos. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2010), entre 2005 y 2010 unas 127 000 personas de la capital mexicana cambiaron su residencia al estado de México.

#### LA DISPUTA POR LA COLONIA JUÁREZ

La colonia<sup>4</sup> Juárez es producto de la incipiente expansión urbana, dispersa y fragmentada que esta ciudad experimentó al finalizar el siglo XIX. El desarrollo urbano decimonónico es una huella de origen que se repite en el transcurso de la historia: la ciudad se expande, de acuerdo con intereses inmobiliarios, en partes fragmentadas y dispersas sin un proyecto conjunto. Juárez es la unión de varias colonias que surgieron en diferentes momentos y con distintos intereses, lógicas y trazas. El triángulo norte fue parte de la colonia de los Arquitectos; dos hileras de manzanas en el oriente fueron parte de la colonia Bucareli; y el resto de ellas conformaron las colonias Del Paseo

---

4 Una colonia es una urbanización de tierras separadas de la ciudad. El barrio es una subdivisión de la ciudad.





Figura 2  
Palacio construido en 1904  
Fotografía: Víctor Delgadillo



Figura 3  
Conjunto habitacional de 1913  
Fotografía: Víctor Delgadillo



Figura 4  
Edificio de departamentos construido hacia 1918  
Fotografía: Víctor Delgadillo

Con la expansión urbana y la creación de otras colonias burguesas, las clases altas se mudaron y los inmuebles cambiaron de uso y usuarios, o fueron sustituidos completamente. Un gran cambio en la colonia se debió a la creación hacia 1950 de la Zona Rosa, un distrito turístico y comercial que limita con Paseo de la Reforma y la avenida Chapultepec, las calles Florencia e Insurgentes. Ahí se promovió la instalación de hoteles, galerías

de arte, boutiques, tiendas de artesanías, bares, restaurantes, cafés y centros de entretenimiento con horarios diurnos y nocturnos. Este cambio implicó la sustitución de las viejas casonas por edificios con mayores alturas. Las políticas públicas recientes han intentado revitalizar esta zona y la han posicionado otra vez como un lugar atractivo y tolerante para el movimiento LGTBI.

Los sismos de 1985 afectaron la Juárez. Un indicador de la destrucción causada por los terremotos fueron los 81 inmuebles expropiados por decreto presidencial el 11 de octubre de 1985 para reconstruir viviendas para la población damnificada (Departamento del Distrito Federal, 1985). Sin embargo, en un segundo y definitivo decreto de expropiación de inmuebles los predios de las colonias de clase media, como la Juárez, fueron omitidos argumentando errores derivados de la prisa causada por la catástrofe (Delgadillo, 2011). Más allá de los inmuebles que colapsaron, el éxodo de la población implicó un nuevo cambio. Esta vez nuevos pobladores de menos ingresos paulatinamente arribaron al barrio.

## DIVERSIDAD FUNCIONAL

La colonia Juárez presenta áreas especializadas con funciones homogéneas (figura 5): la Zona Rosa, que es un distrito turístico y de entretenimiento, es el sector más terciarizado y despoblado; ahí se desarrolla una intensa actividad diurna y nocturna. El triángulo norte es una zona que es objeto de *destrucción creativa*, donde edificios de hasta 15 pisos han sido recientemente derruidos para construir torres de más de 40 pisos. La parte suroeste es un sector de casas unifamiliares de clase media, algunas de ellas transformadas en oficinas. La parte sureste es la zona más poblada y diversa en términos de vivienda, usos del suelo y población residente. Es el sector más disputado entre inversionistas y usuarios de mayores ingresos versus los antiguos moradores, así como entre nuevos y tradicionales comercios y servicios. Es el epicentro de la protesta vecinal.



Figura 5  
División funcional y edificios catalogados de patrimonio  
Elaboración propia

La colonia Juárez presentó un crecimiento de 775 personas y 2368 viviendas entre el 2000 y 2010, según Inegi (2000 y 2010). Las áreas geoestadísticas básicas (AGEB) menos habitadas en el 2000 colindaban con el Paseo de la Reforma, seguidas por la Zona Rosa y el sector de casas unifamiliares; mientras que las AGEB más habitadas se ubican al sureste de la colonia (tabla 1 y figura 6).

AGEB	2000		2010		Diferencias 2000-2010	
	Población	Vivienda	Población	Vivienda	Población	Vivienda
901500010803	411	143	631	624	220	481
901500010856	3371	1080	3215	1535	-156	455
901500010841	2333	846	2504	1309	171	463
90150001095	1071	405	1165	659	94	254
901500010983	1322	534	1432	822	110	288
901500010945	991	411	1327	838	336	427
Total	9499	3419	10 274	5787	775	2368

Tabla 1. Población y vivienda en la colonia Juárez en el 2000 y 2010  
 Fuente: Inegi, 2000 y 2010  
 Elaboración propia

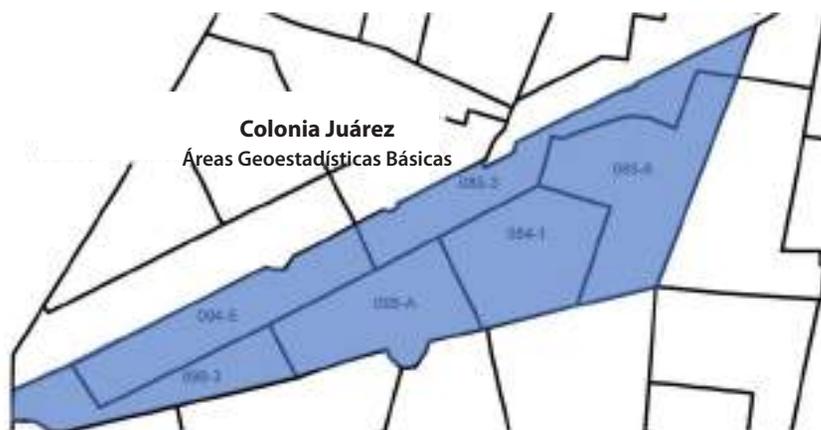


Figura 6  
 Áreas geoestadísticas básicas en colonia Juárez  
 Elaboración propia

### PATRIMONIO EDIFICADO

En la Juárez, una constante histórica ha sido el reemplazo de arquitecturas. Para Segurajáuregui (2016) la destrucción, el abandono y el vandalismo del patrimonio arquitectónico se han acelerado por el desinterés de propietarios y ocupantes, la especulación inmobiliaria y los cambios de usos del suelo: de vivienda a negocios de autopartes, escuelas, bancos, comercios, etcétera.

La colonia Juárez es un Área de Conservación Patrimonial, donde se aplican normas específicas que pretenden preservar la fisonomía urbana y la herencia construida (Jefatura de Gobierno, 2008). El Instituto Nacional de Bellas Artes (2016) ha considerado una lista de 320 inmuebles con valor artístico (figura 5). La mayor parte de este patrimonio fue construido como vivienda. Sin embargo, solo la tercera parte continúa funcionando como tal (20,6 % como vivienda y 15,63 % combina vivienda con comercio). El resto son oficinas (22,5 %), comercios (17,5 %), servicios (9,06 %), centros educativos (6,88 %) y culturales (3,13 %). Además, 5 inmuebles se utilizan como templo y 11 están desocupados.

Catalogar edificios como patrimonio por sus cualidades históricas o artísticas no es garantía de su preservación. Recientemente, hemos identificado la destrucción total o parcial de 11 inmuebles patrimoniales (figura 7).

### TSUNAMI INMOBILIARIO

El Paseo de la Reforma es una avenida que actualmente padece una gran presión inmobiliaria con edificios cada vez más colosales. Los megaproyectos edilicios se afianzaron con la política de los corredores turísticos de López Obrador (Gobierno del Distrito Federal, 2005) y la modificación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (Jefatura de Gobierno, 2008), el cual permite hacer cualquier uso del suelo y construir 40 pisos en Paseo de la Reforma, así como 25 pisos en la Glorieta de Insurgentes (Jefatura de Gobierno, 2008). Márquez (2016) contabilizó 27 torres construidas entre el 2001 y 2015, y determinó que este paseo era el corredor terciario más emblemático de la zona metropolitana. He contabilizado 13 desarrollos



Figura 7  
Demolición parcial en calle Liverpool 64  
Fotografías: Víctor Delgadillo

inmobiliarios de gran altura entre el 2008 y 2017 en la parte de la avenida correspondiente a la colonia Juárez (figura 8).



Figura 8  
Torre Cuarzo en avenida Bucareli  
Fotografía: Víctor Delgadillo

## GENTRIFICACIÓN DEL BARRIO

En un trabajo reciente, Romero (2017) señala que en la colonia Juárez, entre el 2002 y 2013, se llevaron a cabo 29 proyectos de viviendas media, residencial y residencial plus. Sin embargo, en el trabajo de campo realizado en esta investigación —que compara junio del 2008 con junio del 2017—, se ha consignado en la zona más habitada de la Juárez 55 proyectos diversos, como viviendas, comercios y servicios (figura 9), destinados a consumidores de mayores ingresos: remodelación de 25 inmuebles (figura 10), construcción en 21 predios (figura 11), demolición de 9 predios<sup>5</sup>.

**Sección más habitada**  
**Colonia Juárez**  
Acciones físicas 2008-2017

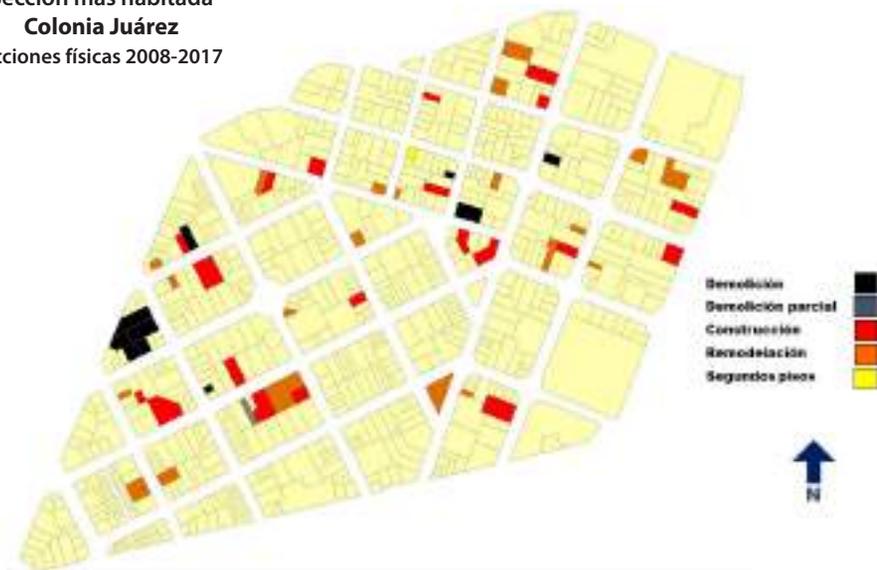


Figura 9  
Proyectos desarrollados en la parte más habitada de la colonia Juárez (2008-2017)  
Elaboración propia

5 En todos los casos se tiene un registro fotográfico de las diferencias en el 2008 con respecto al 2017.



Figura 10  
General Prim 77, de comercio popular a universidad privada  
Fuente: imágenes editadas de Google Street View



Figura 11  
Bucareli 121, de estacionamiento a edificio de departamentos  
Fuente: imágenes editadas de Google Street View

Recientemente, he registrado un incremento en la nueva oferta de servicios y comercios especializados, como restaurantes gourmet, mercado, barberías, bares, tiendas vintage, fondas hípsteres, etcétera (figura 12).



Figura 12  
Clínica veterinaria y bar de ciclistas  
Fotografías: Víctor Delgadillo

Los precios de las nuevas viviendas, servicios y comercios son inasequibles para la mayor parte de la población residente. Los valores del suelo en las delegaciones centrales se triplicaron entre el 2000 y el 2012 (Delgadillo, 2014). En la Juárez se construyen fundamentalmente viviendas tipo residencial y residencial plus con precios de entre 2 millones y 3,6 millones de pesos mexicanos<sup>6</sup>. Además de esta exclusión, en esta parte del barrio se han efectuado desalojos directos como condición para desarrollar proyectos inmobiliarios destinados a otra población, y desplazamientos indirectos a partir del incremento de los montos de alquiler y del impuesto predial.

6 Por los costos del suelo, no se construyen viviendas de interés social ni viviendas de interés popular. Estas se encuentran definidas, según la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, por su precio máximo de 407 646 pesos mexicanos y 679 410 pesos mexicanos, respectivamente.

Por medio de la prensa y de entrevistas con residentes del barrio durante mis visitas de campo registré nueve inmuebles cuya población fue desplazada entre el 2013 y el 2017. Algunos desalojos evidenciaron un complejo entramado de actores privados y funcionarios públicos que se valieron de documentación apócrifa para presentarse como propietarios de predios ocupados en régimen de alquiler y despojar por vías coercitivas o pacíficas (negociación, convencimiento, dispensa de meses de alquiler, ayuda para mudanza) a la población residente:

- Desalojo con (amenaza de) uso de la fuerza pública: Hamburgo 269, Nápoles 45, Lisboa 40, Liverpool 9 y Versalles 84.
- Desplazamiento por venta de inmueble: Insurgentes Sur 57.
- Desplazamiento por incremento de alquiler: Lisboa 17 y 60, Berlín 38.

Romero (2017) añade casos en los que la población residente se sentía amenazada con el desplazamiento por causa del incremento abusivo del impuesto predial.

Un intento icónico de desalojo lo constituyó el caso de los indígenas otomíes que ocupan el inmueble de Roma 18. Esta antigua sede del Gobierno Republicano de España en el exilio es un edificio en ruinas, catalogado de valor artístico. Con la instauración de la democracia, los exiliados abandonaron el lugar y, a principios del siglo XXI, los otomíes ocuparon paulatinamente el inmueble. En febrero del 2016, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal emitió una orden de desalojo. Sin embargo, los otomíes, al lado de organizaciones sociales, desplegaron una estrategia de lucha para impedir tal desalojo, la cual los llevó a instalar un campamento-protesta en la calle. Después de unas semanas, se levantó el campamento y los indígenas volvieron a ocupar la emblemática casa.

## RESISTENCIA SOCIAL

El Corredor Cultural Chapultepec fue un proyecto del Gobierno en el periodo de Mancera, quien se propuso edificar un centro comercial con parque lineal elevado en la avenida Chapultepec. El proyecto supuestamente

solucionaría los problemas viales, favorecería a peatones y confrontaría la obsolescencia del espacio público. El Gobierno aportaría la calle y la empresa Invex explotaría los negocios durante un periodo de cuarenta años para recuperar su inversión. Esta obra se malogró por la movilización de vecinos de la Juárez y otras colonias aledañas. Las protestas subieron de tono a tal grado que el Gobierno local desafió a los opositores y propuso la realización de una consulta ciudadana con carácter vinculatorio. La consulta se convirtió en una arena política en la que fuerzas y partidos se midieron. El resultado fue un rotundo no al proyecto.

Los residentes de la Juárez han continuado y diversificado su lucha contra las presiones de las empresas inmobiliarias, comerciales y de servicios que les disputan el barrio, y se han articulado para la defensa de otros barrios. Así, algunos vecinos han participado en la elección de los comités ciudadanos, han desplegado una campaña en los medios de comunicación y han formado alianzas con académicos. Una estrategia novedosa es la invención de una “santa” antigentrificadora que, según los vecinos, *se ha aparecido* para defender a la población de los desalojos. En la calle General Prim hay una hornacina-ventana con la estatua de santa Mari La Juaricua. La santa, creada por artistas, deambula en procesiones por otros barrios centrales que se defienden del acoso inmobiliario y tiene un rezo que en sus primeras estrofas dice:

Santa Mari La Juaricua, patrona y madre, santa y niña, protectora contra la gentrificación. Sálvame de las malas prácticas, líbrame del desplazamiento, del desalojo, del incremento de la renta, del alza desmedida del [impuesto] predial, del voraz casero, del mal inmobiliario. ¡Sálvame de la gentrificación!

Entre los milagros que se le adjudican se encuentra el éxito en la consulta ciudadana del no para la realización del corredor cultural.

## CONCLUSIONES

La Juárez evidencia que las políticas de desarrollo urbano intensivo encarecen el suelo y la vivienda. Asimismo, que más allá de sus nobles propósitos estas se constituyen en una fuente de exclusión social, en despojo directo e indirecto de los barrios, y a menudo de la destrucción del patrimonio histórico: la densificación edilicia se confronta con la preservación del patrimonio

histórico. En efecto, los nuevos productos inmobiliarios (viviendas, comercios, servicios) se destinan a una población de mayores ingresos o responden a la lógica de reproducción de capitales transnacionales.

La teoría de la ciudad neoliberal es útil para evidenciar que el Gobierno local proempresarialista utiliza la ciudad para realizar negocios inmobiliarios. Aquí, el *boom* de edificios en la capital mexicana es presentado como la imagen de la competitividad económica alcanzada por una exitosa gestión urbana que crea empleos y desarrollo. Sin embargo, el Gobierno local de “izquierda” parece no comprender que esta oferta inmobiliaria es inalcanzable para la mayor parte de la población y causa enormes descontentos sociales en muchos barrios de la ciudad.

En la Ciudad de México diariamente emergen protestas de vecinos que, organizados o no, están molestos con las nuevas construcciones que amenazan o deterioran su calidad de vida al concebir esos nuevos proyectos y megaproyectos en la búsqueda de lucro privado y no de desarrollo social. Entre estas tantas luchas y resistencias, la de la colonia Juárez surge como emblemática, no solo por haber detenido junto con vecinos de otras colonias y con otros actores políticos el megaproyecto del corredor cultural, sino también por haber generado un activismo creativo que se ha vinculado para la defensa de otros barrios y por medio de la cual se han creado innovadoras estrategias de resistencia, como la invención de una santa antigentrificadora. No es casual que la lucha de la colonia Juárez aparezca constantemente en diversos medios de comunicación digitales e impresos. Tal vez esta lucha sea la simiente de una versión de la ciudad compacta, la incluyente.

## REFERENCIAS

- Cruz, A. (8 de mayo del 2015). El DF desarrolla solo el sector residencial, es elitista: Canadevi. *La Jornada*, p. 31.
- Cruz, A., y Gómez, L. (9 de mayo del 2017). Creció 27 % la industria de la construcción por alianza con la IP. *La Jornada*, p. 28.
- Decreto por el que se expropian por causa de utilidad pública, los inmuebles de propiedad particular que se señalan. (11 de octubre de 1985). Poder

- Ejecutivo: Departamento del Distrito Federal. *Diario Oficial de la Federación* (t . CCCXCII), (9), 3-117.
- Delgadillo, V. (2011). *Patrimonio histórico y tugurios: Las políticas habitacionales y de recuperación de los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- Delgadillo, V. (2014). ¿Gentrificación sin desplazamiento social? *Ciudades*, (103), 2-8.
- Delgadillo, V. (2016a). Financiarización y mercantilización del desarrollo urbano en escala planetaria. Entrevista a Carlos A. de Mattos. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 13(32), 213-243.
- Delgadillo, V. (2016b). *Patrimonio urbano de la Ciudad de México: la herencia disputada*. México: UACM.
- Gobierno del Distrito Federal. (2005). *El nuevo rostro de la ciudad. Paseo de la Reforma - Centro Histórico*. Shenzhen: GDF-CEMEX.
- Gómez, L. (16 de abril del 2015). Rentas caras expulsaron a 1.7 millones de personas a la periferia en 30 años. *La Jornada*, p. 32.
- Hackworth, J. (2007). *The Neoliberal City, Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. New York: Cornell University Press.
- Harvey, D. (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Hidalgo, R., y Janoschka, M. (Eds.). (2014). *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile / Universidad Autónoma de Madrid.
- Instituto Nacional de Bellas Artes, Dirección de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico Inmueble. (2016). *Colonia Juárez - Listado de inmuebles con valor artístico*. México: Autor.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. (1990, 2000 y 2010). *Censos Nacionales de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010*. Ciudad de México: Autor.
- Jefatura de Gobierno. (2008). Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc. *Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Séptima Época*, (430), 316.
- Lombardo, S. (1997). *Atlas histórico de la Ciudad de México* (vol. II). México: Smurfit / Conaculta, INAH.
- Márquez, D. (17 de abril del 2017). La construcción (2016), *La Jornada*, p. 32.
- Márquez, L. (2016). Acumulación de capital inmobiliario y apropiación social del espacio público en Paseo de la Reforma. *Economía, Sociedad y Territorio*, 16(50), 71-101.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2015). *México. Transformando la política urbana y el financiamiento de la vivienda. Síntesis del estudio*. París: Autor.
- Resolución 71/256. Nueva Agenda Urbana. (2017). Organización de las Naciones Unidas: Asamblea General. Septuagésimo primer periodo de sesiones. París: ONU.
- Robinson, J. (2006). *Ordinary Cities*. Londres: Routledge.
- Rodríguez, A., y Rodríguez, P. (Eds). (2009). *Santiago, una ciudad neoliberal*. Quito: OLACCHI.
- Romero, E. (2017). *Gentrificación en la Ciudad de México. El caso de la colonia Juárez* (tesis de licenciatura). Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
- Roy, A. (2013). Las metrópolis del siglo XXI: nuevas geografías de la teoría. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 10(22), 149-182.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (30 de abril del 2014). Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018. *Gaceta Oficial de la Federación*. Recuperado de [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23233/PROGRAMA\\_Nacional\\_de\\_Desarrollo\\_Urbano\\_2014-2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23233/PROGRAMA_Nacional_de_Desarrollo_Urbano_2014-2018.pdf)

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2006). *Sexto informe de trabajo*. Ciudad de México: Autor.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. (2013). *Agenda hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa 2013-2018*. Ciudad de México: Autor.

Segurajáuregui, E. (2016). *Guía de la colonia Juárez. Inventario de un patrimonio*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Bellas Artes / Universidad Autónoma Metropolitana.



# Entre la regeneración y la suburbanización: Centro Histórico de Zacatecas, México

Guadalupe Margarita González Hernández

Universidad Autónoma de Zacatecas, México

Recibido: 15 de junio del 2017 / Aprobado: 5 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/limaq2018.n004.2253

El Centro Histórico de la ciudad de Zacatecas (CHZ) fue uno de los primeros en forzar su dinámica hacia la regeneración urbana a favor del turismo con el argumento de mejorar las condiciones de vida de sus residentes al tiempo que desplazaba a su población a la periferia. Con el análisis de la evidencia censal (Inegi 1992, 1998, 2000, 2008 y 2010) se llegó a la conclusión de que, a inicios del 2010, el abandono de viviendas, el despoblamiento, la gentrificación, la precarización laboral y el envejecimiento de la población fueron las características más relevantes de una ciudad con vestigios mineros que fue declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1993.

Centro Histórico de Zacatecas, suburbanización, gentrificación, segregación, envejecimiento

## Between regeneration and suburban development: Historic Center of Zacatecas, Mexico

*The Historic Center of the city of Zacatecas (CHZ) was one of the first to drive its forces towards urban regeneration in favor of tourism with the argument of improving the living conditions of its residents while displacing its population to the periphery. The analysis of census evidence (Inegi, 1992, 1998, 2000, 2008 and 2010) concluded that, at the beginning of 2010, abandonment of dwellings, depopulation, gentrification, job insecurity and population aging were the most relevant characteristics in a city of mining remains declared Cultural Heritage of Humanity in 1993.*

Historic Center of Zacatecas, suburban development, gentrification, segregation, aging

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene el objetivo de mostrar cómo la combinación de una política de regeneración urbana con un proceso de suburbanización trajo como consecuencia un centro histórico estancado económica y demográficamente. Este proceso está en concordancia con los objetivos del planeamiento urbano estratégico de activar las zonas en decadencia a través de la gentrificación y el impulso de actividades culturales.

El artículo tiene tres apartados: el primero habla sobre los cambios teóricos y empíricos que han sufrido las ciudades a consecuencia de la aplicación de políticas de regeneración; el segundo refiere a los cambios que ha experimentado el Centro Histórico de Zacatecas (CHZ) en los últimos 30 años; y el tercero establece las conclusiones.

## LOS CENTROS HISTÓRICOS COMO ESPACIOS DE INVERSIÓN: TEORÍA Y PRÁCTICA

### Planeamiento racional y estratégico

En el planeamiento racional, el progreso en manos de la técnica, la ciencia y la tecnología es lo esencial; mientras que las tradiciones, las costumbres, los ritos, las prácticas, las apropiaciones y lo simbólico son representaciones de retraso y conservadurismo. Por ello, el planeamiento urbano se enfocó en que toda necesidad material debía ser satisfecha, y su aplicación implicaba hombres iguales, equivalentes y universales: poseer vivienda, empleo, buena salud, trasladarse fácilmente desde su casa hasta el lugar de empleo y realizar actividades de entretenimiento, como comprar o pasear, era lo básico (Greene, 2005).

Este tipo de planeamiento alude al periodo de la posguerra, en que el Estado benefactor en países europeos o interventor en países latinoamericanos intentó satisfacer las necesidades más generales de la población urbana al proveerle de vivienda, trabajo, transporte y entretenimiento de una forma eficiente y universal en el centro de la ciudad, donde todos convergían. El Estado, por tanto, administraba la ciudad (Harvey, 2006). Entre la escasez

de recursos y la jerarquización de necesidades, los resultados propiciaron ciudades estructuralmente heterogéneas y desiguales.

La mayoría de los bienes y servicios que satisfacían las necesidades de los habitantes de la ciudad fueron localizados en el centro, lugar adonde convergían desde la periferia consumidores, servicios y bienes. Su jerarquización como centro principal de la ciudad fue apoyada por la densidad de consumidores que lo visitaban, por su poder adquisitivo y por la red de transporte que lo alimentaba (Alegría, 1994).

El cambio de centralidad se efectuó al desplazarse la población hacia la periferia. La dependencia del negocio respecto del cliente (y sus constantes cambios en gustos y preferencias) requirió de su acceso directo a los suburbios (O'Sullivan, 1996). Así se crearon conglomerados de comercios y servicios especializados (*malls*), donde consumidores redujeron costos de viaje al comparar precios y productos cerca de sus residencias (Goodall, 1977).

Aunque existe variedad en especificidades, se considera que las ciudades estadounidenses son el prototipo, pues ahí se vivió la descentralización de la industria, la reducción de costos en transporte y comunicaciones, los estímulos fiscales, la infraestructura carretera y los precios bajos en la tierra suburbana. La suburbanización de la población siguió al empleo y sus costos de desplazamiento se redujeron. La descentralización de la actividad terciaria fue la fase final (Levy, 1985; O'Sullivan, 1996).

En ciudades con base terciaria, el crecimiento de la población provocó su desplazamiento hacia el perímetro; presionó sus fronteras hacia afuera, a la vez que generó el cambio del uso rural a urbano y su densificación, con secuelas en el mercado inmobiliario. Uno de los factores que indujo a la segregación fue el crecimiento de la población. La invasión de grupos de ingresos medio y bajo en barrios residenciales de alto ingreso en el centro de la ciudad obligó a este grupo social a moverse al borde urbano, con altos costos de transporte, pero con el beneficio de precios bajos de suelo, grandes lotes e infraestructura carretera (Levy, 1985).

El aumento de los gastos públicos en infraestructura urbana y el mejoramiento de la calidad de vida urbana que suscitó la expansión urbana de posguerra

incitaron a los detractores del planeamiento racional a decir que el Estado debería dedicarse a sus iniciales facultades fiscalizadoras y de seguridad pública. El planeamiento racional dejó de ser útil y surgieron modelos alternativos que estimularon el papel regulador del Estado y favorecieron el surgimiento y la participación de otros agentes sociales en la conducción de los procesos urbanos a inicios de la década de 1980.

Con el planeamiento estratégico, los objetivos fueron inmediatos y fragmentados, y los derechos y las responsabilidades urbanas se distribuyeron entre las esferas pública y privada. El Estado se transformó en un facilitador, un generador de desarrollo local a partir de la coordinación entre las instancias de trabajo y de capital, y el fortalecimiento de los mecanismos participativos en la toma de decisiones. El “nuevo” Estado permitió, en teoría, potenciar los procesos de empoderamiento y de gobernanza local (Greene, 2005); y el planeamiento urbano requirió políticas de coalición y alianzas de clase que organizaran el espacio bajo un complejo sistema de fuerzas movilizadas por diversos agentes sociales (Harvey, 2006).

La expansión urbana se convirtió en fragmentación urbana: zonas y comunidades locales; centro y suburbios; región metropolitana y municipalidades. Y la gobernanza consistió en descifrar el poder real de la reorganización de la vida urbana, más allá de los Gobiernos locales y la administración, que apenas cumplen un papel facilitador y coordinador (Harvey, 2006). En ese sentido, el poder de organizar el espacio urbano se origina de un complejo conjunto de fuerzas movilizadas por los diversos agentes sociales, en que el conflicto y la coalición se entrelazan en aras de revitalizar ciertas áreas (Poria y Ashworth, 2009).

#### **Rehabilitación física, revitalización económica y conducta social**

El proceso expansivo urbano causó estancamiento y declinación en las áreas centrales, problema que se resolvió con tres estrategias. Estas se describen a continuación.

La rehabilitación física rescata las estructuras físicas de la zona. De acuerdo con planes de manejo, el Estado planifica qué edificios rehabilitar para mejorar la calidad de vida. El capital inmobiliario invierte en edificios en mal estado y

los convierte en centros comerciales, oficinas o viviendas de mejor calidad. Los grupos sociales que viven en dichas zonas aparentemente son reubicados de manera temporal mientras rehabilitan esos lugares. No obstante, ante el aumento del precio del uso del suelo que provoca la rehabilitación, los pobladores optan por salirse definitivamente (Linares y Lan, 2007).

Estos proyectos son discutidos por la sociedad, bajo la bandera de la gobernanza urbana (referéndums, consultas, participaciones), pero son auspiciados por agentes económicos y políticos interesados en impulsar la zona (McCarthy, 2003). Los posibles conflictos se desvanecen al tratar la problemática de forma individual o al manejar pequeños grupos con intereses diferenciados.

El impacto se da en el mejoramiento económico y la segregación. Con viviendas mejoradas, la renta del suelo se incrementa y solo puede ser pagada por grupos con mayor ingreso y bagaje cultural. Como consecuencia, se pierden la mezcla social y la identidad de la zona para adquirir otras nuevas, bajo la dinámica del estilo de vida del grupo dominante en esta nueva fase (Bourdieu, 2003).

La revitalización económica crea actividades como el turismo y el comercio, o servicios que interesan a visitantes y residentes. Desde esta lógica, las ciudades entran en competencia para atraer capital y ofrecer ventajas físicas, económicas y sociales. Su imagen es el mecanismo para vender y los índices de competitividad y calidad de vida son instrumentos comparativos con el resto del mundo (Snepenger *et al.*, 2003).

El Estado, al igual que en la rehabilitación física, cumple un papel esencial en esta estrategia: crea infraestructura, marcos legales e incluso inversión inicial para impulsar la revitalización económica. El capital privado, después de las pérdidas iniciales, es el *continuador* para mantener su estado competitivo.

Los tradicionales distritos comerciales son espacios de interacción entre residentes y visitantes; pero las interacciones e impactos del turismo pueden tener efectos nocivos: los residentes empiezan a entender que los comercios y los servicios satisfacen las necesidades de los turistas. Las actividades culturales, de entretenimiento y ocio llegan a ser artificiales, y los espacios públicos se rehabilitan para los visitantes. El distrito tradicional llega a ser evitado por residentes por carecer de significado real, lo cual también afectará con el paso del tiempo a los turistas (Snepenger *et al.*, 2003).

El punto central de la estrategia híbrida es la cultura y la creatividad como fábricas de cohesión social en la zona central, apoyadas por la rehabilitación física y la revitalización económica. El concepto de ciudad creativa viene de una movilización de la inherente *creatividad* en arte y cultura para establecer nuevas industrias y oportunidades de empleo, al mismo tiempo que suscita una lucha contra los problemas ambientales, raciales, étnicos y de los sin hogar (Sasaki, 2010).

Según esta estrategia, el actual desarrollo del capitalismo se dirige a una nueva fase distintiva, en la cual las fuerzas impulsoras de la economía no son solo tecnológicas u organizacionales, sino humanas. La *clase creativa* (un concepto bastante vago, que comprende trabajos intensivos en el conocimiento y cuya función es crear nuevas formas significativas: artistas, científicos, analistas, gerentes de negocios, creadores de opinión) es una “clase dominante en la sociedad”. Las personas de esta clase son distinguidas por sus recompensas materiales (altos salarios) y desean vivir con calidad en excitantes lugares, ser siempre creativos y tolerantes. Los planificadores involucrados en reactivar zonas centrales priorizan ambientes creativos e imágenes de ciudades *cool* para atraer a dichos profesionales (Zimmerman, 2008).

Además del arte y la cultura, se desarrolla la rehabilitación física y la revitalización económica con enormes implicaciones políticas y sociales. Los sectores inmobiliario y gubernamental construyen caracterizaciones simbólicas en publicidad y mercadotecnia para legitimar sus acciones, atraer inversiones, empleadores, residentes y visitantes. Crean representaciones del espacio público bajo nuevos paisajes urbanos, como la construcción de infraestructura de transportes y comunicación, parques temáticos e industriales, centros de convenciones, centros comerciales, estadios deportivos y salas de conciertos (Kim, 2010).

El valor de estas construcciones físicas y simbólicas se convierte en *capital* cultural solo si cumple los lineamientos de dicha clase creativa. Bajo ese precepto, los sitios históricos, patrimoniales y creativos pueden ser mercancías en tanto la cultura y el arte se convierten en productos sustentables para la sociedad y la economía urbana (Wang, 2009). Mas la discriminación y la exclusión para quienes no congenian con dichos intereses está garantizada (Sasaki, 2010).

A pesar de las especificidades, los resultados son similares: la atracción de residentes, capitales y visitantes refiere a un mejoramiento alusivo al estrato social y a la competitividad económica de estas zonas bajo las características de volatilidad, superficialidad, individualidad y diversidad, en detrimento de la universalidad y la inclusión social.

Con esta práctica, una nueva estructura espacial desigual emergió, y la disparidad entre la ciudad central, la inherente y los suburbios llegó a ser mayor. Las áreas rehabilitadas provocaron un aumento del precio del suelo, en tanto, las zonas periféricas y los suburbios ofrecieron la tasa de gradiente del suelo más baja (Wang y Yu-Lee, 2009). Casi siempre, los proyectos de rehabilitación fueron otorgados a grandes empresas desarrolladoras, las que promovieron un estilo arquitectónico que facilitó la atracción de grupos sociales de alto ingreso. Muchas de las áreas centrales se transformaron gradualmente en bienes residenciales para élites. El redesarrollo urbano junto con el desplazamiento de la pobreza son presentados como una estrategia de *hacer el lugar* y, así, un mecanismo para incrementar los valores del suelo.

La acción municipal, por tanto, no necesita ajustar la estructura de impuestos, perseguir a las grandes corporaciones para tentarlas a invertir y proveer infraestructura urbana básica; solo suministra el tipo adecuado de infraestructura material y cultural (Zimmerman, 2008), que la sumerge en deudas impagables (Harvey, 2006).

La relevancia del grupo creativo y sus prácticas culturales, como objeto de atracción urbana al final expresan la invisibilidad del resto de los estratos sociales, en especial el de la clase trabajadora (Zimmerman, 2008). Esta política de regeneración urbana impulsó los grupos diversos (feministas, gays, solteros) y ocultó-desplazó los grupos desiguales (desempleados, trabajadores, jornaleros, estructuras familiares tradicionales).

La disminución de funciones tradicionales (administración pública, comercio y servicios) y el impulso de la economía creativa son resultado de la mercantilización de la cultura asociada al entretenimiento y ocio. Las zonas rehabilitadas y revitalizadas se convierten en lugares donde los bares, antros, restaurantes y centros de espectáculos dominan y segregan a grupos sociales ajenos (Roberts, 2006).

### CASO DE ESTUDIO: SUBURBANIZACIÓN, GENTRIFICACIÓN Y ENVEJECIMIENTO EN EL CENTRO HISTÓRICO DE ZACATECAS

La ciudad de Zacatecas-Guadalupe (CZG) se localiza aproximadamente 600 kilómetros al norte de la Ciudad de México. Su origen se remonta al periodo colonial, época en la que fue uno de los centros mineros más relevantes. El Centro Histórico de la ciudad de Zacatecas (CHZ) está localizado al noroeste de la zona urbana y hasta el 2003 fue su principal centro económico, social, político y cultural, y con mayor carga simbólica. Aunque la mayor parte de su diseño arquitectónico y urbanístico proviene de mediados del siglo XIX –excepto la catedral o el Palacio de Gobierno, construidos en el siglo XVIII–, es considerado un lugar que expresa el poderío minero novohispano.

Si bien la regeneración urbana se aplicó desde 1980, cabe precisar que la última etapa ha sido significativa por proveer una partida exclusiva del presupuesto estatal para el fomento de la actividad turística (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2007-2012). La partida presupuestal supera por mucho cualquier inversión desarrollada en el CHZ desde que se consideró polo de impulso económico y cultural, y representa en promedio, el 19 % del gasto programable del presupuesto estatal anual (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2010).

Aunque tiene tres partidas etiquetadas (creación y modernización de infraestructura turística; fortalecimiento de la difusión y promoción turística; y creación y mejoramiento de los servicios turísticos), cabe esperar cualquier cosa en términos de dirigir los recursos. No existe un rigor en criterios de planificación y ejecución, mucho menos transparencia en la rendición de cuentas en pro del turismo. El destino del recurso público para promoción y generación de espectáculos con el fin de atraer turistas se ha centrado en la promoción, pero bajo el velo está el despilfarro.

Aunque los recursos presupuestarios tienen el objetivo de convertir el estado de Zacatecas en destino turístico, la mayor parte se destinó exclusivamente al fomento del CHZ (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2012). En el 2008, el 78 % de dicho rubro presupuestal se centró en el CHZ; en el 2009 se incrementó a 81 %; en el 2010 a 85 %; en el 2011 a 88 %, y en el 2012 a 90 % (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2008-2012).

Su objetivo es exclusivamente el fomento turístico, lo que lleva a la exclusión de proyectos de fomento económico de otro tipo, como los de comercio o de servicios no turísticos. Como se demuestra líneas abajo, las actividades comerciales y de servicios mostraron visos de estancamiento y tendencia a desplazarse hacia la periferia en busca de mercados cautivos que el CHZ ya no ofrecía.

A pesar de las fuertes inyecciones de inversión pública, el turismo como sector económico no despuntó en el periodo 1990-2010. La creación de establecimientos, los empleos, los ingresos derivados de la actividad, el valor agregado y las remuneraciones al trabajador estuvieron totalmente estancados.

Finalmente, el nombramiento de Patrimonio Cultural de la Humanidad por norma impidió cambios en la estructura del CHZ; situación que no fue obstáculo para que el capital inmobiliario desde finales de la década de los noventa haya dejado fachadas intactas y modificado interiores con el fin de cambiar su uso para actividades turísticas más rentables, lo cual propició discrepancias con instancias estatales controladoras del patrimonio.

La Unesco no tuvo disponibilidad o autoridad para compartir la conservación urbana de Zacatecas. Aunque el apoyo de la Unesco fue valorado, prestigiado y, en muchos aspectos, fijó la agenda para la conservación del patrimonio, la realidad fue diferente. El poder de la Unesco para conservar el patrimonio urbano fue condicionado y diluido por autoridades y empresarios locales bajo la tutela de la Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas (JPYCMYZTEZ). El Estado usó el poder político y económico para llevar a cabo la conservación urbana, bajo el control de los empresarios locales.

En el CHZ los funcionarios locales hicieron todo lo posible para hacer el ambiente compatible con la preocupación de la Unesco por la autenticidad. Después del nombramiento, sin embargo, esta influencia quedó afuera por dos razones: primero, los consultantes culturales afiliados a la Unesco no pudieron intervenir ampliamente en las relaciones domésticas zacatecanas; y segundo, no produjeron adecuados recursos económicos para forzar a los Gobiernos estatal y municipal a seguir sus consejos.

Durante dos décadas, entre 1990 y 2010, el CHZ presentó las siguientes características:

**1. Despoblamiento y envejecimiento.** El despoblamiento fue producto, en un primer momento, de la suburbanización, principalmente al norte de la ciudad de Guadalupe (desde Bernárdez hasta La Condesa), donde familias jóvenes encontraban viviendas de interés social a un precio más bajo que el de las viviendas localizadas en la parte central de la ciudad de Zacatecas. Este proceso estuvo acompañado por una descentralización de la actividad económica desde el CHZ hasta la zona Bernárdez, localizada en el sector limítrofe entre los municipios de Zacatecas y Guadalupe.

En un segundo momento fue la caída de la tasa (de por sí baja) de crecimiento geométrica desde inicios de la década de 1990 en la CZG: 0,865 para el periodo 1990-1995; 0,631 para 1995-2000; 0,68 para 2000-2005; y en el 2005-2010, de 0,68. Esto fue producto de la emigración hacia otras áreas urbanas y la propensión de las familias jóvenes a tener menos hijos, lo anterior aunado a la caída de la tasa de mortalidad incrementó la esperanza de vida a tal grado que la tendencia es al envejecimiento de su población residente (González, 2010).

A diferencia de lo vivido en otras áreas de la CZG, el CHZ mostró desde 1990 una caída de residentes (36 %), así como del dinamismo demográfico. El fenómeno de despoblamiento del CHZ se originó en aquellos grupos que refieren a edades infantil (disminuyó 48 %), juvenil (57 %) y adulto-joven (34 %). Ante ello, el grupo de adultos mayores tuvo mayor relevancia: en 1990 solo era el 4 % de la población del CHZ, y en el 2010 concentró el 12 %.

Pese a ello, por su magnitud, la composición demográfica estuvo dominada por el grupo de edad adulta (18-59 años) como resultado de que la CZG vivió su bono demográfico durante el periodo 1990-2010. Este fenómeno contrasta con el proceso vivido en las áreas periféricas de la mancha urbana, donde los grupos de edades infantil y juvenil fueron dominantes. Durante este lapso, el CHZ se convirtió en un espacio urbano solitario, donde la mayoría de sus residentes tendían a envejecer.

**2. Aumento de la población con mayor instrucción educativa.** La población de la CZG mejoró su grado de instrucción educativa: en 1990, un zacatecano estudiaba 9,4 años en promedio, en el 2000 esta cifra subió a 9,675 y en el 2010 a 10,4. El CHZ fue el área con los valores más altos: en 1990, 11,2 años estudiados; en el 2000, 11,4 años; en el 2005, 12,06 años; y en el 2010, 12,35 años. Tales valores están clasificados en educación terciaria o superior.

En 1990, el 31 % de la población mayor de 18 años y más que vivía en el CHZ adquirió educación superior y esta cifra se incrementó a 44 % en el 2010. Al mejorar su nivel educativo, los residentes del CHZ presentaron demandas económicas, sociales, políticas y culturales más sofisticadas.

**3. Segregación socioespacial por ingreso.** El proceso de segregación socioespacial-gentrificación en el CHZ se caracterizó por la expulsión (ya sea por políticas de rehabilitación física o por los altos precios de rentas del suelo) de pobladores con ingresos bajos y en el fomento de viviendas para pobladores de ingresos altos, de preferencia con estructuras familiares pequeñas y con gustos más sofisticados por la cultura y las artes. Este proceso, llamado por muchos gentrificación (concepto castellanizado del inglés por el que se identificó un cambio de las estructuras socioresidenciales en las zonas centrales de las ciudades y la variación de un grupo de ingreso bajo y étnico-racial afroamericano por un grupo de ingreso alto y étnico-racial caucásico), está relacionado con un proceso de aislamiento socioespacial de este grupo en detrimento de la mezcla social, sin considerar la variable étnica, a causa de ser irrelevante en esta zona urbana, que mostró un proceso de mestizaje mayor que el 98 % de la población total en el periodo de análisis (1990-2010).

La mezcla social de los distintos grupos sociales o racial-étnicos es esencial para el buen funcionamiento de las áreas urbanas. El dominio de uno en términos económicos, culturales, políticos o sociales en el espacio urbano alude a un proceso de segregación del resto de los grupos o auto-segregación en tanto desea autoexcluirse del resto.

Desde 1990, el CHZ se vio afectado en su mezcla social, producto del ingreso económico. Por medio del índice de segregación socioespacial (Alegría, 1994b, 423), se observó, desde 1995 hasta el 2010, el dominio del

grupo social con ingresos mayores de dos y hasta cinco salarios mínimos (SM), al mostrar un índice cercano a 0 (mayor mezcla social) con un valor de 5. Hasta 1995, el grupo de ingreso dominante fue el que recibió menos de dos SM al presentar un índice de 12.

Espacialmente, a pesar de su despoblamiento, el CHZ y su área vecinal no sufrieron una importante pérdida de población ocupada que recibe por actividad laboral más de cinco salarios mínimos. El CHZ y su área vecinal fueron durante el periodo de 1990-2010 lugares atractivos para que residan personas pertenecientes al grupo con ingresos mayores de cinco salarios mínimos; mucho más atractivos que para el grupo con ingresos de dos y hasta cinco salarios mínimos. El CHZ y su área vecinal concentraron el mayor número de personas residentes clasificadas en este grupo de ingreso alto (más de cinco salarios mínimos) durante dicho periodo (25 % en 1990 y 45 % en el 2010).

Para resumir, el CHZ y su área vecinal mostraron en 20 años condiciones suficientes para afirmar que hubo un proceso de segregación, el cual se basó en dos fenómenos: a) segregación de los grupos de ingresos bajos (menor de dos salarios mínimos) a los barrios de menor equipamiento urbano y localización geográfica (Los Bolos y Pánfilo Natera), donde se concentraron los valores más bajos de instrucción educativa, población ocupada y con derechohabencia a seguridad social y viviendas habitadas; b) autosegregación de los grupos de ingresos medios (de dos y hasta cinco salarios mínimos) y altos (más de cinco salarios mínimos). Con comportamientos similares en indicadores de hacinamiento, empleo, seguridad social y nivel de instrucción educativa, aunque con decisiones de localización residencial distintas (el grupo de ingreso medio se concentró predominantemente en los barrios de Alameda, El Tanquecito y La Ciudadela, mientras que el de ingreso alto se acomodó en la zona central y en los barrios de Rebote y Sierra de Álica), ambos grupos mostraron su poder cultural, económico y físico en el área de análisis.

Desde esa lógica, la segregación socioespacial está presente en el área con dos dinámicas: a) dominio demográfico, social y económico de personas que reciben ingresos mayores de dos y hasta cinco SM, lo cual impone comportamientos culturales, sociales y políticos, así como demanda de

bienes y servicios; y b) Su dominio espacial al concentrar la mayor parte de las propiedades. Este grupo dominante decidió localizarse en la parte oeste del CHZ. A lo largo del periodo 1990-2010, dicho grupo social evitó la mezcla social con los grupos sociales que no obtuvieron ingresos o recibieron ingresos menores de dos SM.

- 4. Situación de la vivienda.** En relación con las condiciones físicas de la vivienda (calidad de paredes, techos y pisos; dotación de servicios, como agua, drenaje, energía eléctrica), hacinamiento y equipamiento urbano, el CHZ fue el área mejor equipada de la CZG durante el periodo 1990-2010. Sin embargo, el fenómeno de mayor relevancia fue la vivienda deshabitada.

Las viviendas deshabitadas están relacionadas con el mercado inmobiliario mexicano, que favoreció la vivienda nueva para trabajadores con ingresos mayores de dos SM y con derechohabiencia a la seguridad social del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o del Instituto de Servicios de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) (González, 2013).

A esto se añadió la suburbanización de la población y las políticas de conservación del CHZ. La suburbanización de la población en la CZG estuvo supeditada al comienzo del uso del suelo agrícola y minero para la construcción de viviendas e infraestructura vial y urbana a mediados de 1970. La construcción de viviendas de interés social y residencial permitió la expansión hacia la ciudad de Guadalupe, soportada por la construcción de avenidas e instalación de sistemas de servicios públicos básicos (alumbrado público, agua potable, drenaje) a escala mayor.

Del CHZ se empezaron a desplazar a los residentes y se atrajo la actividad económica. Fue el centro principal económico de la CZG hasta el 2003. A partir del 2008, se evidenció el traslado de la centralidad económica hacia un lugar más acorde con las nuevas dinámicas de la economía regional, nacional e internacional: zona Bernárdez.

Durante el apogeo económico del CHZ (de 1980 al 2003), la renta del suelo se disparó. Los precios pagados por las actividades económicas eran superiores hasta en 800 % a los pagados en otras áreas de la ciudad. Al aumentar la renta del suelo, para el 2005 la actividad económica, excepto

el turismo, abandonó el CHZ para seguir a los consumidores periféricos. En 1988, el CHZ contribuyó con el 18,8 % del PIB de la CZG; en el 2008 solo contribuyó con el 0,06 % e inauguró un periodo de abandono y estancamiento en la conservación de la vida residencial.

La suburbanización dejó mansiones coloniales deshabitadas. Algunas de ellas, localizadas en el primer cuadro del CHZ, fueron adaptadas para la administración pública, el comercio, los servicios y el turismo. Las que no cumplieron los requisitos de localización estratégica fueron abandonadas.

La CZG posee un marco legal de protección al patrimonio natural y colonial desde 1965 (Ley de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado de Zacatecas). Bajo la tutela de un grupo de “interesados” en el cuidado del patrimonio cultural (influyentes empresarios inmobiliarios), se creó la JPYCMYZTEZ. Esta entidad, junto con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), se encargaron de proteger y mantener la estructura del CHZ, lo cual devino en su nombramiento de Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1993.

Con estos lineamientos inflexibles, los dueños de las casas, las casonas y las mansiones no tuvieron muchas opciones para adecuarlas a los nuevos patrones de comportamiento basados en la movilidad y nuevas tecnologías de comunicación y transporte. La mayoría de las edificaciones simplemente fueron abandonadas por el alto costo de mantenimiento y la baja demanda de uso. El CHZ para el 2010 se convirtió en el área con mayor número de viviendas deshabitadas de la mancha urbana (18 000).

Como la tenencia del suelo es privada, las decisiones de utilización y rehabilitación de los edificios lo son de igual forma. En 1990, en el CHZ el 90 % de las viviendas eran particulares; para 1995 se incrementaron a 91 %; en el 2000 a 96 %; en el 2005 a 99 %; y en el 2010 a 99,8 %. Por tanto, si bien las políticas de conservación y mantenimiento en el CHZ fueron discutidas, planeadas y ejecutadas en el ámbito público, la influencia de los propietarios de las edificaciones históricas fue contundente, sobre todo de aquellos que concentraban más propiedades.

A esto hay que sumar la caída de los índices de ocupación. El promedio de personas por vivienda en el CHZ descendió de 4,6 en 1990 a 3,3 en el 2010, contra los 4,3 y 3,5, respectivamente de la CZG; valores que sustentan aún más su despoblamiento.

**5. Empleo y seguridad social.** Por la centralidad económica del CHZ, el empleo fue esencial en su dinámica interna. Ahí se demandaron trabajadores del resto de la mancha urbana para sufragar su actividad. En el 2003, producto del cambio de la centralidad económica, la demanda de trabajadores empezó a retraerse y desplazarse hacia el nuevo centro, Bernárdez, por lo que se dio un cambio radical en la composición social y del empleo en el CHZ.

El primer cambio se evidenció en la disminución de la población económicamente activa (PEA), producto del despoblamiento y el aumento de la población adulta mayor que caracteriza el lugar; en 20 años cayó en 350 %. La población ocupada (PO) también descendió, aunque a ritmos menos acelerados. Finalmente, la población desempleada aumentó debido a lo siguiente: deterioro de las condiciones socioeconómicas en el CHZ; estancamiento económico de la ciudad y del país en el periodo 1990-2010. La población desempleada representó el 1 % en 1990; mientras que en el 2010, el 10 % de la PEA.

Con respecto a la seguridad social, por la caída de la PO, el número de residentes del CHZ con derecho a seguridad social disminuyó también. Durante un periodo de 20 años, sus residentes perdieron el derecho a la seguridad social debido al aumento del desempleo (la derechohabiencia está ligada al empleo) y la precarización laboral (acceso a trabajo con ingresos magros y sin prestaciones sociales). De 1990 al 2010, la proporción de PO del CHZ descendió 32 %, en tanto la proporción de población con derecho a seguridad social cayó 69 %.

Adicionalmente, el CHZ, al igual que la CZG, deterioraron la calidad de la seguridad social, debido a la disminución de la población cubierta por el ISSSTE combinada con un incremento de población cubierta por IMSS y Seguro Popular, y con el aumento de población sin derechohabiencia. Para 1990, el ISSSTE, junto con seguridad social al 61 % de su población;

en el 2010 solo lo hizo con el 25 %. La nueva dinámica laboral privilegió la seguridad social de los trabajadores privados cubiertos por el IMSS, donde por definición presentaban mayor precariedad laboral y social que aquellos asegurados por el ISSSTE.

El aumento de la población cubierta por el IMSS en el CHZ a partir de 1995 indica la diversificación de la ocupación económica de la PEA en sectores privados y sociales más que en el sector público. Al inicio del periodo 1990–2010, la mayor parte de la PO se orientaba a la administración pública. Ante el *adelgazamiento* del Estado, al final de dicho periodo se produjeron recortes de personal (y por tanto de seguridad social) que era absorbido principalmente por el sector social (Seguro Popular) y privado (IMSS); la menor parte de la PO fue deteriorando su condición al grado de abultar el desempleo y la proporción de personas sin derecho a la seguridad social.

Además, el patrón de segregación en la localización residencial se intensificó. En la parte noroeste del CHZ se incrementaron los residentes con seguridad social cubierta por IMSS; en tanto, en el sur y el este, a pesar de su disminución, permaneció el mayor conglomerado de personas que cubrían su seguridad social con el ISSSTE.

**6. Especialización económica en el CHZ.** Al inicio del periodo 1990–1993, el CHZ se concentró en ofrecer todos los productos que requería la CZG, pero era mucho más productivo en el comercio al por menor y en los servicios básicos que requerían principalmente los pobladores (además de los servicios turísticos). Para 1995–1998, se redujeron las ramas económicas ofertadas en el CHZ, a causa de que la actividad turística irrumpió con bonanza. De hecho, el comercio perdió capacidad, aunque siguió siendo relevante. Durante estos años, se desplazaron a su área vecina la mayoría de los bienes y servicios básicos ofrecidos en el CHZ.

Entre el 2000–2003 la actividad turística perdió competitividad ante el comercio al por menor y sobre todo ante los servicios de entretenimiento, industria fílmica, televisiva y radiofónica, así como los culturales y financieros. Hasta este periodo, el CHZ concentraba mayor capacidad para crear economías de escala, de alcance y aglomeración que el resto

de la mancha urbana. Es decir, los precios y los productos ofrecidos en el CHZ eran los más competitivos de la CZG; situación que hizo posible aumentar la escala en el tamaño de los negocios establecidos en su área. Así también, se propiciaron las condiciones para que ahí funcionaran negocios complementarios y sustitutos de los bienes y servicios que se habían ofrecido en el periodo 1995-1998.

En el periodo 2005-2008 se modificó esta situación: las ramas económicas que abastecían bienes y servicios básicos (como servicios al hogar, personales, profesionales, legales o educativos) perdieron su competitividad y productividad en el CHZ y su área vecinal, por lo que se desplazaron hacia la periferia. En este sector estaba su mercado, la población de ingresos bajos, que ya se había instalado en la periferia de la mancha urbana. Asimismo, ramas que requerían de gran accesibilidad y consumidores de altos ingresos (servicios de telecomunicaciones, tecnologías móviles, industria televisiva, filmica o radiofónica) se localizaron en un lugar más cercano a su población objetivo, la zona Bernárdez.

1990-1993	1995-1998	2000-2003	2005-2008
Comercio al por menor de todo tipo de productos, servicios turísticos, de mantenimiento a los hogares, profesionales, médicos, educativos y de alquiler	Comercio al por menor de todo tipo de productos, servicios inmobiliarios, médicos, personales, turísticos, profesionales y educativos	Comercio al por menor de todo tipo de productos, servicios de telecomunicaciones, de entretenimiento, culturales y de transmisión radiofónica, televisiva y filmica, de internet, financieros, legales, inmobiliarios, de empleo, educativos, médicos y de cuidado de la salud, y turísticos	Comercio al por menor de artículos de lujo asociados a la salud, medioambiente y trabajo artesanal; servicios médicos y de cuidado de la salud, turísticos, de alimentación gourmet; entretenimiento, de juego y culturales; y asociaciones culturales, políticas y sociales

Tabla 1. Ramas económicas más importantes en el CHZ (1990-2008)

Fuente: González, 2009; G. González; J. González, 2012

El CHZ solo concentró el 8 % de la provisión y los negocios se especializaron en actividades que requerían de contacto cara a cara, en servicios culturales, de ocio y entretenimiento, solicitados por los pobladores de ingresos altos. En especial, surgieron los restaurantes gourmet, las galerías de arte y los comercios de productos artesanales, lo cual implicaba un cambio en los patrones de consumo, auspiciado por el aumento de residentes y visitantes de ingresos altos.

La tabla 1 ha dado cuenta del cambio de patrón de consumo de los visitantes y residentes del CHZ, y de su área vecinal. A inicios de la década de 1990, el CHZ aún disponía de demanda y oferta de bienes y servicios de todo tipo, que indicaban un centro donde convergían distintos estratos o grupos sociales con patrones de consumo y poderes adquisitivos distintos. A finales de la primera década del siglo XXI, la especialización del CHZ en venta, distribución y producción de artículos de lujo como comida gourmet, en servicios asociados a lo artesanal y la actividad cultural expuso a un residente con un alto poder adquisitivo, gustos más sofisticados y demandas culturales más complejas. La composición especializada en la oferta económica del CHZ estaba más asociada con el residente que con el turista, pues de acuerdo con una investigación precedente (González, 2014) este último no tuvo un gran impacto en su economía y diversificación. El residente con un mayor nivel de instrucción (educación superior), edad mediana (de 30 a 60 años) y con ingresos mayores de cinco salarios mínimos fue el que cambió la orientación económica del CHZ hacia el fomento cultural y artesanal.

## CONCLUSIONES

El CHZ mostró en 20 años dos fenómenos:

- Segregación de los grupos de ingresos bajos (menores de dos salarios mínimos) al área de menor equipamiento urbano y con lejana localización geográfica, donde se concentraron los valores más bajos de instrucción educativa, población ocupada, derechohabiencia a seguridad social y viviendas habitadas.

- Autosegregación de grupos de ingreso medio (de dos y hasta cinco salarios mínimos) y alto (más de cinco salarios mínimos) con comportamientos similares en hacinamiento, empleo, seguridad social y nivel de instrucción educativa, aunque con decisiones de localización residencial distintas: el primer grupo se concentró en la parte oeste, y el de ingreso alto se acomodó en el sur y el este. Lo más importante fue que ambos grupos mostraron su poder cultural, económico y físico en el área de análisis.

En el CHZ, al igual que en otros centros históricos, se ha consolidado la gentrificación con rasgos específicos:

- Posicionamiento discreto pero contundente del grupo de ingreso alto, en contrapartida con la expulsión de los grupos de ingresos bajos hacia la periferia, lo cual ha cambiado los patrones de consumo y la oferta económica del lugar.
- Mejoramiento de los niveles educativos al pasar del dominio de la primaria terminada en 1990 al de la educación superior en el 2010.
- Disminución importante del promedio de personas por vivienda. Esto provoca que las casonas sean habitadas por tres personas, quienes disponen de grandes espacios para diversas actividades (200 m<sup>2</sup> en promedio). Esta situación contrasta con la periferia, donde en viviendas de 45 m<sup>2</sup> en promedio viven de tres a cuatro personas.
- Un aún dominante grupo de personas de entre 18 y 59 años, demandantes de bienes y servicios específicos que aluden a la tendencia del CHZ a especializarse en actividades culturales y de entretenimiento. Al mismo tiempo, un grupo cada vez más importante de personas de 60 años a más predomina en el espacio del CHZ.
- Despoblamiento, producto de varios factores combinados (suburbanización de la población joven, con familia y de bajos ingresos; política inflexible de cambiar la estructura física del CHZ; descentralización de la actividad económica e impulso de la actividad turística) que intensifica el deterioro físico, cultural y económico del área.

Hasta la fecha no existe un proyecto de repoblamiento inducido. Las políticas de rehabilitación física y desarrollo económico (en especial, de entretenimiento y ocio) en los últimos 20 años han propiciado condiciones idóneas para impulsar el turismo y gentrificar el CHZ. Esto ha dado como consecuencia un ambiente adecuado para la exclusión de grupos sociales distintos de los que perciben ingresos medios y altos, fenómeno que se compagina con un estancamiento económico, suscitado por la caída en la demanda de bienes y servicios cotidianos, así como por el privilegio de contar con servicios de entretenimiento y el ocio.

#### REFERENCIAS

- Alegría, T. (1994). Condiciones espaciales de la pobreza urbana y una propuesta para su disminución. *Frontera Norte* [número especial], 1(6), 61-76.
- Alegría, T. (1994b). Segregación socioespacial urbana. El ejemplo de Tijuana. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 9(2), 411-428.
- Bourdieu, P. (2003). *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. México: Taurus.
- Gobierno del Estado de Zacatecas. (2008-2012). *Cuentas públicas 2008-2012*. Zacatecas: Gobierno del Estado de Zacatecas.
- González, G. (2009). *Centralidad y distribución en el ingreso. Cambios en la estructura de la ciudad Zacatecas-Guadalupe (1990-2004)*. Zacatecas: Conacyt / Universidad Autónoma de Zacatecas.
- González, G. (2013). La paradoja del derecho a la vivienda en México: vivienda urbana nueva deshabitada, 1990-2010. *Semina: Ciências Sociais e Humanas*, 34(1).
- González G. (2014). *Circo sin pan. Regeneración y mercantilización en el Centro Histórico*. Ciudad de México: Universidad Nacional de Zacatecas.

- González, G., y González, J. (2012). Capital y trabajo: implicaciones de la reestructuración productiva en el espacio. *Delos: Desarrollo Local Sostenible*, 5(15).
- Goodall, B. (1977). *La economía de las zonas urbanas*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Greene, R. (2005). Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno. *Eure*, 31(94), 77-95.
- Harvey, D. (2006). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1992). *XI Censo General de Población y Vivienda 1990*. Zacatecas.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (1996). *Conteo 95. Resultados definitivos. Tabulados básicos*. Aguas Calientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2000). *XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Sistema para la Consulta de Información Censal (Scince) 2000*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2008). *II Conteo de Población y Vivienda 2005 Zacatecas*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). *XIII Censo General de Población y Vivienda 2010*.
- Kim, Ch. (2010). Place Promotion and Symbolic Characterization of New Songdo City, South Korea. *Cities*, 27(1).
- Levy, J. (1985). *Urban and Metropolitan Economics*. Nueva York: Mc Graw-Hill.
- Linares, S., y Lan, D. (2007). Análisis multidimensional de la segregación socioespacial en Tandil (Argentina) aplicando SIG. *Investigaciones Geográficas*, (44).
- O'Sullivan, A. (1996). *Urban Economics*. Bostón: Irvin/McGraw Hill.

- Poria, Y., y Ashworth, G. (2009). Heritage Tourism-Current Resources for Conflict. *Annals of Tourism Research* 36(3).
- Roberts, M. (2006). From “Creative city” to “No-go Areas”. The Expansion of the Night-Time Economy in British Town and City. *Cities* (23).
- Sasaki, M. (2010). Urban Regeneration Through Cultural Creativity and Social Inclusion: Rethinking Creative City Theory Through a Japanese Case Study. *Cities* (27).
- Snepenger, D., Murphy, L., O’Connell, R., y Gregg, E. (2003). Tourist and Residents Use of a Shopping Space. *Annals of Tourism Research* 30(3).
- Wang, J. (2009). “Art in capital”: Shaping Distinctiveness in a Culture-Led Urban Regeneration Project in Red Town, Shanghai. *Cities* (26).
- Wang, J., y Yu-Lee, S. (2009). Gentrification and Shanghai’s New Middle-Class. Another Reflection in the Cultural Consumption Thesis. *Cities* (26).
- Zimmerman, J. (2008). From Brew Town to Cool Town: Neoliberalism and the Creative City Development Strategy in Milwaukee. *Cities* (25).

# Zapopan y la urbanización cerrada: el fenómeno de la segregación residencial en un municipio del Área Metropolitana de Guadalajara, México

Bernd Pfannenstein<sup>1</sup>

Universidad de Passau, Alemania

Edgar Eduardo Anacleto Herrera

Universidad de Guadalajara, México

Salvador Sevilla Villalobos

Universidad de Guadalajara, México

Recibido: 23 de mayo del 2017 / Aprobado: 13 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/limaq2018.n4.2250

La evolución de las ciudades transformó el modelo de urbanización cerrada y permitió la integración de mayor cantidad de población, un hecho que se traduce en la privatización de alrededor del 20 % de la superficie urbanizada municipal de Zapopan, en Guadalajara, México. Esto ha generado una serie de problemáticas de movilidad y segregación socioespacial que destacan la necesidad de realizar cambios en la normatividad urbana vigente para controlar su producción.

ciudad cerrada, segregación residencial, urbanizaciones cerradas, conflictos viales

## Zapopan and the gated community: the residential segregation phenomenon in a municipality of the Guadalajara Metropolitan Area in Mexico

*The evolution of cities transformed the gated community model and allowed for the integration of a larger population, a fact that translates into the privatization of around 20 percent of the municipal developed surface, generating a series of problems of mobility and social-spatial segregation that require changes in current urban regulations to control the production of such communities.*

closed city, residential segregation, gated communities, road conflicts

---

<sup>1</sup> El autor principal agradece al Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan) por la colaboración académica llevada a cabo dentro de los términos de referencia para la construcción de la base de datos (TDR\_SIM\_I, proyecto 2, 2014-2015).

### EL MODELO DE VIVIENDA FORTIFICADA

Analizar el entorno urbano como una representación del capitalismo contemporáneo permite constatar la proliferación de políticas globales que están modificando la manera en que las ciudades son percibidas y apropiadas (Hidalgo y Janoschka, 2014), sobre todo al verse resaltada la fuerza que adquirieron ciertas tendencias económicas y políticas internacionales en la escala local. Como ejemplo, pueden mencionarse las urbanizaciones cerradas y su auge tras convertirse en la principal alternativa de vivienda de los diferentes grupos sociales (Rodríguez y Mollá, 2003).

Conocido en el ámbito local como *coto* (Camus, 2011), la expansión de este modelo de vivienda surgió del seno de la globalización ante el desentendimiento del Estado, que dejó parte de sus funciones de gobernabilidad pública a actores privados y promovió regulaciones que posibilitaron la implementación de la economía global (Sassen, 2012). Al ser la urbanización cerrada un esquema dirigido a la alta clase social —desarrollado como producto de consumo en el mercado estadounidense para posteriormente arribar a países como Argentina, Chile y México—, generó cambios importantes en los principales centros urbanos (Thuillier, 2005; Hidalgo, 2004; Cabrales y Canosa, 2002).

El fraccionamiento cerrado tiene la capacidad de ofrecer beneficios como contacto con el medioambiente, seguridad, exclusividad y plusvalía, gracias a la privatización del espacio público (Ickx, 2002; Roitman, 2004). Este factor lo ha convertido en un esquema habitacional que propicia la segregación.

Borsdorf (2002) reconoció la existencia histórica de una diferenciación socioespacial en la ciudad; pero, a partir del desarrollo de las urbanizaciones cerradas, esta se ha convertido en un fenómeno que surge de un proceso de aislamiento voluntario e involuntario, una exclusión forzada como forma de segregación social, para la que todavía no existe una teoría general que permita explicarla.

Las razones que llevaron a las distintas urbes a optar por la vivienda fortificada varían, pero todas fueron resultado de la convergencia de posmodernidad, prácticas de segregación e integración de los diferentes estratos sociales, además de la construcción de muros como respuesta a la inseguridad (Prada, 2011; Vidal-Koppmann, 2014).

La mercantilización del desarrollo urbano y la transformación de sus componentes en objetos de negocio y especulación fortalecieron en gran medida a la urbanización cerrada (Hidalgo y Janoschka, 2014). También, llevaron al Estado a dar prioridad a la reactivación económica urbana mediante la implementación de proyectos de este tipo, en los que se restó importancia al ordenamiento territorial (Pfannenstein, Anacleto y Sevilla, 2016).

En el caso de México, hubo tres factores adicionales que influyeron en el fortalecimiento de la denominada “práctica del autoaislamiento y su materialización” (Cabral, 2006, p. 10) y que contribuyeron al aumento considerable de fraccionamientos cerrados: la incapacidad del Estado para garantizar derechos ciudadanos básicos; carencia normativa en los instrumentos de planeación urbana, que imposibilitaron controlar su producción; y la imposición del modelo como principal esquema de vivienda por parte del sector inmobiliario (Cabral, 2005, 2006).

Posiblemente, esta última razón tuvo mayor influencia en la proliferación de fraccionamientos, debido al beneficio económico que representaba para el sector de la construcción, el cual desarrolló grandes campañas de mercadotecnia con el fin de ofrecer la urbanización cerrada como única alternativa de acercar al ciudadano a una vida de alto nivel. Desafortunadamente, para muchos compradores resultó ser solo un simulacro que incrementó el precio de viviendas precarias, carentes de equipamiento y con servicios mínimos (Díaz y Hernández, 2009).

Con el objetivo de analizar las implicaciones del modelo habitacional cerrado, se ha tomado el Municipio de Zapopan Jalisco, uno de los integrantes del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), como caso de estudio. Esto debido al proceso evolutivo que tuvo ahí la urbanización cerrada, la implantación de un modelo que transformó el entorno a partir de su fragmentación, una consecuencia del patrón de “ciudad de islas” (Janoschka, 2002, p. 86).

Pese a haber sido una comunidad agrícola (Núñez, 2011), la cercanía de Zapopan a la capital estatal provocó que su proceso de urbanización se acelerara después de integrarse a la mancha urbana de Guadalajara. Así, pasó de una población de 155 488 habitantes en 1970 (Instituto Metropolitano de Planeación del AMG, 2015) a 1 332 272 personas en el 2015 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015). Como mencionan Cruz, Jiménez, Palomar y Corona (2008), buena parte de este incremento poblacional se dio

por el desarrollo de distintas tipologías de urbanizaciones cerradas, desde urbanizaciones de lujo hasta fraccionamientos para clases populares.

Aunque en 1967 surgieron las primeras urbanizaciones cerradas en los municipios que más tarde conformarían el Área Metropolitana de Guadalajara, recién en 1970 se dieron los dos primeros casos en Zapopan. Por un lado, está Bosques de San Isidro, localizado en la zona norte del municipio, cerca del Bosque Nixticuil - San Esteban - El Diente; por el otro, hacia el sur, se encuentra Bugambilias, en las inmediaciones del Bosque de la Primavera (Cabrales y Canosa, 2002).

Al ser dos fraccionamientos de lujo, su ubicación se vio motivada por la necesidad de tener espacios de gran valor natural, lo que produjo un fenómeno de inserción de las élites en entornos rurales, donde residía población de escasos recursos económicos (Camus, 2015). De este modo, se provocó una de las principales problemáticas sociales que afrontan las ciudades actualmente, un cambio en el patrón tradicional de segregación al disminuirse la distancia entre los diferentes grupos sociales (Hidalgo, Borsdorf, Zunino y Álvarez, 2008).

El proceso de exclusión se generó por la implementación de métodos de control, disuasión, inaccesibilidad y vigilancia, que se utilizan en el fraccionamiento cerrado (Díaz y Ortiz, 2014). De este modo, se convirtió en un esquema de vivienda que ha afectado el funcionamiento de los sistemas que conforman la estructura urbana del Municipio de Zapopan y ha redefinido las dinámicas territoriales del Área Metropolitana de Guadalajara.

#### UNA PRECISIÓN METODOLÓGICA PARA IDENTIFICAR LA URBANIZACIÓN CERRADA

La constante evolución urbana produjo un cambio en el concepto de urbanización cerrada, una transformación que llevó a la pérdida de los atributos tradicionales de prestigio y mejor estilo de vida (Prada, 2011), para permitir el surgimiento de espacios que intentaran recrear estas condiciones. Sin embargo, por la disminución de infraestructura interna, la falta de seguridad privada y el aumento en la densidad de vivienda, estos espacios quedaron como *falsas urbanizaciones cerradas* (Roitman, 2016, p. 16).

Resulta relevante integrar esta nueva tipología a la definición de Borsdorf (2002, p. 599) de *barrios subvencionados*, pues, aunque ha perdido características del esquema original, persiste un muro capaz de excluir —de manera total o parcial— a los ciudadanos, fragmentar el espacio y desgastar la interacción social.

Debido a la nueva condición de heterogeneidad que presentaba el fraccionamiento cerrado, fue necesario establecer un método de identificación que tomara en consideración la presencia de esta *barrera física* como factor clave para su delimitación. Esto a raíz de la importancia que adquiriría por ser la causa de las problemáticas asociadas a dicho modelo de vivienda: imposibilidad de libre tránsito, privatización del espacio público, sobrecarga de sistemas viales, fragmentación espacial y segregación.

Con este enfoque, fue posible integrar en el análisis una serie de urbanizaciones cerradas que, de otro modo, habrían quedado fuera si aún se consideraran elementos como casetas de vigilancia o la disposición de espacios de uso colectivo en el interior: fraccionamientos semicerrados (existen muros, pero el acceso no está totalmente restringido) de interés social, un esquema dirigido a la población de bajos recursos y con poca provisión de equipamientos y servicios; microubanizaciones cerradas, es decir, pequeñas unidades surgidas a partir de la agrupación de casas que originalmente no pertenecían a una urbanización cerrada (Pfannenstein, Anacleto y Sevilla, 2017).

Al definirse de este modo —y gracias a la implementación de los sistemas de información geográfica (SIG), “sistema flexible de manejo complejo de la información, con capacidad de integración de fuentes diversas y actualización permanente” (Fernández y Del-Río, 2011, p. 9)—, se pudo construir una base de datos georreferenciada que permitió realizar un análisis distinto del fraccionamiento cerrado.

Debido al potencial de los SIG para demostrar las relaciones que existen entre objetos desde una perspectiva espacial, fue posible integrar información territorial de diferente índole para obtener resultados que permitieran validar de forma preliminar la influencia que está provocando la ciudad amurallada en el entorno.

Por un lado, se llevó a cabo la georreferenciación de dos vialidades importantes que se han visto afectadas por la alta concentración de unidades habitacionales,

las avenidas Guadalupe y Aviación, con el fin de estimar la carga vehicular que soportan dichas infraestructuras por la presencia de urbanizaciones cerradas.

Ambos ejemplos fueron considerados con fines comparativos, ya que el primero funcionó para analizar, a partir de un área de influencia de 250 metros, la cantidad de fraccionamientos que afectaban la vialidad dentro de un entorno urbano consolidado. El segundo, por su parte, se trata de un caso en una zona periférica con poca conectividad vial, donde desemboca el tráfico proveniente de diversas áreas.

Adicional a ello, debido al tipo de dinámicas que ha presentado el modelo cerrado en otras ciudades, hubo interés por indagar las condiciones que había fuera del muro. Además, se puso especial atención a la dinámica del proceso de segregación social mediante la integración del grado de marginación, indicador construido a partir de los datos de Inegi (2010) con metodología del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2010).

Esta variable permite comprobar la distribución desigual de oportunidades en la población para mejorar su calidad de vida mediante el acceso a educación, salud, vivienda digna, etcétera. Una serie de datos que pueden ser contrastantes si se considera que algunos de los fraccionamientos de mayor prestigio de la ciudad se construyeron en zonas donde tradicionalmente se asentaba la población menos favorecida.

## LA PROLIFERACIÓN DE LOS MUROS

Un logro destacable de la elaboración de la base de datos de las urbanizaciones cerradas en el Área Metropolitana de Guadalajara al 2015 fue la posibilidad de cuantificar el fenómeno a escala metropolitana. Dicha información no existía debido a la ausencia de una fuente que permitiera identificar el número, la distribución espacial o el impacto territorial que ha alcanzado el modelo de vivienda fortificada.

Los resultados fueron significativos. Solo en el caso de Zapopan había 1361 fraccionamientos. Esta cantidad representa 4 548,31 hectáreas de superficie confinadas por muros que dificultan o limitan el acceso al 20,83 % de la mancha urbana municipal (figura 1).

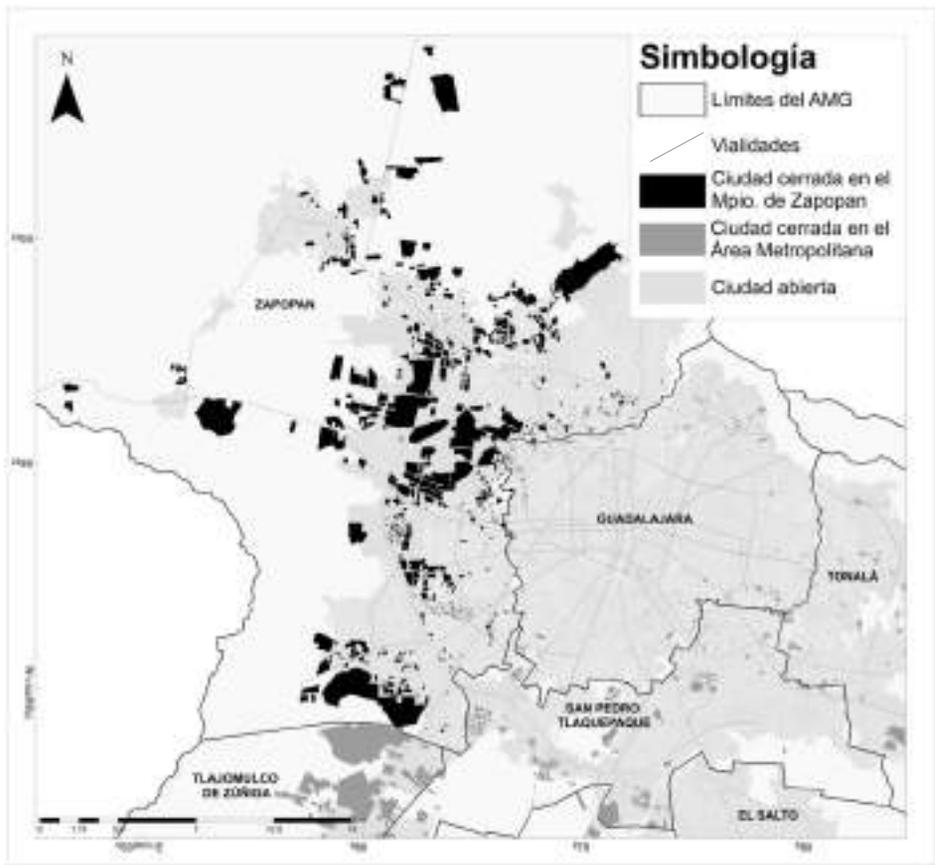


Figura 1  
Distribución territorial de las urbanizaciones cerradas en el Municipio de Zapopan (AMG) en el 2015  
Fuente: Inegi (2014)  
Elaboración propia

Zapopan y una sección de Tlajomulco, municipio que se encuentra al sur del Área Metropolitana de Guadalajara, han sido posiblemente los territorios que han sufrido mayores perjuicios debido a la gran cantidad de superficie urbanizable y a la presencia de vialidades importantes; ello sin mencionar el peso que ha tenido en ambos casos la cercanía del bosque La Primavera, un recurso natural que se empleó como *argumento de marketing* (Vidal-Koppmann, 2014, p. 3).

La construcción de fraccionamientos de lujo junto al bosque fue un éxito que comenzó a incrementar la plusvalía de la zona, atrajo más urbanizaciones cerradas y provocó su expansión por el territorio. Este hecho cambió los flujos de mercancías y personas; y aún más importante, el proceso de interacción social.

Esta transformación de la dinámica urbana alteró de manera importante el sistema territorial, efectos que se abordarán a partir de dos problemáticas claramente identificables. La primera de ellas, el funcionamiento de la estructura vial, sobre todo en aquellos puntos donde la urbanización de la zona periférica se consiguió a partir de un concepto de monofuncionalidad habitacional. Esto supuso una atracción de la ciudad y del resto de actividades a un espacio poco preparado para ello (Thuillier, 2005).

En segundo término, derivada de esta inserción forzada de las élites, se redujeron las distancias entre los distintos grupos sociales, un factor que está generando conflictos entre los habitantes que se encuentran a cada lado del muro, pues existen notables diferencias en sus estilos de vida.

### Conflictos del sistema vial

El primer caso que resulta interesante abordar para analizar el impacto de la urbanización cerrada en el sistema de movilidad urbana es la avenida Guadalupe, arteria localizada por el Anillo Periférico, en un espacio consolidado de la zona sur del municipio (figura 2).

El principal problema en calles como esta se da por un proceso de aglomeración de fraccionamientos cerrados que han buscado ubicar sus accesos lo más cerca posible a una vía de mucha importancia, para facilitar la circulación de vehículos. Desafortunadamente, esta distribución está

afectando la infraestructura vial, pues —como se puede observar en el mapa anterior— una cantidad considerable de urbanizaciones cerradas tienen su entrada sobre la avenida o próxima a ella, lo que supone la incorporación de un gran número de automóviles en apenas un par de kilómetros de vialidad y, por otro lado, una cantidad igual de autos que quieren entrar a los fraccionamientos y detienen el tráfico.

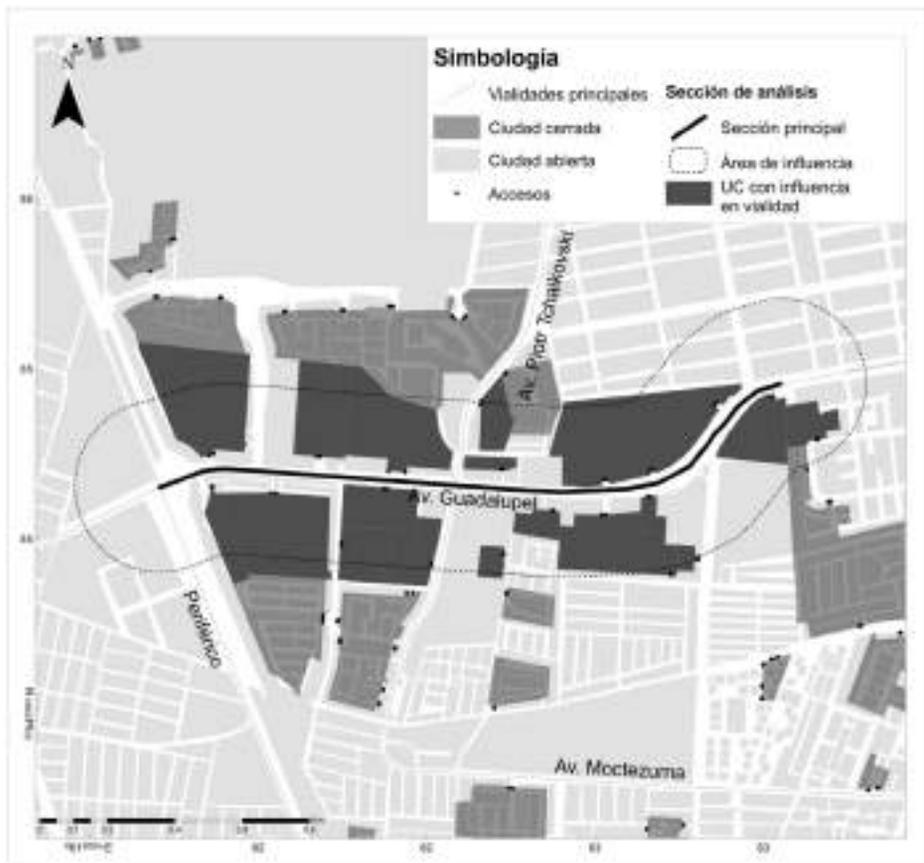


Figura 2  
 Urbanizaciones cerradas en las inmediaciones de la avenida Guadalupe (Municipio de Zapopan), en el 2015  
 Fuente: Inegi (2014)  
 Elaboración propia

Aunque la aglomeración es un factor importante, el segundo caso muestra un conflicto distinto, debido a que está ubicado en la periferia de la ciudad. Es el caso de la avenida Aviación, situada en la parte oeste del municipio de Zapopan, específicamente en el tramo que está al sur de su cruce con la avenida Santa Margarita (figura 3).

Actualmente, esta zona cuenta con pocas vialidades de gran importancia como consecuencia de la falta de proyección en la planeación del entorno urbano, lo que lleva a que exista un número reducido de alternativas para acceder a este sector. Esta área destaca por haberse convertido en uno de los focos más importantes para el desarrollo de urbanizaciones cerradas a escala metropolitana, gracias al emplazamiento de Valle Real en la década de 1980 y de Jardín Real en 1990 (Cabrales y Canosa, 2002), una sección del territorio destinada a la construcción de unidades habitacionales para población de alto poder adquisitivo.

Al haberse colocado una urbanización cerrada frente a la otra, y gracias al concepto de exclusividad que ofrecieron, comenzaron a convertirse en referentes del esquema de vivienda residencial de lujo en Guadalajara, a tal grado que hoy en día es posible escuchar la denominación Zona Real para hacer referencia a esta parte del municipio.

El auge alcanzado hizo que en las inmediaciones de las avenidas Aviación y Santa Margarita se desarrollaran una gran cantidad de fraccionamientos y se generasen problemáticas viales a raíz del proceso de aglomeración —similares a las de la avenida Guadalupe—, así como a la falta de conectividad vial de este entorno periférico, que se encontraba poco consolidado cuando se comenzó a urbanizar.

Actualmente, la ausencia de infraestructura está provocando que, además de los vehículos que provienen de los fraccionamientos localizados sobre la avenida Aviación, se incorporen automóviles que se encuentran en complejos ubicados a distancias de hasta dos kilómetros, por la falta de rutas hacia la ciudad.

También, cabe destacar que el conflicto se ha potencializado por la construcción de plazas comerciales, áreas industriales y un campus universitario, que atraen mayor flujo de personas. Pese a que no existe un

estudio referente al impacto que logran estos últimos elementos en el sistema vial, se puede tener una mejor perspectiva de su alcance al considerar los más de 3000 cajones de estacionamiento que pertenecen únicamente al centro universitario.

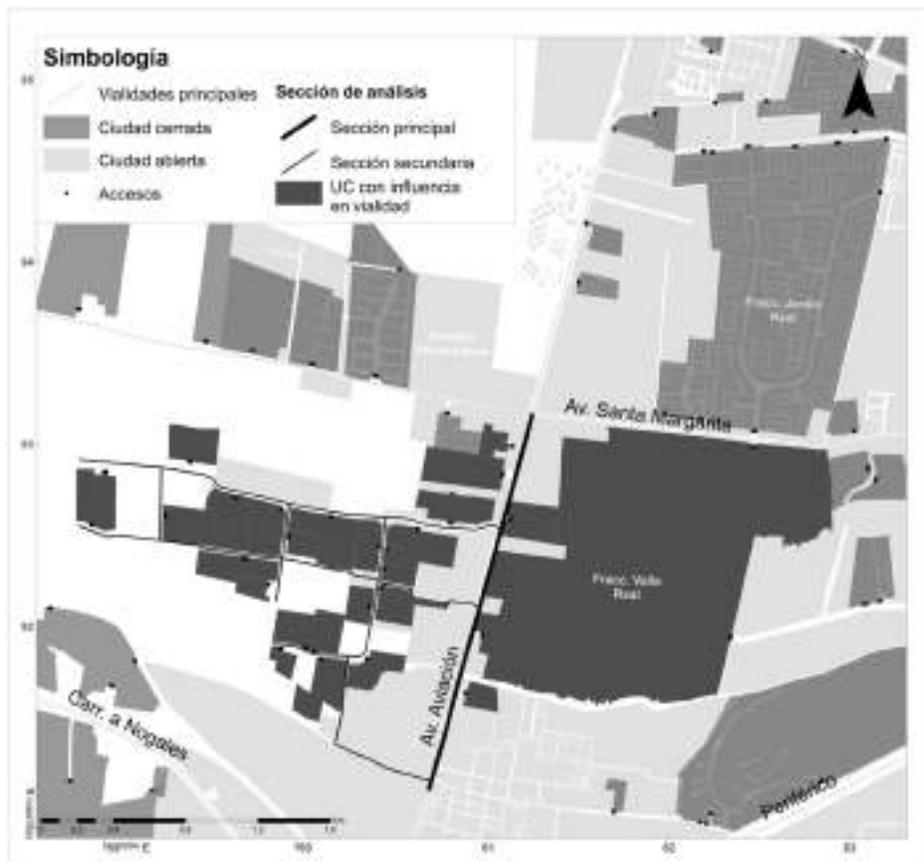


Figura 3  
 Urbanizaciones cerradas en las inmediaciones de la avenida Aviación (Municipio de Zapopan) en el 2015  
 Fuente: Inegi (2014)  
 Elaboración propia

Las diferencias entre el caso de la avenida Guadalupe y el de la avenida Aviación han resultado significativos para representar las problemáticas surgidas en diversos puntos del Área Metropolitana de Guadalajara. Por tanto, el análisis cuantitativo de las muestras clarifica la forma en que los fraccionamientos cerrados están influyendo en el sistema de movilidad urbana.

En un tramo de 1,98 kilómetros —que comienza en el cruce con el Anillo Periférico y se extiende al este—, la avenida Guadalupe da servicio a un total de 18 urbanizaciones cerradas que se encuentran dentro de su radio de influencia, 12 de ellas tienen acceso directo a dicha vía. Por su parte, Aviación da servicio a un total de 26 unidades habitacionales en apenas 2,15 kilómetros de longitud, donde confluyen diversas calles de menor importancia (tabla 1).

Vialidad	Longitud (km <sup>2</sup> )	Urbanizaciones cerradas	Con acceso directo a la avenida	Viviendas
Av. Guadalupe	1,98	18	12	3463
Av. Aviación	2,15	26	5	4828

Tabla 1. Datos sobre urbanizaciones cerradas en las secciones de análisis  
Elaboración propia

Las diferencias en cada entorno son notables al contrastar la cantidad de fraccionamientos que tienen acceso directo a cada avenida. Mientras que en Guadalupe son la mayoría, en el caso de Aviación se puede apreciar claramente la falta de infraestructura vial, pues menos del 20 % de los fraccionamientos conectan directamente con ella.

Un dato importante dentro del análisis es el número de viviendas en los fraccionamientos, principalmente porque este valor permitirá acercarse a la cantidad de vehículos que soporta el sistema como consecuencia de la presencia de urbanizaciones cerradas, ello mediante la estimación del promedio de coches por hogar en función de los datos de parque vehicular del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

El Instituto señaló que hasta el 2010 Zapopan tenía registrados 549 172 autos en circulación (Inegi, 2016); en promedio 1,5 vehículos por residencia al contrastar el total con las 366 154 viviendas localizadas en el municipio, según el último Censo de Población y Vivienda (Inegi, 2010). Con estos datos, se puede señalar, entonces, que en un poco más de 4 kilómetros de vialidades, que corresponderían a la longitud acumulada de las calles analizadas, se incorporaron alrededor de 12 437 automóviles: 5195 en la avenida Guadalupe y 7242 en el tramo de la avenida Aviación.

Si se hiciera un comparativo histórico con un corte previo de 10 años, se observaría que la avenida Guadalupe no presenta grandes cambios por tratarse de un entorno que ya estaba consolidado; en cambio, la avenida Aviación refleja una evolución considerable. Para el 2005, se estima que el promedio de vehículos fue de 1,4; y aunque esta proporción de automóviles por vivienda no varió mucho en relación con el promedio municipal que se estima para el 2010, la cantidad de casas en la zona si tuvo un incremento considerable; en una década hubo un aumento en el parque vehicular del 115 %, pues se calculó un estimado de 3366 automóviles en el área al 2005.

Es importante señalar que la mayoría de los fraccionamientos de las zonas de análisis se dirigen a una población con un nivel socioeconómico alto, por lo que existen amplias probabilidades de que ambos promedios de autos por hogar varíen, debido al poder adquisitivo de estas familias, y aumenten el número de unidades.

#### Diferencias a cada lado del muro

Según estimaciones, durante el 2010, el 48 % de la población del municipio de Zapopan vivía en condiciones de alto y muy alto grado de marginación (Pfannenstein *et al.*, 2016), por lo que representar estos datos espacialmente permite determinar el modo en que se concentra esta condición social y la forma en que la urbanización cerrada interactúa con el fenómeno.

Autores como Borsdorf (2002) y Camus (2015) hablaron sobre un aumento en el rezago social debido al surgimiento del muro, sobre todo por la reducción de la distancia entre ricos y pobres a raíz de la presencia de la barrera física, lo que ha hecho más notorio el grado de desigualdad económica.

En el mapa de la figura 4 se intenta comprobar si esta hipótesis es aplicable en el caso del Municipio de Zapopan; si realmente hubo un acercamiento geográfico entre los grupos sociales de élite y los que cuentan con pocas opciones para mejorar su calidad de vida.

Como se puede observar, la Zona Real tiene a menos de 1 km de distancia lo que anteriormente era el pueblo de San Juan de Ocotán, y entre los 2 y 3 km la colonia Santa Margarita. Por su parte, la avenida Guadalupe tiene en las cercanías las colonias Miramar, Arenales Tapatíos y el antiguo pueblo de Santa Ana Tepetitlán.

La cercanía de la urbanización cerrada a estas secciones marginadas de la ciudad, reconocidas como zonas de alto nivel delictivo (Honorable Ayuntamiento de Zapopan, 2015), muestra la gran diferencia entre los estilos de vida que separa el muro. Por un lado, se tienen grandes espacios verdes, equipamientos y servicios; por el otro, se sufren problemáticas sociales de alto riesgo para la población e inaccesibilidad a los servicios básicos. La consecuencia de esto es el desarrollo de sentimientos negativos, como miedo, desprecio o desinterés, los que aumentan la brecha entre las clases sociales que viven a cada lado del muro, a pesar de su cercanía espacial; una realidad en la que los pobladores segregados suelen ser vistos como *los otros* (Roitman, 2004, p. 10).

En lugar de privilegiarse la interacción entre ciudadanos, se está potencializando la exclusión de ciertos grupos sociales. Cada vez parece haber una mayor limitación de espacios donde el ciudadano puede percibirse a sí mismo dentro del entorno urbano (Pfannenstein *et al.*, 2016), conflicto que debe ser atendido de forma urgente si se desea conservar un sentimiento de unidad dentro del municipio de Zapopan y en el resto de territorios que integran la metrópoli.

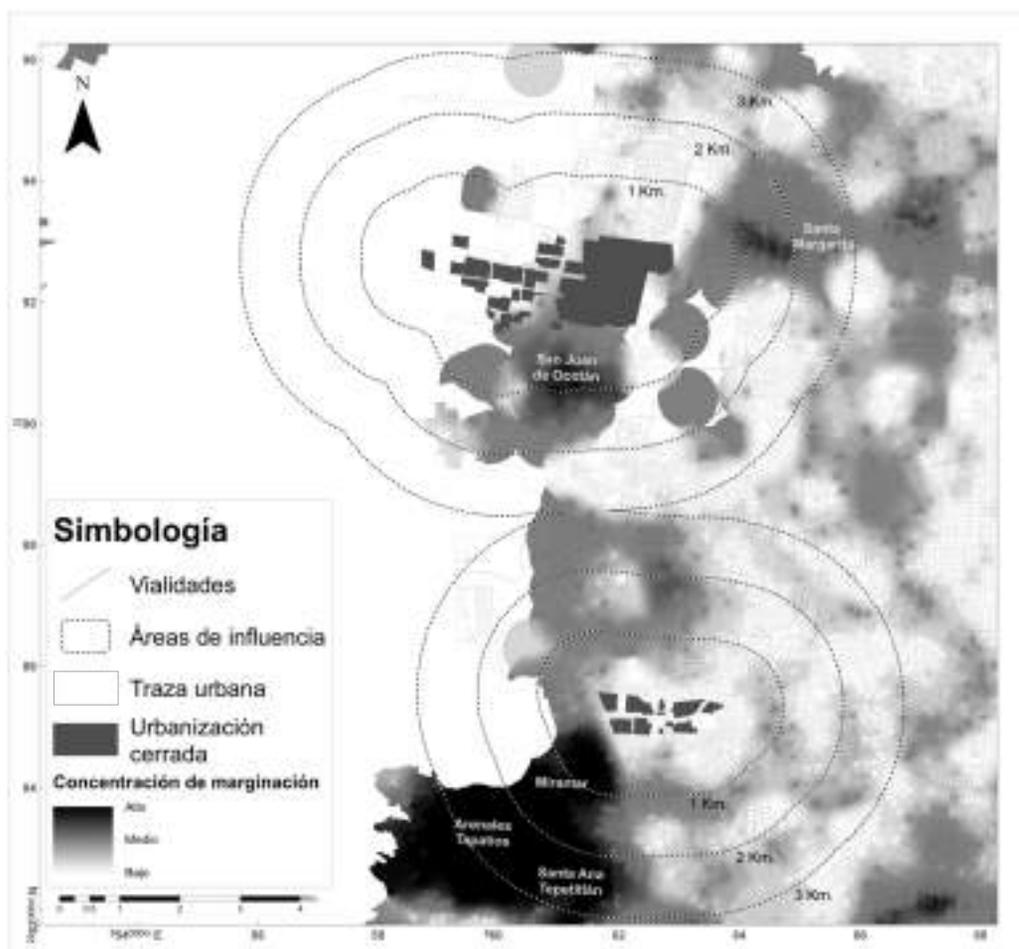


Figura 4  
 Concentración de alto grado de marginación en el Municipio de Zapopan en las inmediaciones de las urbanizaciones cerradas de las áreas de análisis  
 Fuentes: Inegi (2010) y Conapo (2010)  
 Elaboración propia

### ¿QUÉ CAMINO SE DEBE SEGUIR?

Existen puntos de vista opuestos con respecto a las urbanizaciones cerradas, lo que lleva a plantear la posibilidad de definir varias alternativas del rumbo por seguir para solucionar los conflictos territoriales emanados de la proliferación de los fraccionamientos cerrados.

Por un lado, están los ciudadanos que aceptan el modelo y lo defienden. Un grupo compuesto por quienes tuvieron que recurrir a la urbanización cerrada por diversas razones (Cabrales, 2005; Hidalgo, 2004) y por aquellos que simplemente deseaban aislarse del entorno urbano mediante la imposición de un muro que les permitiera vivir en un ambiente de exclusividad y homogeneidad social (Thuillier, 2005).

Por otro lado, se encuentra la población que se opone al desarrollo de este modelo urbano, pues entra en conflicto de diferentes maneras con su forma de vida al estar fuertemente relacionado con conceptos de privatización, segregación social y fragmentación del espacio.

Aunque la problemática vial y el aumento de la diferenciación socioespacial son solo un par de consecuencias, sirven para denotar los conflictos surgidos debido a la presencia de complejos habitacionales cerrados; y dejan claro el efecto que están provocando en los centros urbanos que adoptaron el modelo, ya que están logrando un cambio importante en el funcionamiento habitual de la ciudad, un fenómeno que es producido por la búsqueda de espacios exclusivos y seguros (Hidalgo, 2004).

Zapopan tiene casos muy puntuales, sobre todo en el tema del conflicto vial, en el que la ciudadanía exige la apertura de las calles que son de uso exclusivo de los residentes del fraccionamiento cerrado. Para ello, se basan en argumentos como que en principio son espacios públicos. Afirman que con su apertura se dará solución a problemas de movilidad y son una alternativa para subsanar la carencia de espacios de recreación que sufren los habitantes del área inmediata.

La realidad es que la problemática va más allá y debe verse con otra óptica. No solo se trata de definir si se abrirán o no estos espacios, sobre todo porque en algunos casos el fraccionamiento que *causa el conflicto* llegó antes

que el resto de la ciudad y es inapropiado atribuirle a este la culpa de la problemática que ahí se origina.

Se trata más bien de un fallo en el proceso de planeación urbana, que permitió la sobreproducción de urbanizaciones cerradas y su aglomeración, así como el desarrollo de equipamientos urbanos, servicios, comercios y otros usos del suelo en zonas que no estaban diseñadas para soportar una carga urbana tan alta.

El primer paso en este camino es regular el crecimiento del fenómeno y evitar la expansión descontrolada del modelo a causa de las libertades que permite la normatividad vigente; sobre todo, porque no se trata de restringir en su totalidad este tipo de proyectos, pero sí de plantear ciertas condiciones bajo las cuales se pueda obtener la autorización requerida: equipamientos mínimos, infraestructura suficiente, superficie y densidad de vivienda adecuadas, concentración de urbanizaciones cerradas en la zona, etcétera.

Un segundo paso consiste en analizar de manera individual cada uno de los casos que existen en Zapopan y en el resto del Área Metropolitana de Guadalajara, puesto que el nivel de impacto territorial que han conseguido las diferentes urbanizaciones cerradas ahí es distinto, según su superficie, localización, conectividad vial, entre otros. Se requiere implementar acciones específicas para dar respuesta a cada caso.

El fraccionamiento cerrado surgió como alternativa para satisfacer algunas necesidades que tenía la población, y logró cumplir su objetivo. Desafortunadamente, su producción descontrolada generó una percepción negativa de este, porque incluso las personas que habían decidido vivir intramuros notaron los perjuicios producidos por la alta concentración de urbanizaciones cerradas.

## REFERENCIAS

- Borsdorf, A. (2002). Barrios cerrados en Santiago de Chile, Quito y Lima: tendencias de la segregación socio-espacial en capitales andinas. En L. Cabrales (coord.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 581-610). Universidad de Guadalajara / Unesco.
- Cabrales, L. (2005). Proceso de metropolización y segregación social tonalteca. En B. Núñez (coord.), *Tonalá, una aproximación a su estudio*. Guadalajara: Colegio de Jalisco.
- Cabrales, L. (2006). Tendencias recientes de las urbanizaciones cerradas y polarización residencial en Guadalajara. En *Segregación social del espacio. Nuevos enfoques y patrones emergentes en México y Chile*. Ciudad de México: PUEC-UNAM.
- Cabrales, L. y Canosa, E. (2002). *Nuevas formas y viejos valores: urbanizaciones cerradas de lujo en Guadalajara*. En L. Cabrales (coord.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 93-116). Guadalajara: Universidad de Guadalajara / Unesco.
- Camus, M. (2011). Mujeres cotificadas. Etnografía en los fraccionamientos “catrines” de la Guadalajara metropolitana. *La Ventana. Revista de Estudios de Género*, 4(34).
- Camus, M. (2015). *Vivir en el coto. Fraccionamientos cerrados, mujeres y colonialidad*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Consejo Nacional de Población. (2010). *Índice de marginación por localidad 2010. Colección: Índices Sociodemográficos*. Ciudad de México: Autor.
- Cruz, H., Jiménez, E., Palomar, M., y Corona, J. (2008). La expansión metropolitana de Guadalajara en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga (México). *Serie Geográfica*, (14).
- Díaz, V., y Hernández, C. (octubre del 2010). Imaginarios habitacionales de la vivienda de lujo frente a la globalización. El caso de la ciudad de Guadalajara. *ACE: Architecture, City and Environment*, 5(14).

- Díaz, V., y Ortiz, A. (2014). La ciudad y la arquitectura del miedo. Estudio conceptual comparativo entre el fraccionamiento habitacional cerrado de lujo contemporáneo y la bastida medieval. *Revista Nodo* 8(16), 25-41.
- Fernández, S., y Del-Río, J. (2011). Sistemas de información geográfica para el ordenamiento territorial. *Documentos de Gestión Urbana* 1. Recuperado de [http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/sig/Manual\\_SIG\\_UT.pdf](http://www.mosp.gba.gov.ar/sitios/urbanoter/sig/Manual_SIG_UT.pdf)
- Hidalgo, R. (2004). De los pequeños condominios a la ciudad vallada: las urbanizaciones cerradas y la nueva geografía social en Santiago de Chile (1990-2000). *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 30(91).
- Hidalgo, R., Borsdorf, A., Zunino, H., y Álvarez, L. (agosto del 2008). Tipologías de expansión metropolitana en Santiago de Chile: precariópolis estatal y privatópolis inmobiliaria. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Ciencias Sociales*, 12(270).
- Hidalgo, R., y Janoschka, M. (2014). La ciudad neoliberal: estímulos de reflexión crítica. En R. Hidalgo y M. Janoschka (coords.), *La ciudad neoliberal. Gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid* (pp. 7-32). Santiago: Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Honorable Ayuntamiento de Zapopan. (2015). *Zapopan, estrategia territorial para la prosperidad urbana 2030*. Zapopan: Autor.
- Ickx, W. (2002). Los fraccionamientos cerrados en la Zona Metropolitana de Guadalajara. En L. Cabrales (coord.), *Latinoamérica: países abiertos, ciudades cerradas* (pp. 117-141), Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Unesco.
- Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara. (2015). *Expansión urbana. Análisis y prospectiva: 1970-2045*. Guadalajara: Editoriales e Industrias Creativas de México.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). Del derecho al consumo al derecho a la ciudad: contradicciones y convergencias. *Censo de Población y Vivienda, 2010*. Ciudad de México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). Marco Geoestadístico Nacional 2014. Ciudad de México. Recuperado de [http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m\\_g\\_0.aspx](http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_g_0.aspx)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Censo de Población y Vivienda, Encuesta Intercensal*. Ciudad de México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/i>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). Banco de Información Inegi 2016. Ciudad de México. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/app/indicadores/?p=449>
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 28(85).
- Núñez, B. (2011). *Zapopan, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga: disyuntivas habitacionales de la zona conurbada de Guadalajara*. Guadalajara: Colegio de Jalisco.
- Pfannenstein, B., Anacleto, E., y Sevilla, S. (2016). ¿La ciudad cerrada y exclusiva? El impacto y la expansión territorial de las urbanizaciones cerradas residenciales en el Área Metropolitana de Guadalajara (México). En *Contested Cities Working Paper Serie (IV), International Conference From CONTESTED\_CITIES to Global Urban Justice*. Madrid.
- Pfannenstein, B., Anacleto, 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).
- Prada, J. (2011). Privatización del espacio en los nuevos contextos urbanos y socioculturales: El fenómeno de las Gated Communities. *Lurralde: Investigación y espacio*, (34), 219-234.

- Rodríguez, I., y Mollá, M. (2003). *La vivienda en las urbanizaciones cerradas de Puebla y Toluca*. *Scripta Nova Revista Electrónica de Ciencias Sociales*, 7(146).
- Roitman, S. (2004). Urbanizaciones cerradas: estado de la cuestión hoy y propuesta teórica. *Revista de Geografía Norte Grande*, (32), 5-19.
- Roitman, S. (2016). Urbanizaciones cerradas a escala planetaria. *Prospectiva. Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (21).
- Sassen, S. (2012). *Una sociología de la globalización*. Madrid: Katz editores.
- Thuillier, G. (2005). El impacto socio-espacial de las urbanizaciones cerradas: el caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. 31(93).
- Vidal-Koppmann, S. (2014). Diseño urbano y control del espacio. De la ciudad privada a la ciudad blindada. En *XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El Control del Espacio y los Espacios de Control*. Barcelona: Universidad de Barcelona.



# Gran Santa Fe (Argentina): metrópoli de segundo orden. Problemáticas y dinámicas recurrentes

Mirta Soijet  
Jaquelina Paola Santiago  
Victoria Ivón García

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

Recibido: 24 de mayo del 2017 / Aprobado: 10 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/limaq2018.n004.2257

La Región Metropolitana Santa Fe-Paraná pertenece a una particular categoría que comienza a ser reconocida en el análisis territorial como metrópoli de segundo orden. Una serie de procesos recientes, resultado de instancias de reestructuración productiva y social, permiten orientar este trabajo al desarrollo de aspectos y problemáticas derivados de los requerimientos que plantean los vínculos físicos y funcionales de las diferentes jurisdicciones. Se indagan sus causas, se presenta la situación actual y se apunta a definir las metodologías y criterios de actuación para constituir un modelo de organización del territorio con equilibrio ambiental, donde se evite la segregación y fragmentación, se preserven las actividades agrícolas de borde y se protejan los paisajes.

metrópolis de segundo orden, problemáticas urbanas, extensión metropolitana

**The Great Santa Fe (Argentina): a second-order metropolis.  
Recurring problems and dynamics**

*The Santa Fe-Paraná Metropolitan Region is part of a particular category that begins to be recognized in territorial analysis as a second-order metropolis. A series of recent processes, resulting from instances of productive and social restructuring, allow this work to be aimed at developing aspects and problems derived from the needs posed by the physical and functional links of different jurisdictions. We investigate its causes, present the current situation, and define the methodologies and action criteria to formulate an environmentally-balanced territorial organization model, preventing segregation and fragmentation, preserving border agricultural activities, and protecting landscapes.*

second-order metropolis, urban problems, metropolitan expansion

## INTRODUCCIÓN: PRESENTACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL

La Región Metropolitana Santa Fe-Paraná (RMSF-P) se presenta como un ámbito urbano-rural que en el 2010 alcanzó (y superó) el millón de habitantes. Esta situación motivó nuevas indagaciones en función de la capacidad para iniciar la consolidación de este espacio metropolitano<sup>1</sup>.

Cabe señalar que la RMSF-P tiene como particularidad la duplicación de su ciudad central y define una configuración *bicéfala*, conformada por Santa Fe y Paraná y sus *hinterlands*. Se trata de dos centros urbanos de similar jerarquía e importancia simbólica, circunstancias históricas comunes, cierta complementariedad funcional y un interés de larga data por alcanzar una interacción más intensa y efectiva. Estas localidades están separadas por el río Paraná y conectadas por un túnel subfluvial, inaugurado en 1969; asimismo, se mantiene la perspectiva de una nueva conexión vial, que podría materializarse en la próxima década<sup>2</sup>. Cada núcleo urbano reúne localidades aglomeradas que conforman el Gran Santa Fe y el Gran Paraná. Así, se determina un primer nivel de metropolización, que puede entenderse como el Área Metropolitana Santa Fe-Paraná (AMSF-P); y un segundo nivel, la RMSF-P, que completa el sistema con un anillo de ciudades perimetrales con atributos de subcentros y un conjunto de pequeñas localidades en el *área interior* a tal límite virtual.

- 
- 1 En ese sentido, el equipo de investigadores, nucleado en el Observatorio Urbanístico del AMSF-P, viene desarrollando actividades desde distintos proyectos de investigación con subsidios de la UNL, la SPU y la ANPCyT, de extensión universitaria y junto con gobiernos locales e instituciones de la sociedad.
  - 2 En el 2014 se realizó el llamado a licitación para la elección de la traza vial. La empresa seleccionada fue la única que postuló (ATEC SA) y conformó una UTE. Además, se contrataron los servicios de tres universidades para el monitoreo: la Nacional de Rosario, la del Litoral y la Tecnológica de Paraná. La primera etapa de estudio y selección de la traza ya fue desarrollada, y en estos momentos debería estar concluyendo el proyecto ejecutivo. Sin embargo, la elección de la traza del lado santafesino ha motivado una gran polémica, debido a que no confluyen los intereses del Gobierno municipal con las mejores condiciones de localización de esta. Tal situación ha retrasado los tiempos planeados para las diferentes tareas, y hasta el día de hoy aún hay dudas sobre cuál será la traza definitiva.



Figura 1  
 Imagen satelital que muestra el sistema RMSF-P  
 Fuente: Google Earth

Se trata de un sistema urbano-territorial que, por una parte, está ligado a los espacios rurales y naturales con los que se interrelaciona directamente y, por otra, ejerce funciones de mediación con las redes/ciudades que están fuertemente condicionadas por la globalización económica, cultural y política. Constituye junto con muchos otros casos que vienen siendo estudiados en el

país<sup>3</sup> una categoría identificada como metrópoli de segundo orden, metrópoli del interior o metrópoli regional (Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, 2011; Fein, M., 2014; Freitas-Firkowski, O. y Casares, M., 2016). Tal clasificación conlleva, frente a las configuraciones del ámbito nacional (en Argentina: Buenos Aires, Córdoba y Rosario) el reconocimiento de una condición de menor jerarquía, con potencial para la construcción de espacios regionales, con peso propio y que conforma *hinterlands* de alta interacción y complementación interna.

Las reflexiones siguientes, que pretenden caracterizar esa condición, no se centran en el estadio de un proceso, sino en el reconocimiento del fenómeno. Si bien es cierto que las problemáticas y dinámicas que se describen en esta presentación resultan reconocibles en otras escalas metropolitanas, la diferencia está depositada en las posibilidades y modalidades que son susceptibles de adoptar antes ellas. En otras palabras implica que estas *metrópolis de segundo orden* tienen potencialidades particulares, vinculadas a su condición de nodos regionales con una magnitud de alrededor de un millón de habitantes que desempeñan funciones económicas relacionadas con el comercio y los servicios a escala provincial/regional, con actividades gubernamentales y servicios; y en las que se reconoce un crecimiento demográfico promedio alto. Por todo ello, muchos de los procesos detallados, como la dispersión urbana, surgieron hace 20 o 30 años, pero su agudización es relativamente reciente. A esto se agrega que tales procesos, en términos cuantitativos, podrían ser relativamente controlables de mediar predisposición e instrumentos para ello.

Después de la presentación de esta particular conformación y de agregar que cada una de las ciudades centrales, Santa Fe y Paraná, pertenecen a distintas provincias (lo que conlleva dificultades comprobadas a la hora de pensar el modo de gestionar el conjunto), este trabajo se centrará en el caso de Santa Fe y su área de influencia (ciudades aglomeradas), asunto que resulta ampliamente demostrativo para los procesos que se intentan presentar y analizar.

---

3 Como Resistencia y Corrientes (Argentina); Tucumán (Argentina) y Curitiba (Brasil); Viedma y Carmen de Patagones (Argentina); Trelew y Rawson (Argentina).



En lo que respecta a su *espacio de sustentación*, se trata de un área que tiene un considerable grado de vulnerabilidad, derivado del riesgo hídrico por su condición de planicie en un ancho valle de inundación, afectado por transformaciones antrópicas en su cuenca superior. En lo referente a su dinámica urbanística, el conjunto está inmerso en un proceso de crecimiento que responde a dos modalidades bien diferenciadas y en condiciones tales que alteran fuertemente la sustentabilidad: compactación y extensión.

La modalidad *extensión* se refiere al caso de las localidades aglomeradas a la ciudad central de Santa Fe (las cuales serán abordadas más adelante con mayor singularidad), que registran un aumento de más del 20 %<sup>4</sup>, tomando un promedio de las diferentes localidades en el tamaño de sus plantas urbanas. Esto responde, en buena medida, a grandes extensiones de nuevos loteos residenciales de baja densidad o usos especializados que la *gran* ciudad expulsa de sus límites.

En el interior de la ciudad de Santa Fe, por el contrario, se manifiesta fuertemente una tendencia a la *compactación* de la planta urbana a través de la sustitución edilicia, con fuerte impacto en la densificación de las áreas centrales y pericentrales. Este proceso es conducido principalmente por la iniciativa privada mediante emprendimientos destinados a los sectores medio y medio alto de la sociedad.

Según datos revelados por Martínez (2016, p. 94), si se consideran los edificios construidos desde 1966 —porque con anterioridad a ese año fueron excepcionales—, solo en los últimos 15 años se han registrado el 60 % de estas construcciones.

La tendencia a la verticalización, que se da principalmente en áreas centrales de la ciudad (centro tradicional que se expande hacia los bulevares), se puede constatar también a través de los datos censales del Índice Nacional de Estadísticas y Censos (Indec). Los departamentos lideraron la unidad residencial en tanto se incrementaron en 29,9 % durante los últimos 10 años (Martínez, 2016, p. 94).

---

4 La superficie de las plantas urbanas del aglomerado (sin incluir Santa Fe) sumaba 4733,4 Ha en el 2005; y se registró una superficie urbana de 5687,2 Ha para el 2016.

A esto se suma la operación del área portuaria, aledaña al centro y en proceso de reconversión a usos urbanos de servicios y residenciales (supermercado, *shopping*, hotelería), usos comerciales con requerimiento de grandes superficies, etcétera, lo que ha definido un nuevo sector de atracción<sup>5</sup>.

Tal como se mencionó anteriormente, estas dinámicas pueden ser comprendidas desde una perspectiva más amplia, que tiene que ver con el mercado de tierras; y si bien la compleja relación entre este campo y los de la política económica, la administración y el derecho parten de una cosmovisión que en este artículo no se tiene la intención de indagar, resulta de interés destacar algunas cuestiones específicas en las experiencias, tanto en su condición de investigador como de gestor, de Eduardo Reese (2009). Estas se relacionan directamente con los procesos aquí expuestos, sobre todo por la correspondencia contextual.

El autor sostiene que el ordenamiento territorial conlleva conflictos de intereses, ya que es una actuación pública en un ámbito de propiedad y lógica privadas. A ello se suman la atomización y la disociación del proceso de construcción de la ciudad en dos momentos: el del parcelamiento y el de la efectiva ocupación. Como argumenta Reese (2009), “la lógica del desarrollo urbano argentino fue de crecimiento por adición de suelo, un crecimiento básicamente extensivo con ciertos procesos de segregación socio territorial”.

Por otra parte, resulta verificable la incapacidad estructural del Estado por acompañar o normar ese crecimiento con una producción universal de infraestructuras y equipamientos. Esta deficiencia signó el modelo tradicional y determinó esa particularidad de nuestras ciudades: que presentan áreas centrales fuertemente equipadas, generalmente rodeadas de algún anillo de áreas consolidadas con niveles heterogéneos, pero con presencia de infraestructura y equipamiento; y luego una periferia muy extensa, bastante desarticulada y con frecuencia carente de servicios.

---

5 En este sentido, resulta significativo su tratamiento desde la zonificación, que —además de establecer el distrito ciudad-puerto— rezoneifica sus adyacencias al definir en el borde norte el denominado distrito R11. Este alienta la localización de soluciones habitacionales de alta densidad y actividades compatibles, con el fin de dominar parte del *skyline* de este frente urbano de relevancia creciente. (Ver Mapa de Modificaciones y Modificaciones Propuestas dentro de la propuesta de modificación al Reglamento de Zonificación vigente, 2008).

A este panorama se agregan características atractivas para los procesos metropolitanos: disponibilidad de suelos accesibles a precios menores que en la ciudad central y a la vez consumo del suelo productivo.

En atención a lo anterior, el texto siguiente describirá esa dinámica en función del reconocimiento de la escala urbana, pero también de la metropolitana, estrechamente vinculada con la lógica de la circulación y de los intercambios.

El impacto de las transformaciones descritas en las localidades aglomeradas se puede simplificar en dos tendencias: por un lado, un crecimiento *tradicional* en ellas, en continuidad con el núcleo existente y sin mayores alteraciones del tejido consolidado; por otro, una ocupación a lo largo de las vías de comunicación, que va entretejiendo usos diversos y cambiando radicalmente estos perfiles rururbanos<sup>6</sup>.

En respuesta a esta segunda tendencia de extensión, la cual está ligada principalmente al desborde de usos por parte de la ciudad central (Santa Fe), suponemos que es clarificador presentar un desglose de este proceso, explicitado para cada uno de los ejes de crecimiento.

#### Eje de expansión metropolitana noreste: Ruta Provincial N° 1

Este eje —también llamado Corredor de la Costa, por tratarse de un albardón casi insular— representa la expansión residencial más significativa del Gran Santa Fe a través de la Ruta Provincial N° 1 (RP N° 1), la cual vertebra las *localidades de la costa* y comunica con el norte de la provincia.

En este sector se reconoce una expansión acelerada que comenzó en la localidad de San José del Rincón hasta casi colmatarla. En los últimos años, tal como se observa en la figura 3, el crecimiento relativo se ha enfatizado en la localidad de Arroyo Leyes y ha alcanzado un segundo avance de extensión puramente residencial, difuso, de baja densidad y con condiciones de riesgo hídrico.

---

6 Lo *rururbano* tiene que ver con una categoría del análisis de los procesos urbanos que intenta asir esa mixtura típica de las zonas donde se ha iniciado un proceso de ocupación de carácter urbano, pero que aún conservan una impronta rural con una oferta limitada de servicios y equipamientos.

Para alentar esta tendencia, se ha desarrollado recientemente la obra de conversión en autovía de esta ruta en un primer tramo (hasta el kilómetro 6,6)<sup>7</sup>.

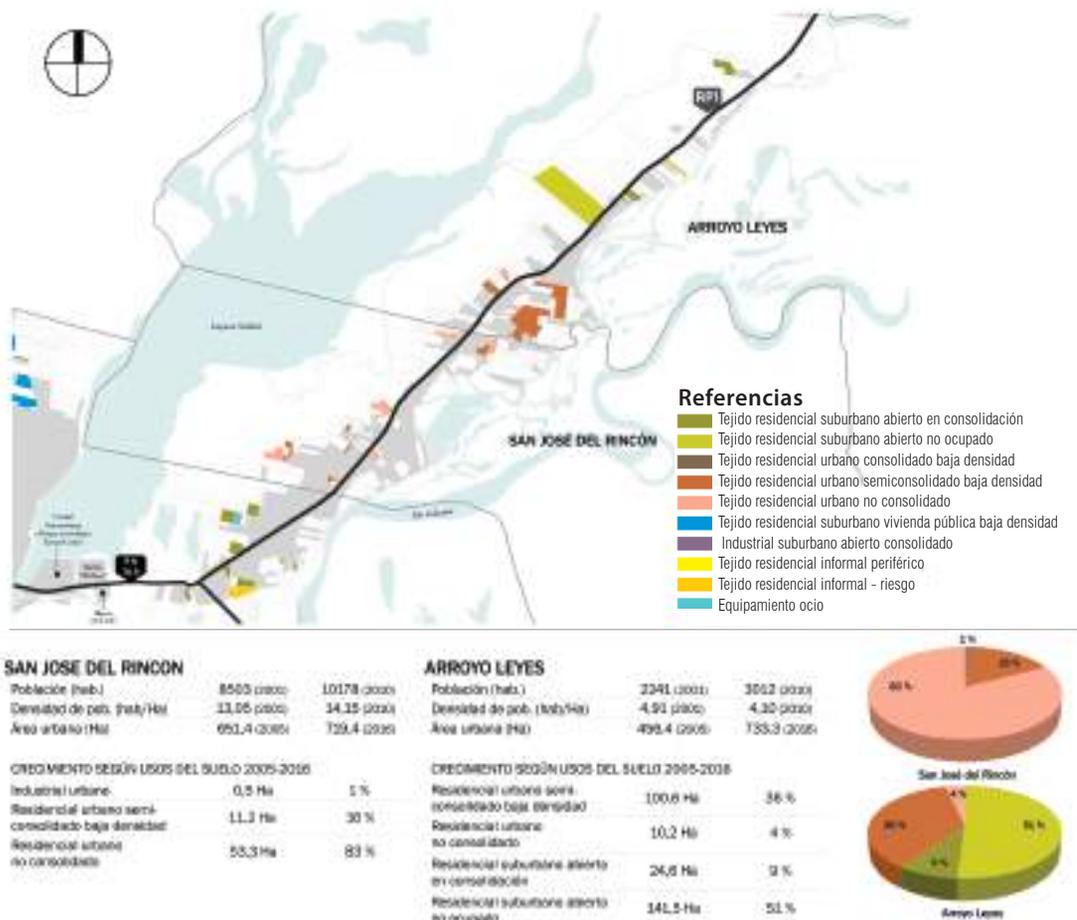


Figura 3  
Esquema que muestra la extensión de usos del suelo en Rincón y en Arroyo Leyes (2005-2016)  
Fuente: Google Earth. Indec  
Elaboración propia

7 Además de otros fines, como la consolidación de un corredor comercial y servicios de escala local/cotidiana y regional, aún resta un periodo de evaluación de las mejoras en el acceso a las localidades aglomeradas.

### Ejes de expansión metropolitana norte: Ruta Nacional N° 11 y Ruta Provincial N° 2

La expansión norte se manifiesta como un desgranamiento por el cual la ciudad central, sigilosamente y durante años fue desbordando su límite jurisdiccional, principalmente en direcciones tensionadas por la presencia de las vías de conexión territorial Ruta Nacional N° 11 (Recreo) y Ruta Nacional N° 2 (Monte Vera).

El desborde de Santa Fe sobre el corredor Ruta Nacional N° 11 (RN N° 11) se fue consolidando de manera lineal, siguiendo la traza de la ruta, y generó lo que comúnmente se llama Recreo Sur, una conurbación entre Santa Fe y Recreo. La existencia de la Autopista Santa Fe - Rosario refuerza esta situación hacia el sur; y la incorporación del tramo III de la Circunvalación Oeste hacia Recreo (que también constituye un terraplén de defensa del río Salado) agiliza la circulación hacia el norte y permite desviar el tránsito pesado de las áreas urbanas de ambas localidades<sup>8</sup>.

En lo que respecta a los equipamientos, esta zona noroeste va configurando un perfil industrial-logístico con el Mercado de Productores y la zona industrial Los Polígonos en Santa Fe; además, se proyecta la construcción de un área logística y un parque industrial en Recreo.

Si bien se advierten algunas situaciones de completamiento de la planta urbana de Recreo, se puede ver que la mayor extensión ocurre de forma suburbana y residencial hacia la Circunvalación Oeste, lo cual ha posibilitado un nuevo eje de penetración desde Santa Fe, sumado al ya existente (RN N° 11).

Como se puede observar en la figura 4, la localidad de Recreo incrementó su planta urbana en aproximadamente un 30 % y pasó de 613,6 Ha en el 2005 a 806,4 Ha en el 2016. Casi un 80 % de este crecimiento se registró al oeste de la planta urbana tradicional, a partir de la incorporación de un extenso loteo propiciado por los créditos del Programa de Crédito Argentino del

---

8 En la actualidad, la RN N° 11 cuenta con un proyecto de autopista hacia la ciudad de San Justo, paralela a esta ruta y como prolongación de la Circunvalación Oeste. Esta obra produciría grandes beneficios en el tránsito y acentuaría la condición estructural que actualmente tiene este eje.

Bicentenario para la Vivienda Única Familiar (Procrear)<sup>9</sup>. Estos contribuyeron al loteamiento y ocupación de loteos de estas características: periféricos, de baja densidad, con pocos o nulos servicios, y en muchos casos desconectados.

Paralela a la RN N° 11 se encuentra, hacia el este, la RP N° 2, en cuyas márgenes se desarrolla el cordón frutihortícola Santa Fe-Monte Vera, que hoy se encuentra muy reducido debido a la expansión urbana del norte santafesino. El distrito Monte Vera, junto con la localidad y los parajes que lo integran, está sufriendo las consecuencias —en términos de consumo de suelo productivo— de la expansión urbana difusa y de baja densidad, a través de la proliferación de urbanizaciones residenciales que son producto de grandes operaciones privadas.

De las nuevas urbanizaciones, la mayor extensión se reconoce en el gran loteo Las Moras, al oeste de la planta urbana; pero también se advierte que los pequeños parajes presentan dinámicas propias de crecimiento.

Como se puede observar en la figura 4, esta localidad extendió su planta urbana en aproximadamente un 50 % y pasó de 230,9 Ha en el 2005 a 363,1 Ha en el 2016. Si bien el loteo Las Moras representa un 25 % de esta extensión, el crecimiento del tejido suburbano de los parajes es superior, sobre todo en Ángel Gallardo, que se encuentra más cercano a la ciudad de Santa Fe y absorbe parte de la demanda residencial.

En cuanto a densidades, ambas localidades registraron una disminución, lo que responde al crecimiento disperso y en baja densidad que experimentaron. Así, en Recreo la densidad pasó de 20,85 hab./Ha a 17,61 hab./Ha, y en Monte Vera pasó de 30,61 hab./Ha a 22,81 hab./Ha.

---

9 En Procrear se previó el otorgamiento de créditos para la construcción de hasta 400 000 viviendas populares entre el 2012 y el 2016. Se trata de un proyecto realizado y gestionado por la Presidencia de la Nación, en acción conjunta con la Anses (Administración Nacional de la Seguridad Social), el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y el Banco Hipotecario. El programa continúa, pero se han reformulado algunos aspectos.

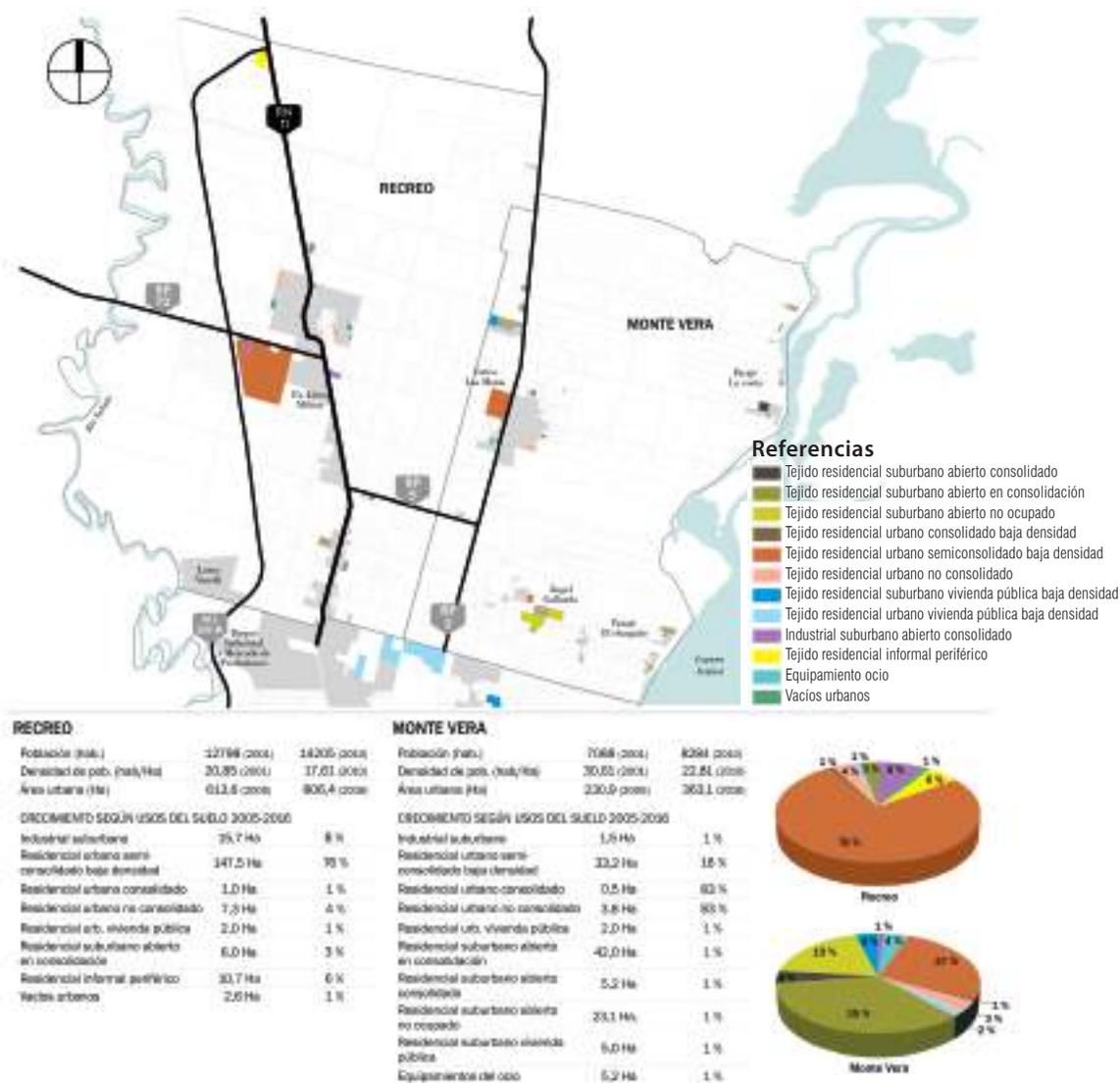


Figura 4  
 Esquema que muestra la extensión de usos del suelo en Recreo y Monte Vera (2005-2016)  
 Fuente: Google Earth. Indec  
 Elaboración propia

### Ejes de expansión sudoeste: Ruta Nacional N° 19 y Ruta Nacional N° 11 (autopista AP01)

Al oeste, la Ruta Nacional N° 19 (RN N° 19) —recientemente transformada en autovía— constituye un corredor nacional que conecta las capitales provinciales de Santa Fe y Córdoba; además, su alcance es internacional (Chile y Brasil), ya que forma parte del Corredor Bioceánico Central.

Respecto del entorno inmediato del Gran Santa Fe, este corredor atraviesa la ciudad de Santo Tomé y posee una significativa cantidad de asentamientos industriales. El Plan Director de Santo Tomé (Ordenanza 818) en 1979 habilitó un distrito destinado a área industrial, pero demandas muy posteriores generaron procesos de consolidación. Estos comenzaron aproximadamente en el 2000 y continúan en la actualidad, como se observa en la figura 5. Tales dinámicas territoriales explican localizaciones, por desborde de equipamientos, infraestructuras, usos y demandas específicas, que la ciudad central por diferentes motivos no ha absorbido.

En terrenos aledaños a la autopista Santa Fe-Rosario, la extensión que avanza sobre el ejido de la ciudad de Santo Tomé —en la margen opuesta del río Salado— tiene que ver con la tendencia hacia la periferia residencial suburbana, vinculada a la lógica de los enclaves: clubes de campo o complejos recreativos residenciales, y barrios cerrados<sup>10</sup>, todos desarrollados en grandes parcelas. Como puede verse en la figura 5, este uso lidera la expansión suburbana y urbana santotomesina y representa el 71 % (161,7 Ha) del área de extensión.

Hacia el sur se encuentra la ciudad de Santo Tomé, la más grande en población y extensión de las aglomeradas del sistema Gran Santa Fe, y la que registra mayor densidad demográfica (33,09 hab./Ha) después de Santa Fe. Si bien esta localidad surgió como *ciudad dormitorio* de Santa Fe, en la actualidad presenta dinámicas propias y su incremento poblacional no solo responde al desborde santafesino, sino también al crecimiento propio.

---

10 Estos fueron habilitados por legislación municipal sancionada en 1987 (Ordenanza 1337) y 2003 (Ordenanza 2390), que permitió uno y otro tipo de urbanización, respectivamente.

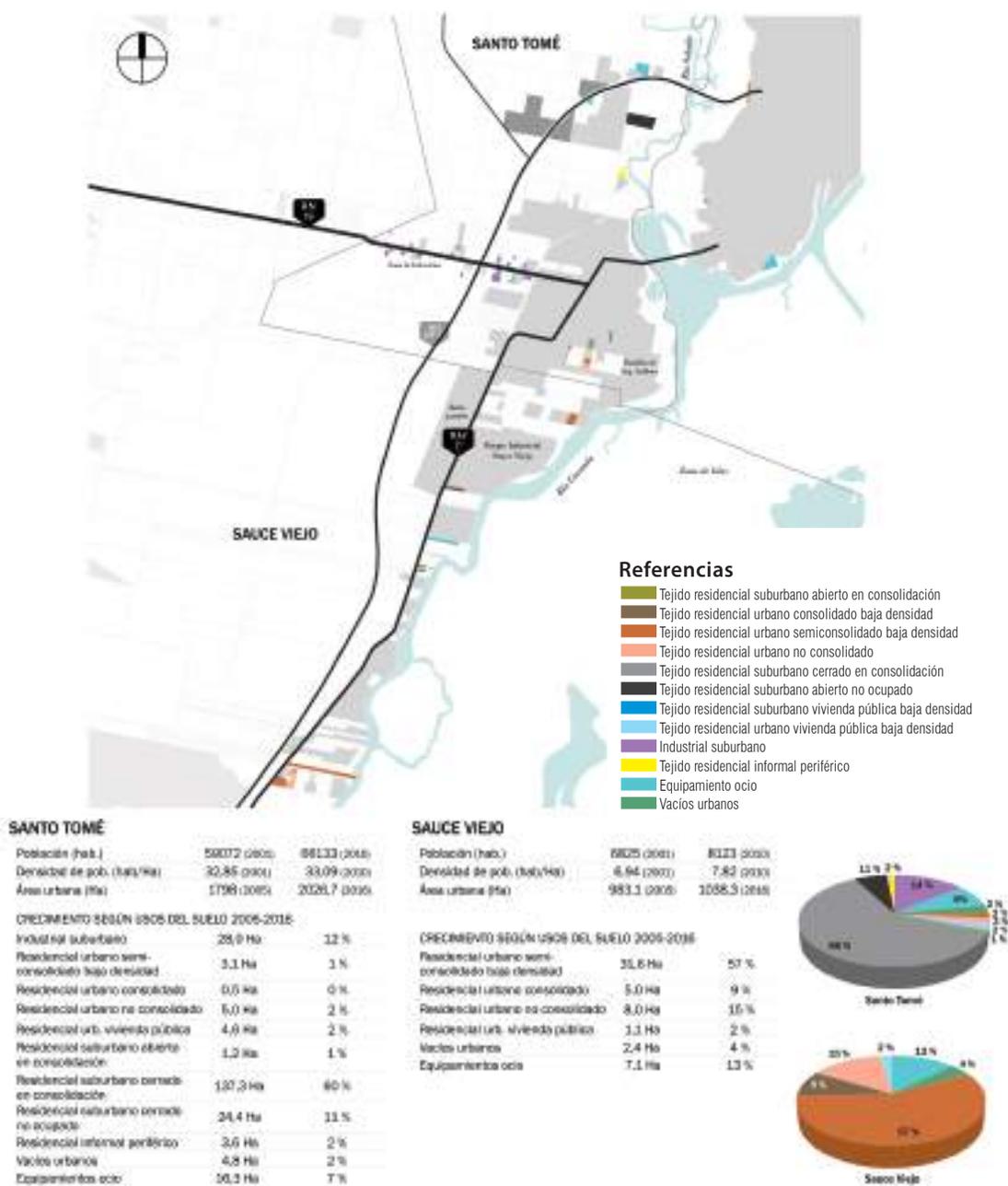


Figura 5  
Esquema que muestra la extensión de usos del suelo en Santo Tomé y Sauce Viejo (2005-2016)  
Fuente: Google Earth. Indec  
Elaboración propia

Dentro de este corredor se considera también la autopista Santa Fe-Rosario (AP01) y la continuidad de la RN N° 11 hacia el sur, atravesando la localidad de Sauce Viejo. Destaca la presencia de equipamientos especiales (antiguos y fundacionales), de escala metropolitana, como el aeropuerto provincial (1955) y el parque industrial de 172 Ha (1973), además del proyecto en cartera de un parque comercial mayorista; todos ubicados en la jurisdicción de Sauce Viejo. En su entorno se ha ido generando una mixtura de usos, entre los que se incluyen áreas vacantes, comercios de diverso tipo, talleres, industrias, producción agrícola y frutihortícola, lugares de recreación, y áreas residenciales con características de barrio jardín que —no obstante tal carácter “unificador”— muestran sectores diferenciados en función de los grupos socioeconómicos que los habitan. Hay que destacar que los usos residenciales suburbanos completan amplios sectores de esta expansión. En un primer momento esas viviendas habían sido concebidas como predominantemente finisemanales o transitorias; sin embargo, en las últimas décadas han tenido mayor demanda de semipermanencia o permanencia, sobre todo con la proliferación de los créditos Procrear. Sin embargo, como se vio en la figura 5, no se manifiestan significativas incorporaciones de suelo residencial como en las localidades del noreste, puesto que se identifica una incorporación de apenas 55,2 Ha entre el 2005 y el 2016. Dicha cifra representa una extensión del 5,6 % de la planta urbana, debido a que el suelo ya se encontraba subdividido pero no ocupado. A su vez, esta localidad registra una de las densidades más bajas de todo el aglomerado, con un valor de 7,82 hab./Ha.

### CONCLUSIONES: CONSOLIDACIÓN VERSUS FRAGMENTACIÓN

Se ha observado un proceso de gran contraste en el territorio que tiene que ver, por un lado, con la consolidación y densificación de la ciudad central Santa Fe; y por otro, con la situación de crecimiento extensivo y disperso en las localidades aglomeradas y las zonas periféricas de la propia ciudad.

De esta forma, el territorio de la metrópoli se disgrega en un conglomerado de unidades yuxtapuestas, pero separadas, producto espontáneo de un proceso natural de autosubdivisión de unidades homogéneas, diferenciadas del conjunto.

En tal sentido se puede hacer referencia al concepto de ciudad difusa o, mejor aún, a un tipo de ciudad difusa que surge como espacialización de las diversidades y la planificación ausente o parcial que, en buena medida, caracterizan lo urbano en Latinoamérica. Este proceso de metropolización se distingue por la extensión de los movimientos pendulares diarios alrededor de las grandes ciudades, lo que lleva al crecimiento de áreas periurbanas, la urbanización policéntrica, la ocupación difusa sobre el suelo rural, la polarización social, la segregación residencial y la fragmentación de la estructura urbana. Todos ellos son rasgos destacados de una nueva geografía.

En ese sentido, Rausch (2011) describe la situación periférica santafesina como “un estado de urbanización del territorio rural que no puede considerarse en términos de ciudad y que establece un nuevo sistema de jerarquías, tanto en la tradicional relación ciudad-campo, como en su conformación interna (al territorio)”. La demanda residencial incentivada, además, por políticas públicas específicas ha contribuido a la dispersión, no en la categoría de *campos urbanizados*, sino como urbanizaciones aisladas o contiguas, y fragmentos formalmente completos, cuya consolidación va dejando entre ellos grandes espacios de ruralidad, a la vez que expande los límites de lo considerado *urbano*.

Entre los factores determinantes de esta modificación destaca el crecimiento demográfico y físico de la ciudad de Santa Fe. Ha cubierto casi la totalidad del suelo de su jurisdicción con usos urbanos y ahora demanda de las localidades vecinas el soporte territorial para seguir potenciando su crecimiento. Así es como el crecimiento se orienta predominantemente a una tendencia expansiva e instala un proceso de conurbación que evidencia fuertes vinculaciones entre la ciudad central y los distritos aledaños, como se da claramente con Recreo y Monte Vera al norte. Estas localidades han acelerado la división de sus suelos y han mutado los usos productivos predominantes a nuevos usos residenciales (Sojjet, Mantovani y Peralta, 2016).

A partir de investigaciones desarrolladas en el marco del Observatorio Urbanístico AMSF-P, se ha llegado a la conclusión de que el paisaje periférico resultante es un *patchwork* de viviendas unifamiliares de gestión pública y privada; equipamientos recreativos, deportivos, industriales; grandes instalaciones de servicios de escala metropolitana y regional;

parcelas de producción frutihortícola; áreas de servicios, y grandes trazados infraestructurales.

En síntesis, este proceso tiene un comienzo de equilibrio urbano-rural con la ciudad inserta en un área agrícola y continúa con la difusión de asentamientos urbanos rodeados de áreas rurales. Sigue un momento posterior de difusión de la urbanización con consumo de esas áreas productivas en anillos sucesivos alrededor de las ciudades más importantes, lo que se define hoy como una gran mancha continua que presenta puntos de intensidad diversa de urbanización, con pocas áreas de campo incorporadas y cierta tendencia a la aglomeración.

#### PROPUESTA: REDES PARA UN EQUILIBRIO DEL TERRITORIO

No quedan dudas de que buena parte de los problemas descritos están vinculados, ya sea porque se originan o porque se agravan, a los procesos de dilatación de la ciudad. Carlos Llop (2008, acápite 3, párr. 3) lo sintetiza así:

Extensión de las formas de ciudad sobre el territorio con la disipación de funciones que eso conlleva, dispersión residencial sobre ámbitos territoriales cada vez más alejados de los centros, polarización de funciones centrales en los nudos de accesibilidad metropolitana, grandes transformaciones internas de la ciudad consolidada, aumento de los perímetros periurbanos, congestión de las infraestructura y problemas de uso de determinados suelos.

Estamos frente a una serie de fenómenos que se están produciendo en muchas ciudades, y no solo de la Argentina. Es el crecimiento extralimitado, desbordado de la ciudad, sin planificación, y que se extiende sobre zonas que tienen otros usos, como sistemas de producción de alimentos, o que deberían ser reservas, porque favorecen la sustentabilidad (pedemontes, selvas en galería, yungas) o aprovisionan a los sistemas infraestructurales.

Una posible agenda que lleve a abordar tan compleja situación parece dilucidarse a través de vínculos de nodos interdisciplinarios e interestamentales *en red*. Estas herramientas, con nombres diferentes (observatorios, monitoreos, laboratorios, seguimientos) pueden ser *locales*, a partir de alianzas con actores territoriales que identifican integralmente los problemas y buscan soluciones; y también, en un ámbito más *general*, pueden ser puestas en agendas

gubernamentales e institucionales con el objeto de poner en valor ciertas áreas como una forma de proteger paisajes, cadenas de valores, soberanía alimentaria, etcétera.

Para conformar estas redes, se debería apuntar a una agenda temática que, a partir de la experiencia que presentamos, incluya una serie de acciones que vienen siendo objeto de indagación:

- Dotar de transparencia al mercado de suelos al permitir reconocer sus actores y su dinámica. Hoy, esta información está *protegida* por una serie de confidencialidades que no disponen otras informaciones.
- Considerar las actividades extractivas, en las que el recurso suelo es un material directo para la construcción (ladrilleras, tosqueras, etcétera).
- Definir políticas conjuntas desde lo urbano-residencial y lo rural-productivo. Esto implica que cualquier normativa urbanística deberá considerar políticas sectoriales y territoriales hortícolas (locales y macrorregionales) para definir cinturones verdes, parques agrícolas, etcétera.
- Definir políticas conjuntas y coordinadas en materia de movilidad territorial y urbana en articulación con las redes de servicios, en las que se determinen actuaciones con algún grado de integralidad y que apunten al funcionamiento coordinado de personas, bienes y prestaciones.
- Dotar de capacidades y fortalecer las gestiones locales para que puedan actuar frente a otros actores, como los desarrolladores. Estos fomentan la instalación de urbanizaciones cerradas y están conformando un mercado muy potente y difícil de detener con la idea de recorte de la periferia (enclave) para los sectores más acomodados de la sociedad.

En relación con estas tres últimas cuestiones, resulta importante mencionar que la Provincia de Santa Fe ha promulgado en el 2016 la Ley Provincial 13.532, de Creación de Áreas Metropolitanas, y se encuentra en proceso de elaboración de lineamientos para el caso de Santa Fe en el ámbito metropolitano. Esos lineamientos establecen como temas prioritarios la definición de estrategias para la movilidad, los usos del suelo y el riesgo.

Frente a la velocidad de las transformaciones recientes, es necesario y oportuno profundizar en cada una de estas propuestas, con una fuerte base analítica-propositiva desde el campo disciplinar, pero con miras a su enriquecimiento a partir de la interdisciplina, así como a su instrumentación en un esquema operativo interinstitucional. Todo ello deja abierto un campo de trabajo que será objeto de nuestra atención particularizada en la continuidad de las indagaciones.

## REFERENCIAS

- Castreghini de-Freitas-Firkowski, O., y Casares, M. (2016). Curitiba-San Miguel de Tucumán: posibilidades e límites de pesquisa comparada. En O. L. Castreghini de Freitas-Firkowski, M. D. Casares Madianita Nunes da Silva, N. P. Czytajlo y D.Volochko Freitas-Firkowski (coords.), *Estudios urbanos comparados* (pp. 123-150). San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán.
- Fein, M. (2014) El área metropolitana de Rosario: estructura institucional y caracterización territorial. Rosario: ECOM. En *Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior*. Rosario: BID.
- Gobierno de Santa Fe. (2016). Ley Provincial 13.532 de creación de Áreas Metropolitanas de Santa Fe. Recuperado de <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/228816/1198134/file/Ley%20de%20Areas%20Metropolitanas.pdf>
- Llop, C. (2008). Paisajes metropolitanos: policentrismo, dilataciones, multiperiferias i micropерiferias. En *Revista Papers. Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona, El repte del paisatge en àmbits metropolitans*, (47), 8-13.
- Martínez, I. (2016). Verticalización del núcleo urbano central de Santa Fe: sus representaciones sociales entre 1966 y 2010. *Revista Arquisur*, 6(9), 90-105.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*. Buenos Aires: Autor.

- Rausch, G. (2011). Una historia periférica. El proceso de urbanización en el valle aluvial santafesino. *Revista Polis*, (10).
- Reese, E. (2009). *Entre el plan y el mercado. La formación de una nueva agenda de las ciudades en la Argentina* (ficha interna del curso de grado Urbanismo 2 de FAUD-UNMDP 2013).
- Soijet, M., Mantovani, G., y Peralta-Flores, C. (2016). Interfase de transición urbano-territorial: el reconocimiento de una nueva categoría estructural y su operatividad. El caso del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná. En Universitat Politècnica de Catalunya y Universidad del Valle de Itajaí (Ed.), *VIII Seminario Internacional de Investigaçao Em Urbanismo, Cidade, Território e Paisagem: Pesquisa e Projeto*. Universidad de Barcelona.
- Universidad Nacional del Litoral. (2014). *Proyecto de Extensión de Interés Social*. “Afrontando los problemas de la ciudad con herramientas innovadoras”. (Archivo de video). Santa Fe: Autor.

# Urbanización de favelas: ¿viejas nuevas precariedades?

Maria de Lourdes Zuquim

Universidad de São Paulo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,  
Naplac, Brasil

Ana Júlia Domingues das Neves Brandão

Universidad Nove de Julho, Brasil

Universidad de São Paulo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo,  
Naplac, Brasil

Recibido: 30 de junio del 2017 / Aprobado: 6 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/limaq2018.n004.2260

Uno de los grandes problemas de las ciudades brasileñas es la precariedad —urbana, social y ambiental— en la que vive gran parte de su población. La urbanización del país se consolidó por medio de un proceso excluyente y desigual, que niega a un sector de la sociedad el acceso a la tierra, la vivienda y la ciudad. El enfrentamiento de esta cuestión adquirió una dimensión inédita en la política urbana y habitacional a partir del 2000. Los avances legales y programáticos fueron muchos, así como las intervenciones en el espacio urbano precario. En este artículo se discute la urbanización de dos favelas en el municipio de São Paulo: Vila Nova Jaguaré y Sapé. Además, se investigan las transformaciones urbanas introducidas en el programa a la luz de dos preguntas centrales: ¿la favela se convirtió en ciudad? ¿Cuáles son los nuevos rostros de la precariedad?

precariedad urbana, urbanización de favelas, habitación, proyecto urbano, São Paulo

## Urban development of favelas: old new precariousness?

*One of the great problems of Brazilian cities is the precariousness —urban, social and environmental— in which a large part of their population lives. The country's urban development was consolidated through an exclusive and unequal process, which denies a sector of the society access to land, housing and the city. On the other hand, confronting this issue has acquired an unprecedented dimension in urban and housing policy since the 2000s. Legal and programmatic advances were many, as well as interventions in the precarious urban space. This article discusses the urban development of two favelas in the municipality of São Paulo, Vila Nova Jaguaré and Sapé, and looks into the urban transformations introduced in the program in the light of two central questions: Did the favela become a city? What are the new faces of precariousness?*

urban precariousness, urban development of favelas, lodging, urban project, São Paulo

## INTRODUCCIÓN

Pensar en ciudades brasileñas es pensar en *favelas*, partes inseparables del proceso de urbanización brasileño, que es incompleto, desigual y excluyente.

Históricamente, la entrega de vivienda social estuvo muy por debajo de la demanda de la población de las clases populares; y esta, sin acceso a una casa y a la tierra urbanizada, no tuvo más opción que recurrir a soluciones propias: tugurios, alquiler, parcelaciones irregulares y favelas<sup>1</sup>.

En ausencia de producción estatal y provisión formal (mercado) suficientes para atender a las clases populares, las parcelaciones periféricas y las favelas han pasado a ser las formas predominantes en que los pobres viven en las ciudades<sup>2</sup>, y retratan el proceso de urbanización incompleto y precario común en las ciudades brasileñas.

En São Paulo este proceso se dio en dos tiempos distintos. El primero entre 1940 y 1970, con las parcelaciones populares periféricas producidas sin infraestructura, sin instalaciones sociales y distantes de los servicios públicos y de los puestos de trabajo. Este proceso fue el motor de la urbanización periférica<sup>3</sup>.

El segundo, con la intensificación del surgimiento de favelas a partir de la década de 1970, años de sucesivas reestructuraciones económicas, ajustes salariales, desempleo, aumento en el costo de vida y valorización del precio de la tierra, en los que el lote popular se volvió prácticamente inasequible para los sectores de bajos ingresos. Sin otra alternativa, la solución fue ocupar zonas de uso común en las parcelaciones populares, habitar nuevas áreas centrales o periféricas y, además, tugurizar favelas antiguas. Como ejemplo,

---

1 Ver Bonduki (1998).

2 Las favelas surgieron en diferentes épocas por todo el Brasil: en São Paulo, en la década de 1940; en Salvador, con invasiones colectivas de la tierra; en Río de Janeiro, aun a finales de la década de 1900 con la remodelación urbanística de la ciudad; en Belo Horizonte, en la segunda mitad de la década de 1890, con la construcción de la ciudad; y así sucesivamente en los demás grandes centros urbanos (Pasternak, 1997).

3 Ver Mautner (1990).

en 1973 las favelas representaron apenas el 1 % de la población del municipio, mientras que en 1987 pasaron a ser el 8,92 % (Pasternak, 2006).

Si bien en un primer momento las parcelaciones populares periféricas siguieron el tradicional crecimiento centro-periferia; después, las favelas continuaron con la intensificación de la ocupación del suelo urbano. Aunque ambas presenten procesos urbanos y formas de la precariedad comunes, son distintas las orientaciones de la intervención pública<sup>4</sup> en estos espacios. Mientras que las directrices para las parcelaciones son principalmente de regularización rural o urbanística, para las favelas van más allá de estas, con la ejecución de importantes obras de urbanización.

Los siguientes datos ilustran el panorama actual de las favelas en São Paulo: hoy más de 1 300 000 personas viven en favelas y 1 700 000 en parcelaciones irregulares; respectivamente, el 11,6 % y 15,2 % de la población paulista (Centro de Estudos da Metrópole, 2016). La mayoría de las favelas se encuentran en las regiones sur (53,2 %) y este (26,17 %) del municipio de São Paulo (figura 1). De forma frecuente están en áreas ambientalmente frágiles del territorio paulista sea en laderas o en el fondo de los valles con un patrón de ocupación compuesto de lotes, manzanas y vías irregulares, lo que dificulta el acceso y el tráfico de vehículos y personas (IBGE, 2010). La vulnerabilidad social y la susceptibilidad de los terrenos, sumadas al patrón constructivo precario y fuera de las normas edilicias, han llevado a deslizamientos en el caso de las laderas; o de erosiones, especialmente en las márgenes de ríos y riachuelos.

Estas características, que combinan fragilidad ambiental e irregularidades físico-urbanísticas y jurídicas, determinan las formas de intervención que estas áreas podrán sufrir como consecuencia de las políticas públicas.

---

4 Aunque tanto las favelas como las parcelaciones presenten irregularidad de ocupación del suelo urbano, irregularidad rural y la autoconstrucción como forma de provisión de la vivienda y autoprovisión de infraestructura, es el acceso a la tierra lo que las distingue. Mientras que la lotización irregular se dio con algún tipo de parcelación del suelo y de transacción de compra de la tierra; la favela, por lo general, surge por la ocupación progresiva y organizada de áreas de dominio público o privado, sin acciones de parcelación del suelo.

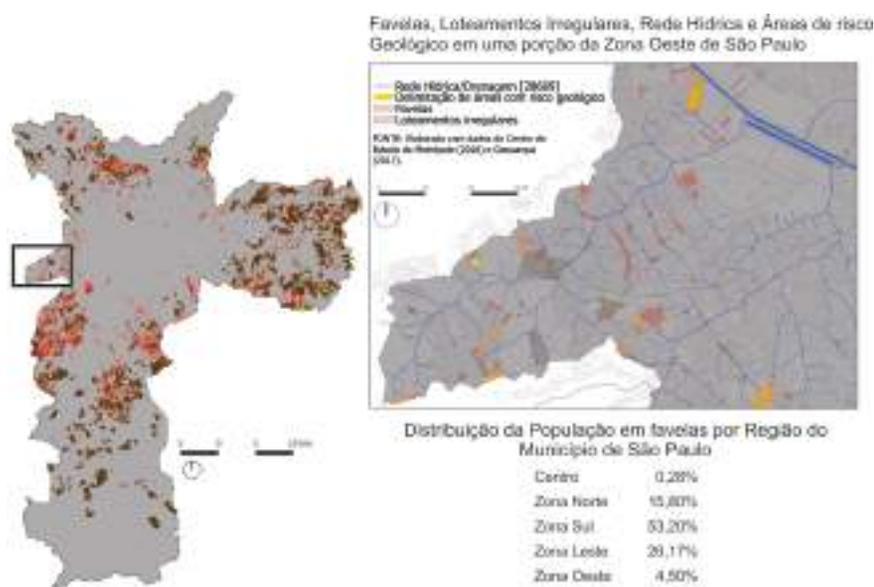


Figura 1  
 Distribución de las favelas y las parcelaciones irregulares en el Municipio de São Paulo.  
 En detalle, la superposición de riesgo y red hídrica en una zona al oeste de la ciudad  
 Fuente: Centro de Estudos da Metrópole (2016) y Geosampa (2017)  
 Elaboración propia

En medio de este contexto, de formación y multiplicación de la precariedad urbana, a partir del 2000 el Estado brasileño comenzó a implementar y financiar un conjunto de políticas sociales y urbanas para enfrentar este cuadro. Los programas de urbanización de favelas ganaron entonces espacio en las agendas municipales y, de forma original, comenzaron a implementar acciones en las que intercalaron las dimensiones urbanística, habitacional, social y jurídica; asimismo, articularon los diversos entes federativos para promover e implementar sus acciones, pues es en el plano local en el que estos programas se ejecutan.

Este texto ha tomado como punto de partida las acciones públicas de urbanización de favelas realizadas a partir del 2000 en dos favelas del Municipio

de São Paulo: Vila Nova Jaguaré y Sapé. Se ha procurado responder hasta qué punto las obras de urbanización mantuvieron las directrices de las políticas y programas públicos, a la luz de dos cuestiones centrales: ¿la favela se volvió ciudad? ¿Y cuáles son los nuevos rostros de la precariedad<sup>5</sup>?

### EL PROBLEMA FAVELA EN EL BRASIL

Para comprender mejor las recientes acciones públicas de intervención en favelas, de São Paulo, presentamos brevemente el historial de los programas de urbanización de favelas implementados por el Estado brasileño, pues fue a partir del conocimiento acumulado y de las acciones públicas a lo largo de los años que se construyeron los programas actuales.

Los programas y las acciones públicas de intervención en favelas pueden describirse y dividirse en tres periodos, en consideración al contexto sociopolítico y económico de cada uno de ellos: 1) hasta el final de la década de 1960, con las políticas de remoción de favelas; 2) desde mediados de la década de 1970 hasta el final de 1990, con acciones puntuales de dotación de infraestructura y de apoyo para la mejoría de la vivienda; 3) a partir del 2000, cuando los programas se institucionalizan como política pública y ganan escala y cobertura en el territorio nacional.

Hacia finales de 1960, la respuesta dada para el *problema favela* fue principalmente la remoción. Hasta entonces, la favela se tenía como un *problema urbano* que debía ser erradicado de las ciudades. En las primeras décadas del siglo xx hubo remociones con el pretexto de abrir espacio para los proyectos de mejoramiento de las ciudades; más tarde, en los primeros años del Gobierno militar, se dieron remociones de favelas localizadas en barrios centrales (tanto totales como parciales), acompañadas de la reubicación de

---

5 Este texto es fruto de la investigación *Intervenciones urbanas contemporáneas en ciudades de América Latina*, realizada en el Centro de Apoyo a la Investigación, Producción y Lenguaje del Ambiente Construido (Napplac) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAUUSP), que por más de tres años siguió y registró el proceso de urbanización y la posurbanización de estas dos favelas.

las poblaciones de estas favelas a grandes conjuntos habitacionales, por lo general, en periferias distantes de las metrópolis<sup>6</sup>.

Entre mediados de la década de 1970 y finales de la década de 1990 se constituyeron programas que buscaban solucionar problemas puntuales. Como ejemplo de esto, aún bajo el Gobierno militar (entre 1975 y 1985), los programas de dotación de infraestructura (agua y energía eléctrica), de financiamiento de lotes urbanizados y de construcción (embrión) tenían como objetivo la ampliación o la mejoría de la vivienda, en paralelo con la producción y comercialización de la habitación popular, aunque siempre por debajo de la demanda popular. A mediados de 1980, con la apertura democrática, se amplió la reivindicación por la regularización de favelas y por la provisión de viviendas populares. Algunos Gobiernos progresistas implementaron programas de urbanización, en contra de las políticas de liberalización económica que se intensificaron en esa época.

En 1990 los programas se ampliaron. Amparados en los principios de la nueva Constitución Federal<sup>7</sup>, los programas de urbanización de favelas (*slum upgrading*) ganaron una dimensión mayor y se multiplicaron debido a los financiamientos multilaterales, como los proyectos de descontaminación de la cuenca de la represa de Guarapiranga (SP/Banco Mundial) y el proyecto Favela-Barrio (RJ/BID) (Cardoso, 2007).

El punto de inflexión se dio en el 2003, cuando se implementó una nueva agenda urbana que reforzó el papel del Estado como formulador y financiador de políticas sociales. Los programas de urbanización de favelas entraron con fuerza en las agendas públicas, amparados en la nueva organización político-institucional dada por la creación del Ministerio de las Ciudades (2003), los

---

6 El Gobierno militar (1964-1985) implementó la política nacional de habitación y, conjuntamente, el Sistema Nacional de Habitación (SNH), además del Banco Nacional de Habitación (BNH). Entre 1964 y 1973 esta política se orientó hacia la remoción de favelas y la construcción de habitación popular en las periferias de las metrópolis.

7 La Constitución Federal del Brasil (1988) definió los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad en el capítulo específico de política urbana (artículos 182 y 183), que 13 años después fueron reglamentados por el Estatuto de la Ciudad (Ley 10.257, 2001).

Programas de Aceleración del Crecimiento<sup>8</sup> y el Programa Mi Casa Mi Vida<sup>9</sup>. En ese momento, las acciones públicas buscaron integrar las dimensiones urbanística, habitacional, jurídica y social con la intención de alcanzar la regularización urbanística y rural.

Con la creación y la implementación de programas y financiamientos federales para la urbanización de favelas, se logró un gran avance en el enfrentamiento de la precariedad urbana y habitacional. Las experiencias realizadas, además de avanzar en los aspectos institucionales y de reestructurar las políticas urbanas y habitacionales, articularon los diversos entes federativos para promover e implementar acciones públicas en las favelas, al mismo tiempo que se progresó en la capacitación de los municipios.

Si las acciones públicas de intervención en favelas se iniciaron con políticas de remoción, durante las décadas de 1980 y 1990 fueron experimentando con planes innovadores. El 2000, a su vez, marcó el inicio de acciones complejas y programas de gran alcance en el territorio nacional. Pero, aunque se haya avanzado mucho, la favela aún continúa siendo un *problema* —sea por su extensión en el territorio nacional o por la dimensión poblacional que alberga—. De forma recurrente queda como *solución* la remoción parcial o integral, especialmente en áreas de interés inmobiliario, obras públicas viales o de canalizaciones de cursos de agua, y principalmente en obras de urbanización de favelas y lotizaciones irregulares (Zuquim, 2012).

## ¿Y EN SÃO PAULO?

Si el Brasil experimentó grandes avances jurídicos, institucionales y programáticos en el campo de la política urbana y habitacional, São Paulo también

---

8 El Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) fue creado en el 2007 para estimular el crecimiento de la economía por medio de obras de infraestructura social, urbana, logística y energética. El Programa de Urbanización de Asentamientos Precarios (PAC UAP) es un componente de los ejes de infraestructura social y urbana.

9 El Programa Mi Casa Mi Vida fue creado en el 2008 para mitigar los efectos internos de la crisis económica internacional —crear empleo y estimular la industria de la construcción civil— a través de la construcción de viviendas para familias con ingresos de hasta 10 salarios mínimos.

se mostró pionero en la construcción de políticas y acciones de urbanización de favelas. Sin embargo, una de las características resaltantes de las ciudades brasileñas es la discontinuidad de las políticas sociales, entre ellas las urbanas y habitacionales, pues estas dependen de la estructura político-institucional de cada municipio y, al mismo tiempo, de una *buena* articulación política entre los diversos entes federativos<sup>10</sup>.

Las acciones públicas de urbanización de favelas a veces avanzan y garantizan sus derechos con un Gobierno progresista, y a veces retroceden con un Gobierno conservador. En São Paulo, la alternancia de gestiones municipales de líneas programáticas distintas fue recurrente y los programas de urbanización de favelas se movieron entre avances y retrocesos.

A inicios de la década de 1980, se empezaron a implementar en la ciudad las acciones públicas de urbanización de favelas, en oposición a la directriz *remocionista*, que era la regla hasta entonces. Pero estas no duraron mucho tiempo, los programas fueron interrumpidos y se retomó la política de la remoción, especialmente en áreas pudientes. En la década siguiente se dieron nuevas idas y venidas. A inicios de 1990, con un Gobierno progresista, se rescataron los programas de urbanización de favelas, pero a mediados de la misma década se invirtió el sentido y las políticas de remoción retomaron su protagonismo.

Con la llegada del 2000, hubo una inflexión en la acción pública de urbanización de favelas en un momento de consolidación de los avances de las políticas sociales —especialmente urbana y habitacional—, así como de reanudación y articulación de los espacios de participación social. Las acciones de este periodo se dividieron en dos momentos: el primero, entre el 2001 y el 2004, con la elaboración de programas y proyectos; y el segundo, a partir del 2006, con la implementación de las obras.

En un primer momento, a partir del 2001, regresaron los programas de urbanización de favelas y provisión habitacional. Se creó el Programa Barrio

---

10 La República Federativa del Brasil está formada por la unión indisoluble de los estados y municipios, y el Distrito Federal (art. 1 de la CF 1988).

Legal<sup>11</sup>, cuya meta era la recategorización urbana y ambiental de áreas en precariedad. Tal programa recuperó las experiencias exitosas de 1990 en São Paulo para ofrecer acciones públicas y avanzar en ellas. El programa buscó integrar los diversos proyectos habitacionales en ejecución y, de forma inédita, interconectar e implementar una política de riesgo urbano ambiental vinculada a los programas de urbanización y demás políticas sectoriales. De esta manera, sería posible una actuación a gran escala a partir de la licitación de proyectos y obras, sin perder con esto el espacio para la participación popular (Samora; Zuquim, 2017).

En un segundo momento, a partir del 2006, se dio continuidad a los proyectos de urbanización, ya que estos estaban licitados. En paralelo, se reorganizó la política de habitación social del municipio con la creación del Plan Municipal de Habitación (PMH) para 2009-2024 y del Programa de Urbanización de Favelas (São Paulo, 2010), esta vez como respuesta a las exigencias federales para la captación de recursos del PAC y del Programa Mi Casa Mi Vida. Paradójicamente, al mismo tiempo en que las obras de urbanización avanzaban en escala y cobertura territorial, se retomaron las acciones de desalojo en algunas favelas de la ciudad, principalmente donde estaban previstas obras viales.

De esta forma, el PMH del 2009, que tenía una meta ambiciosa de atención de 800 000 familias en la capital, alcanzó algo más del 18 % de la cifra que deseaba en sus primeros cuatro años (incluyendo al resto de los programas habitacionales), y en los años siguientes avanzó a pasos aún más lentos (Zuquim, 2012). Como ejemplo de ello, el resultado presentado por el programa hasta el 2012 fue la atención de algo más de 82 000 familias a partir de obras concluidas o en ejecución (Prefeitura Municipal de São Paulo, 2012). Ya entre el 2013 y

---

11 El Programa Barrio Legal proponía la recategorización de áreas territorialmente definidas en regiones donde predominaba la precariedad habitacional y urbana. Incluía la urbanización y regularización rural de favelas y lotizaciones; reforma y regularización de conjuntos habitacionales; provisión habitacional e implantación de equipamientos públicos y comunitarios. Pretendía también integrar las diversas acciones habitacionales en curso en la ciudad y, al mismo tiempo, permitir una actuación a gran escala a partir de la licitación de proyectos y obras, sin perder con esto el espacio para la participación popular (Samora, 2010).

el 2016 se concluyeron obras que beneficiaron a 14 114 familias, incluyendo aquellas iniciadas en el periodo anterior (Habitampa, 2016b).

Se debe destacar que la crisis económica e institucional instaurada en el Brasil a partir del 2014 comprometió la transferencia de recursos federales; y los programas habitacionales tuvieron una reducción en su ritmo de ejecución, así como en la provisión habitacional.

Aunque se lanzó en junio del 2016 un nuevo Plan Municipal de Habitación, este aún no se ha implementado, por tanto, el municipio aún sigue el Programa de Urbanización de Favelas del Plan Municipal de Habitación para 2009/2024.

Como ya se mencionó, la discontinuidad del poder local y en consecuencia de los programas de urbanización de asentamientos precarios ocasiona avances y retrocesos. Aunque se hayan realizado varias experiencias de intervención a gran escala y con amplia cobertura territorial, continúan marcadas por un discurso programático dispar sobre las acciones públicas efectivas de intervención en asentamientos precarios (Zuquim, 2012).

#### **EL PROGRAMA DE URBANIZACIÓN DE FAVELAS EN SÃO PAULO: LAS EXPERIENCIAS DE LAS FAVELAS VILA NOVA JAGUARÉ Y SAPÉ**

Si la alternancia en el poder impactó directamente en las directrices de las políticas públicas y acciones programáticas, esto no sería diferente con los proyectos y obras derivados de ellas. Entonces, para evaluar si las favelas se integraron a la ciudad y si surgió una nueva precariedad urbana, se tiene que relacionar el programa de urbanización con las acciones derivadas para situar las intervenciones en su contexto.

De esta forma, se observa con más atención el Programa de Urbanización de Favelas. Surgido como una continuación del Programa Barrio Legal, para la ejecución de las obras de proyectos licitados, y como respuesta a las exigencias federales, se diseñó con el objetivo de solucionar las cuestiones de riesgo ambiental, así como para proveer infraestructura urbana y unidades habitacionales.

El diseño del Programa de Urbanización de Favelas se estructuró por medio de tres componentes fundamentales: las acciones de reurbanización, la intervención infraestructural y la intervención de carácter ambiental.

Las intervenciones de reurbanización se dieron en la remoción total y la provisión de las unidades habitacionales, motivadas por el interés público, incendio o riesgo urbano ambiental en las favelas.

En el componente infraestructural, las acciones se destinaron a la dotación de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos; la remoción por riesgo urbano ambiental; la priorización del mantenimiento de las características de la parcelación del suelo y de las unidades habitacionales; y la provisión de unidades nuevas (interna y externamente al perímetro de la intervención).

Las intervenciones de carácter ambiental se dieron en obras de rectificación del cauce de riachuelos, la implementación de parques lineales o áreas de esparcimiento, dotación de infraestructura, mantenimiento parcial de las características de la parcelación del suelo y de las unidades habitacionales, remociones derivadas del riesgo urbano ambiental, y provisión de unidades nuevas.

Como objeto del análisis, se presentan los proyectos implantados en la favela Vila Nova Jaguaré (infraestructural) y en la favela del Sapé (ambiental), que son emblemáticos en el Programa de Urbanización de Favelas y presentan transformaciones físico-urbanísticas relevantes.

La favela Vila Nova Jaguaré fue objeto de varias obras de intervención pública a lo largo de su historia (su ocupación data de la década de 1960). La intervención más reciente comenzó en el 2001, aún en el ámbito del Programa Barrio Legal. Su diseño priorizó la estabilización de laderas y tomó como plan urbano la creación de grandes áreas libres, así como la dotación de infraestructura vial, sanitaria y eléctrica.

La obra empezó en el 2006, dentro del Programa de Urbanización de Favelas. Y, a pesar de presentar alteraciones en relación con el proyecto original, las obras continuaron las siguientes directrices del programa: dotación de infraestructura y universalización de los servicios urbanos, eliminación de las áreas de riesgo, integración de la favela a los barrios vecinos y regularización rural para garantizar la permanencia en el lugar.

La figura 2 presenta el estado de la favela en dos momentos: situación inicial (2001) y con el proyecto de intervención implementado (2006).

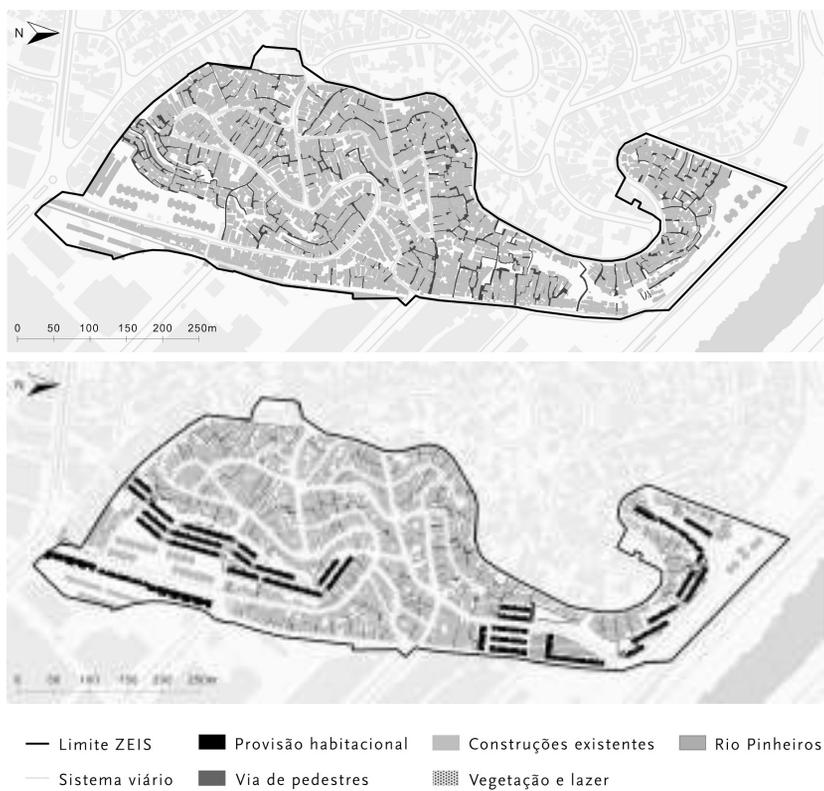


Figura 2  
La favela Vila Nova Jaguaré: situación inicial y con proyecto de intervención  
Fuente: Zuquim, Mazo y Mautner (colaboradora) (2017)

En términos de provisión habitacional, se entregaron 942 unidades internas y externas al perímetro de la intervención, y se removieron a 1879 familias (52 % de los domicilios registrados) para la implantación de infraestructura y eliminación de riesgo geotécnico; por tanto, 937 familias, de una población total de 3600 familias, se quedaron sin atención habitacional en nuevas viviendas. Una primera observación sobre el emprendimiento muestra que el saldo entre remoción y provisión permanece como un pasivo no solucionado.

La implantación de infraestructura y la reorganización del sistema vial facilitaron y diversificaron las actividades comerciales por la llegada de correos, carnicerías, bancos, casas de loterías, cabinas de internet, dentistas, mercadillos, etcétera.

La contención geotécnica tuvo como resultado extensas áreas libres. Estas, en gran parte, fueron “organizadamente” reocupadas, ya sea por el crimen una actividad rentable en esas circunstancias o por la población afectada por las obras, de modo que se inició un nuevo ciclo de irregularidades urbanas y jurídicas (figura 3). Se debe destacar que el saldo residual entre remoción y provisión abrió el camino para nuevas ocupaciones y las antiguas áreas, originalmente clasificadas de riesgo, fueron reocupadas.

En la favela del Sapé se observa el protagonismo del componente ambiental, pues su ocupación tuvo como elemento estructurante el riachuelo del Sapé. Las primeras ocupaciones datan de la década de 1970 y se localizaron en las áreas remanentes de lotizaciones cercanas y sobre el riachuelo, en palafitos.

El proyecto de la intervención se inició en el 2010 y permanece en ejecución. En esa ocasión, aproximadamente 7600 personas habitaban el área en poco más de 2500 inmuebles (información obtenida en una visita técnica al local en el 2016). Como plan urbano, se preveía la canalización del riachuelo con el uso de gaviones y la delimitación de un corredor *non ædificandi* de 1,5 veces el ancho del canal (Troncoso, 2010)<sup>12</sup>.

---

12 Fuera del perímetro de la intervención se realizaron también obras de canalización del riachuelo y la creación de un parque lineal en el ámbito de los programas Riachuelo Limpio y 100 Parques, de los Gobiernos estadual y municipal. Ver más en Travassos (2010).



Figura 3  
Construções ex-post ocupación de las áreas libres, paseos y contenciones, y mapa de las reocupaciones  
Fuente: Zuquim, Mazo, Mautner (colaboradora) (2017)  
Fotografías: Maria de Lourdes Zuquim (2015)

Además, se proyectó la instalación de infraestructura sanitaria y eléctrica en las áreas remanentes, el rediseño de partes del sistema vial, la implantación de áreas libres para esparcimiento y la construcción de nuevas unidades habitacionales. Para esto, se planeó la remoción de 1117 familias (45 % del total registrado). La provisión habitacional ya concluida era de 462 unidades habitacionales dentro

del perímetro de la intervención; por tanto, casi 650 familias se quedaron sin atención habitacional en nuevas viviendas. De estas, una parte recibió indemnizaciones; y la otra, un subsidio para alquilar mientras se mantienen a la espera de próximas unidades, sin fecha de entrega aún.

En la figura 4 se observan también dos momentos de la favela del Sapé: el registro (2010) y el proyecto de intervención (2012). Se nota que en el proyecto ejecutado el patrón morfológico se alteró por una nueva vía transversal al riachuelo y la apertura de vacíos como consecuencia de la verticalización, aunque estos vacíos se transformaron en propiedad privada de los condominios al ser enrejados o cercados. A pesar de estar incluidas en el proyecto, la obra de urbanización redujo las áreas verdes y de esparcimiento, debido a problemas rurales y técnicos. Las áreas remanentes, donde se localizan las construcciones existentes (figura 4), tienen un diseño urbano alterado solo lo suficiente como para recibir infraestructura urbana. Es decir, la implantación de la obra deja transformaciones urbanas evidentes, como la intervención sobre el riachuelo (figura 5), pero también cuestiones aún no resueltas, como el saldo entre remoción y provisión.

Finalmente, la cuestión ambiental es tratada de forma parcial en la intervención. El diseño del programa no alcanzó la escala de intervención en la cuenca o microcuenca como unidad de planeamiento. Los desequilibrios hídricos, tales como desbordes e inundaciones, no fueron tratados efectivamente en la intervención.

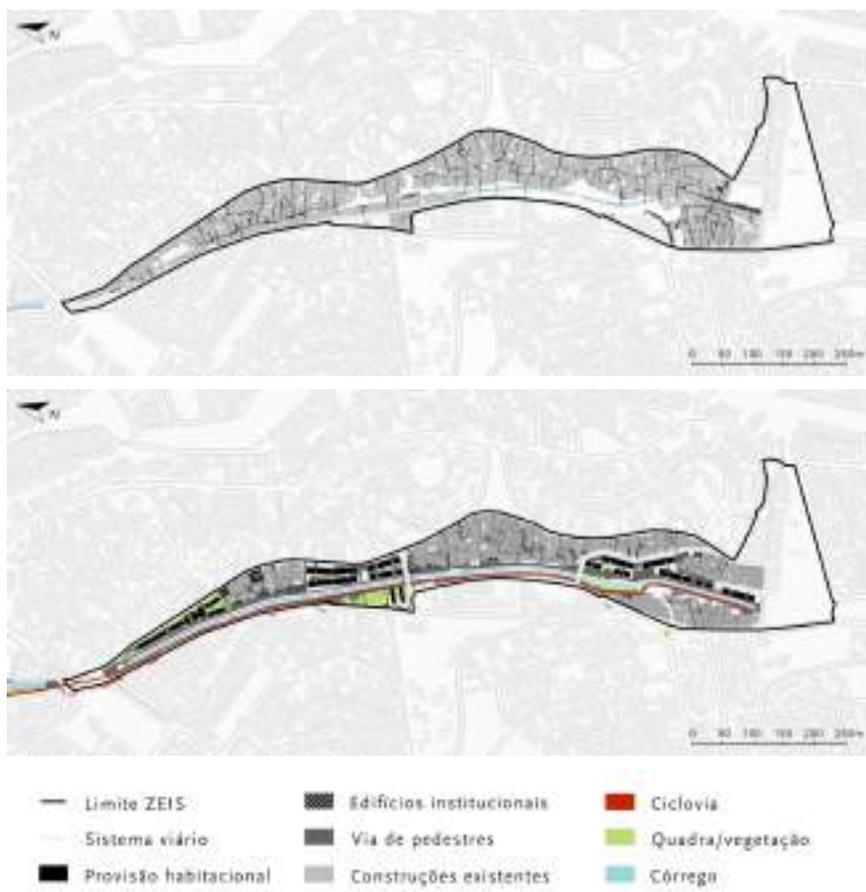


Figura 4  
La favela del Sapé: situación inicial y proyecto de intervención  
Fuente: Zuquim, Mazo, Mautner (colaboradora) (2017)



Figura 5  
Riachuelo del Sapé antes y después de la intervención  
Fuente: blog Micro Rede Sapé (2012); Ana Júlia Brandão (2015)

### SÃO PAULO: ¿VIEJAS NUEVAS FAVELAS?

La reciente transformación urbana en las favelas Vila Nova Jaguaré y Sapé muestra que las directrices del Programa de Urbanización de Favelas aún no han sido homologadas con las acciones efectuadas en la urbanización, especialmente las de permanencia de las familias en el lugar, universalización de la infraestructura y los servicios urbanos, y eliminación de las áreas de riesgo.

En primera instancia, aunque la articulación entre remoción de viviendas y provisión habitacional figure al menos en la teoría como premisa en los programas de urbanización, en los casos de Vila Nova Jaguaré y del Sapé el programa no logró el éxito en este asunto, y el saldo residual en la demanda por vivienda fue significativo. Las remociones fueron notoriamente mayores que las provisiones habitacionales internas y externas. Son más de 900 familias en el Jaguaré y casi 650 familias en el Sapé sin atención, y en ambos casos estas familias se han quedado durante años en la modalidad de subsidio para alquiler a la espera de sus viviendas.

Las intervenciones crearon nuevas localizaciones urbanas, y una consecuente valorización inmobiliaria —aumento notorio del precio de las viviendas tanto para la venta como para el alquiler— calentó el mercado interno de la favela y valorizó el entorno. Por ello, las casas se verticalizaron y se subdividieron para albergar más unidades habitacionales o actividades de comercio.

Las nuevas áreas libres e institucionales, creadas por la urbanización, han sido organizadamente reocupadas por viviendas. Estas áreas, que en su mayoría eran antiguas zonas de riesgo, vuelven a ser habitadas como memoria atávica del lugar que recurrentemente vuelve a su origen: la vivienda. Es importante destacar que estas áreas fueron proyectadas y articuladas espacialmente con obras de consolidación geotécnica, pero el proceso de reocupación está creando nuevas áreas de riesgo geotécnico en la favela.

Esta nueva dinámica urbana tiene conexiones con nuevos agentes que han entrado en la disputa. El crimen, que siempre ocupó los espacios donde el Estado no está presente, gana nuevos contornos en la expresión de su poder y captura para sí mismo los beneficios de la mejoría urbana realizada por el Estado.

La implantación de infraestructura en las áreas remanentes de la favela trajo nuevas obligaciones financieras para el pago de los servicios urbanos: agua, luz e impuestos. Estas nuevas obligaciones financieras llegaron también para quienes se establecieron en las nuevas unidades habitacionales, que además se sumaron al financiamiento de la unidad. Las familias que no consiguen cumplir con estos pagos terminan comercializando sus viviendas, aunque de forma irregular. La diferencia entre el programa y la acción pública es nítida

aquí; la universalización de los servicios urbanos depende de políticas sociales previstas, en teoría, en el programa de urbanización, aunque las concesionarias de los servicios públicos no aplican las debidas tarifas sociales.

Las acciones públicas insertaron la favela en el mercado urbano, pero sin vincular a sus habitantes con la protección social; es decir, fue una inclusión relativa de los derechos sociales, que recrea la precariedad urbana.

Finalmente, la escasa provisión de vivienda, la valorización inmobiliaria, el proceso de reocupación de las áreas libres y los costos de la formalización de los servicios urbanos están creando, al mismo tiempo, una nueva precariedad urbana en la favela urbanizada y la movilidad entre favelas (los que no consiguen pagar los costos de la urbanización buscan favelas más distantes, aún no urbanizadas).

Aun habiendo el país experimentado un momento de euforia, dada por la nueva política urbana y habitacional, las experiencias recientes continúan estando marcadas por el viejo patrón de urbanización desigual. La garantía del derecho a la vivienda digna, a la justicia social y a la sostenibilidad ambiental inscrita en el Programa de Urbanización de Favelas no se refleja en la acción pública reciente, lo cual marca un claro desfase entre los objetivos declarados y las acciones efectuadas en las intervenciones de urbanización de favelas.

## REFERENCIAS

- Bonduki, N. (1998). *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade.
- Cardoso, A. (mayo del 2007). Urbanização de favelas no Brasil: revendo a experiência e pensando os desafios. *XVII Enanpur, Belén*. Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR. Belém: ANPUR, v. 1.
- Cardoso, A. (2016). Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In M. Morais, C. Krause, y V. C. Lima Neto (Eds.), *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de casos brasileiros* (pp. 29-52). Brasília: IPEA.

- Centro de Estudos da Metrópole. (2016). *Relatório 2: Estimativas relativas à precariedade habitacional e ao Déficit Habitacional no Município de São Paulo - SEHAB/PMSP e CEM/CEPID*. Recuperado de <http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/arquivos/relatorio2.CEMSehab2016.pdf>
- HabitaSampa. (2016). Atendimentos realizados. Recuperado de <http://www.habitasampa.inf.br/atendimento/atendimentos-realizados/>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo 2010*. Brasília: IBGE. Recuperado de <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>.
- Mautner, Y. (1990). *The Periphery As a Frontier for the Expansion of Capital* (tesis de doctorado). University College de Londres, Reino Unido.
- Micro Rede Sapé (sexta-feira, 2 de março de 2012). O Sapé de Ontem! Blog. Recuperado de <http://microredesape.blogspot.com/2012/03/o-sape-de-ontem.html?m=0>
- Ministerio de las Ciudades de Brasil. (2010). *A urbanização de favelas: a experiência do PAC*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação.
- Pasternak, S. (1997). Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas. *Cadernos de Pesquisa do LAP*. São Paulo, (18).
- Pasternak, S. (2006). São Paulo e suas favelas. *PÓS-*, (29), 176-197. doi:10.11606/issn.2317-2762.v0i19p176-197.
- Prefeitura de São Paulo. (2017). Mapa digital da cidade de São Paulo. Geosampa. Recuperado de [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)
- Samora, P.-R., y Zuquim, M.-L. (2017). Da luta pela moradia à urbanização de assentamentos precários: a política habitacional no Brasil. En M. L. Zuquim y L. M. Sánchez Mazo (orgs.), *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP.
- Samora, P.-R. (2010). *Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade* (tesis doctoral). Universidad de São Paulo, Brasil.

- Secretaria da Habitación e Desenvolvimento Urbano de São Paulo. (2010). *Plano municipal de habitação 2009-2024*. São Paulo: Autor.
- Secretaría da Habitación y Desarrollo Urbano de São Paulo. (2012). *Plano municipal de habitação: a experiência de São Paulo* (vol. 1). São Paulo: Superintendencia de Habitación Popular.
- Travassos, L. (2010). *Revelando rios: Novos paradigmas de intervenção em fundos de vale urbanos na cidade de São Paulo* (tesis doctoral). Universidad de São Paulo, Brasil.
- Troncoso, Ú. (2010). Reurbanização da favela do Sapé com recuperação de córrego, em São Paulo, por Base 3 arquitetos. Recuperado de <http://www.au.pini.com.br/arquitetura-urbanismo/234/reurbanizacao-da-favela-do-sape-base-3-arquitetos-sao-296129-1.aspx>
- Zuquim, M.-L. (2012). Urbanização de assentamentos precários no município de São Paulo: quem ganha e quem perde? En *II Enanparq*. Natal Anais do II Encontro Nacional da ANPARQ. NATAL: ENANPARQ, 2012. v. 1.
- Zuquim, M.-L., Mazo, L.-M., y Mautner, Y. (colaboradora)(2017). *Barrios populares Medellín: favelas São Paulo*. São Paulo: FAUUSP.



# Intervención urbana y megaeventos en Río de Janeiro: resistencia de Vila Autódromo a la política de remoción\*

Josiane do Vale  
Rafael Soares Gonçalves

Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro, Brasil

Recibido: 30 de junio del 2017 / Aprobado: 6 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/limaq2018.n004.2254

El presente trabajo tiene como objetivo hacer un análisis sobre el periodo de preparación de la ciudad para la realización de los Juegos Olímpicos del 2016 y los impactos sociales resultantes de este proceso, especialmente en el caso de la favela Vila Autódromo, localizada en las proximidades del Parque Olímpico, lugar donde se concentraron la mayoría de las instalaciones deportivas para la realización de las competiciones. A pesar de estar ampliamente consolidada y con gran parte de sus habitantes con títulos de propiedad, Vila Autódromo fue removida, y en el lugar de sus cientos de casas se construyeron solamente 20 viviendas. A partir de las entrevistas con moradores y gestores públicos, se pretende comprender el largo proceso de la remoción de esta favela, analizar los intereses en pro de su remoción y la resistencia de los moradores.

Juegos Olímpicos, remoción de favelas, Río de Janeiro, Vila Autódromo

## Urban intervention and mega-events in Rio de Janeiro: Vila Autodromo resistance to the removal policy

*The present work aims to analyze this city preparation period for hosting the Olympic Games and the social impacts resulting from this process, especially in the case of the Vila Autódromo favela, located in the vicinity of the Olympic Park, the place where most of the sports facilities were concentrated as competition venues. Vila Autódromo was removed despite of being widely consolidated and of the fact that a large part of its inhabitants had a titled property, and only 20 houses were built in the place where there used to be hundreds of houses. We intend to understand the long process of this favela removal from the interviews with residents and public managers, analyzing the interests in favor of its removal and the resistance of its inhabitants.*

Olympic Games, removal of favelas, Rio de Janeiro, Vila Autodromo

---

\* Texto elaborado a partir de la investigación realizada para la sustentación de la tesis de maestría de la primera autora con la asesoría del segundo autor. Este trabajo contó con fondos del Consejo Nacional de Investigación (CNPq).

### INTRODUCCIÓN: DEL DISCURSO DEL CAOS A LA CIUDAD OLÍMPICA

La ciudad de Río de Janeiro es ciertamente uno de los casos más emblemáticos de los impactos que originan los grandes eventos internacionales para el planeamiento urbano. Probablemente, por primera vez en la historia, una ciudad fue sede de casi todos los eventos internacionales de gran visibilidad mundial. Esta dinámica comenzó remotamente con la Conferencia de la ONU sobre el Medio Ambiente, en 1992. Después de haber intentado, sin éxito, ser la sede de los Juegos Olímpicos del 2000 y del 2008, la candidatura de la ciudad de Río de Janeiro a los Juegos Panamericanos del 2007 fue aceptada y se configuró como un parteaguas. A partir de esa fecha, como fue analizado por Gonçalves (2013), la ciudad recibió todas las candidaturas en las que compitió: organizó los Juegos Militares del 2011, la última conferencia de la ONU sobre el medioambiente (Río+20), la Copa de las Confederaciones del 2013, las Jornadas Mundiales de la Juventud, también en el 2013, así como el Mundial de Fútbol del 2014 y los Juegos Olímpicos del 2016.

Los resultados obtenidos por la ciudad después de 10 años ininterrumpidos de organización y realización de grandes eventos no son nada alentadores. El estado de Río de Janeiro está completamente quebrado, por lo que debe a proveedores, está con inversiones paradas y pagos atrasados de salarios y pensiones. De la misma forma, la municipalidad anuncia recortes en el presupuesto para adecuarlo a la nueva realidad pos Juegos Olímpicos. Los gastos exorbitantes vinieron con acusaciones de una corrupción en toda la maquinaria pública, lo cual condujo al encarcelamiento del exgobernador Sergio Cabral y a toda la cúpula de su gobierno. Las investigaciones están alcanzando también a la maquinaria municipal. La violencia retomó los índices de una década atrás y causó que la ciudad fuera intervenida por tropas federales a fines de julio del 2017. El horizonte nebuloso que se dibuja es muy distante de la euforia que vivía la ciudad y el país cuando se hicieron los anuncios sucesivos de este lugar como sede de los eventos antes citados.

La conquista de estos eventos modificó completamente la forma de planear y administrar la ciudad, movilizó importantes recursos públicos y atrajo voluminosas inversiones privadas. Según Gonçalves (2014), se observó un importante repunte económico, que parecía vencer el auspicio del agotamiento económico y del aumento exponencial de la violencia. Las

Unidades de Policía Pacificadora (UPP) redujeron los conflictos armados en las favelas y llevaron una supuesta sensación de seguridad a la población, aunque con el costo de la violación de los derechos humanos de los residentes de esas áreas, ya que el *modus operandi* violento de la policía no cambió. Río de Janeiro volvió a formar parte del centro económico y político del que se había alejado en las últimas décadas y mostró nuevamente su vocación de capital al ser más que nunca la vitrina internacional del país.

Tales eventos internacionales permiten la movilización de recursos y la elaboración de discursos orientados al resurgimiento de las ciudades, así como a la construcción de nuevas identidades locales. De acuerdo con Gonçalves (2014), a pesar de lo efímero de dichos eventos, estos dejan marcas importantes en las ciudades que son sedes y aseguran la legitimidad necesaria para importantes intervenciones urbanas. La concepción de la ciudad a partir de la organización de grandes eventos legitima políticas de emprendimiento urbano, colosales proyectos de renovación urbana y reitera la visión del espacio urbano como si estuviese vacío de memorias y significados. La pretendida importancia de los eventos para el futuro de la ciudad y el corto tiempo para prepararla han acabado justificando todo tipo de negociados e imponiendo un modelo consensuado de la ciudad sin el necesario debate.

Gonçalves (2014) describe que el espectáculo se presenta, partiendo de la reflexión de Guy Debord (1967), como un instrumento de unificación. Es necesario comprender que tales eventos son grandes espectáculos internacionales con una fuerte huella mediática para las ciudades que los reciben. Concebir la ciudad como un espectáculo implica la valorización de la imagen de esta a partir de modelos aceptados internacionalmente: la ciudad se vuelve una especie de producto que va a ser anunciado y comercializado. Así, se observa la construcción de una especie de imagen espacial que sería, según Michel Lussault (2007, p. 172), la relación entre una aparente visibilidad y un conjunto de significaciones. En el caso carioca, esta nueva economía semiótica urbana es excluyente, consolida espacios elitistas y pasteurizados, sin respeto por la diversidad urbana ni por la experiencia cotidiana de la población (Gonçalves, 2014).

El caso del modelo difundido al mundo de la ciudad de Barcelona es emblemático en lo que respecta a la producción de consensos. En conformidad

con lo sustentado por uno de sus críticos más vigorosos, el antropólogo Manuel Delgado (2007, p. 16), el proyecto diseñado para Barcelona fue antes que nada un proyecto de mercado. Se trata de un auténtico paradigma de marketing urbano, una estrategia de promoción, difusión y comercialización cuyo objeto es la ciudad. Para evitar conflictos ante el aumento del costo de vida en una ciudad sede de grandes eventos, esta mercadería requiere, según Delgado (2007, p. 40), una adecuada combinación de teorización de las apariencias con un vocabulario debidamente marcado por invocaciones y valores abstractos del pensamiento políticamente correcto.

Así como el Río de Janeiro actual, Barcelona es el ejemplo de una alianza generalizada entre promotores inmobiliarios y administradores públicos. Este modelo se estableció a partir de alteraciones legislativas para el aumento de los patrones de edificabilidad, del uso recurrente de las fuerzas policiales para medidas de control urbano, de intervenciones de renovación urbana y recalificación de zonas consideradas abandonadas y degradadas, y finalmente de la mercantilización excesiva del suelo. Las intervenciones urbanas, como sustenta Delgado (2007, p. 48), suscitan un efecto dominó en el proceso de renovación urbana y permiten el avance exponencial de la especulación inmobiliaria. En fin, un proceso muy similar al que se observa actualmente en Río de Janeiro. En el caso carioca, hay que agregar la reanudación de las remociones de favelas, sobre todo en áreas de gran interés inmobiliario. Según datos del Comité de Seguimiento del Mundial y de los Juegos Olímpicos (2015), se removieron en la ciudad de Río de Janeiro entre el 2008 y el 2015 a alrededor de 22 059 familias, sea por cuestiones de supuesto riesgo del local de residencia o por exigencias de las obras de preparación de la ciudad. Uno de los casos más emblemáticos fue el de Vila Autódromo tanto por la resistencia de sus moradores como por la insistencia de la municipalidad en retirarlos de allí, como se verá a continuación.

#### **LA ELITIZACIÓN DEL ESPACIO URBANO: EL PROYECTO PARQUE OLÍMPICO Y VILA AUTÓDROMO**

La noción de ciudad-espectáculo implica la reorganización de una nueva visibilidad urbana que permita atraer los capitales internacionales. Para

esto, es necesario forjar una nueva visión de ciudadanía. La participación popular es valorizada en el discurso, pero no es caracterizada en la práctica. El espectáculo, según Gonçalves (2014, p.18), encuadra la participación y sugiere un consenso, aunque la dinámica de la organización del espectáculo promueva medidas contrarias a la población y viole los derechos, sobre todo de los más pobres. Existe una fuerte gestión de las fuerzas locales a través de asociaciones público-privadas, de la valorización del emprendimiento urbano, de las supuestas mejoras de la calidad de vida con nuevas inversiones en equipamiento urbano, de la construcción de un patriotismo local y eventualmente a través de una mayor oferta de trabajo por cierto periodo.

Si el espectáculo pauta la recepción de recursos y la movilización de la población, entonces el planeamiento urbano se ve condicionado por modelos urbanos aceptados internacionalmente, como se citó del modelo Barcelona. El espacio urbano pasa a ser concebido solamente como forma, como una agrupación de objetos y no como forma-contenido, como un sistema de objetos y acciones. Las nuevas imágenes difundidas de la ciudad se ofrecen para construir nuevas prácticas sociales con el fin de suscitar un conjunto de valores, sintetizar nuevas formas de ser y de vivir en el espacio urbano. Tal proceso implica una simplificación de la imagen de la ciudad que refleja los intereses y modelos de las clases dominantes, y que procura reconstruir la identidad urbana a través de la omisión de grupos, prácticas y espacios.

Los grandes eventos internacionales son la justificación precisa para emprender grandes renovaciones urbanas y presentan una fuerte ideología que busca consolidar consensos en torno a la imagen del resurgimiento urbano. Sin embargo, estos discursos enmascaran las consecuencias concretas de las intervenciones urbanas al invisibilizar a ganadores y perdedores en el transcurso del proceso. Según Smith (2006, p. 61), el lenguaje coherente del renacimiento urbano es la prueba de la generalización de la gentrificación en el paisaje urbano. En la propia noción de *revitalización* o de *renovación*, como analiza Sánchez (2009, p. 179), se sugiere que el gestor/planeador sería creador de la vida social, y subraya que las características pretéritas locales no estarían de acuerdo con los contenidos deseables para el nuevo proyecto de ciudad.

Vila Autódromo fue una de las varias favelas que sufrieron el proceso de remoción, pero su caso obtuvo una gran repercusión por la movilización

de sus moradores. La favela se localiza en el área limítrofe entre los barrios de Jacarepaguá y Barra da Tijuca, zona de fuerte interés para el mercado inmobiliario por la posibilidad de expansión y valorización inmobiliaria. El barrio de Barra da Tijuca es conocido por la presencia de centros comerciales, así como de grandes condominios que tienen en su interior tiendas, gimnasios, áreas de esparcimiento, entre otros servicios destinados a la clase media alta. Según Silva (2004), Barra da Tijuca surgió como una extensión de la Zona Sur, área acomodada de la ciudad, ya que gran parte del suelo de esta región ya estaba agotada. De acuerdo con Gaffney (2013), entre el 2007 y el 2010, la mayoría de los proyectos inmobiliarios de la ciudad de Río de Janeiro se destinaron a Barra da Tijuca, lo que demuestra la importancia del barrio para el mercado inmobiliario. La ausencia de políticas habitacionales, el deficiente sistema de transporte y la gran oferta de empleos en los condominios y *shopping centers* acarrearón el crecimiento de las favelas de la región. Debido a su localización, Vila Autódromo sufrió diversas tentativas de remoción, lo que se consiguió finalmente en la víspera de la apertura de los Juegos Olímpicos.

De acuerdo con el informe elaborado por el Grupo de Trabajo Académico Profesional Multidisciplinario (GTAPM, 2013)<sup>1</sup>, en la década de 1960 la región fue elegida para que se construyera el Autódromo de Jacarepaguá, pero como se hallaba cerca de una laguna, el área tuvo que ser aterrada. Con el aterramiento alrededor de la laguna, los pescadores se instalaron en la década de 1970 y dieron inicio a la formación de Vila Autódromo. El crecimiento de la favela siguió al desarrollo de los barrios adyacentes. Al final de la década de 1980, se creó la Asociación de Moradores, Pescadores y Amigos de Vila Autódromo (Ampava), que tenía como objetivo defender los intereses de la favela, como por ejemplo, el acceso a servicios básicos: agua, energía eléctrica, documentación, entre otros. Aun al final de esa década, la municipalidad reasentó a familias retiradas de otra favela cercana a Vila Autódromo, por lo que aumentó el número de habitantes en el lugar.

---

1 El GTAPM fue constituido por integrantes de diversas instituciones de distintas áreas con el objetivo de elaborar un informe técnico sobre las verdaderas condiciones de Vila Autódromo al confrontar los proyectos de la municipalidad con los de los moradores. Opinión disponible en [http://lemetro.ifcs.ufrj.br/gtapm\\_parecer\\_2013.pdf](http://lemetro.ifcs.ufrj.br/gtapm_parecer_2013.pdf). Accedido el 15 de junio del 2017.

Según el GTAPM (2013), dado que las tierras le pertenecían al Gobierno del Estado, este confirió a los habitantes el título de concesión de derecho real de uso<sup>2</sup> (CDRU) durante la década de 1990 y declaró el área, en el 2005, de especial interés social<sup>3</sup>. A pesar de estar respaldados jurídicamente, los habitantes de Vila Autódromo comenzaron a sufrir la amenaza de remoción desde la década de 1990. En 1993, el entonces subprefecto de Jacarepaguá y de Barra da Tijuca, Eduardo Paes (que se convirtió en el alcalde entre el 2009 y el 2016, y fue uno de los responsables de la realización de los Juegos Olímpicos en la ciudad) gestionó una acción civil pública, en la que defendía la remoción de la favela por considerar que esta causaba daño urbano, estético y ambiental. En 1996, la ciudad de Río de Janeiro fue perjudicada por intensas lluvias que terminaron con muertos y un gran número de damnificados. Este contexto sacó nuevamente a colación la discusión sobre la necesidad de remoción de las favelas, inclusive la de Vila Autódromo, por ser consideradas una supuesta área de riesgo.

Este espacio fue por muchos años el autódromo de la ciudad de Río de Janeiro y, a pesar de la perspectiva de valorización inmobiliaria de la zona, Vila Autódromo era uno de los pocos centros habitados. Allí se observaba una reserva importante de tierras con la posibilidad de proyectos inmobiliarios futuros. La perspectiva del uso del lugar como una nueva frontera inmobiliaria se vislumbró con la elección de Río de Janeiro en el 2002 como sede de la edición de los 15.º Juegos Panamericanos, motivo por el que la favela fue nuevamente blanco del discurso de remoción, sobre todo porque parte de las instalaciones de los Juegos Panamericanos se ubicaban en el Autódromo de Jacarepaguá como una estrategia de la municipalidad para hacer de esta área el principal sector de los Juegos Olímpicos.

---

2 “Mediante la concesión de derecho real de uso, la administración pública puede ceder el uso de bienes de su dominio para el particular, de forma remunerada o gratuita, por tiempo fijo o indeterminado, bajo la forma de derecho real resoluble, para el desarrollo e implementación de actividades socioeconómicas que sean relevantes para el interés público” (França, 2006, p. 1).

3 “Área de especial interés social -AEIS es aquella destinada a programas habitacionales de interés social - HIS, destinados prioritariamente a familias de ingresos iguales o inferiores a los seis salarios mínimos, de promoción pública o a ella vinculada, admitiéndosele usos de carácter local complementarios al residencial, tales como comercio, instalaciones comunitarias de educación y salud y áreas de deporte y recreación” (Plan Director, 2013).

Paralelamente al proceso de remoción, diversas obras estaban ejecutándose en las proximidades de Vila Autódromo. Se construyó un corredor expreso de ómnibus, llamado BRT (Bus Rapid Transit), que conectaba las instalaciones olímpicas de Barra da Tijuca con otras instalaciones en el barrio de Deodoro. Al lado de la favela se levantaron el Parque Olímpico y dos edificaciones que fueron usadas como centro de medios durante la realización de los Juegos Olímpicos, para posteriormente convertirse en un local comercial. Según Renato Cosentino Vianna Guimarães (2015), el Consorcio Río Más, formado por las constructoras Odebrecht, Andrade Gutierrez y Carvalho Hosken, fue el responsable de la construcción de las instalaciones deportivas y del alojamiento para los atletas. Después de los Juegos, el consorcio recibió de la municipalidad un área de aproximadamente 1 180 000 m<sup>2</sup> para levantar edificios residenciales, centros comerciales y hoteles. Se trata de un área pública que la municipalidad traspasó a la iniciativa privada, a través de una asociación público-privada, y que engloba también el área ocupada por Vila Autódromo.

#### LA LUCHA CONTRA LA REMOCIÓN DE VILA AUTÓDROMO

La realización de los Juegos Olímpicos del 2016 permitió que el poder público removiera a innumerables familias de Vila Autódromo. Según datos de la municipalidad<sup>4</sup>, de las casi 800 familias residentes en el local, solo 20 permanecieron. Aunque el proyecto vencedor para el Parque Olímpico en el local previó la permanencia de la favela y su urbanización, la municipalidad presentó diversas justificaciones para la remoción de Vila Autódromo, como la urgencia de un perímetro de seguridad para las instalaciones de los Juegos Olímpicos, la necesidad de ensanchamiento de las vías próximas y hasta alegó riesgo ambiental por la proximidad de las casas a la laguna de Jacarepaguá.

Según Mario Brum (2013), el entonces alcalde Eduardo Paes adujo que Vila Autódromo se encontraba cerca de un área que tenía protección ambiental y que, por esta razón, el título de posesión concedido anteriormente no era válido. A pesar de este argumento, la ejecución de obras por parte de

---

4 (<http://www.río.rj.gov.br/dlstatic/10112/5977874/4156506/vilaaudromo2.pdf>). Accedido el 15 de junio del 2017.

la municipalidad para los Juegos Olímpicos deforestó zonas que deberían estar protegidas por leyes ambientales, como fue el caso de las áreas donde se construyeron el campo de golf y el corredor vial Transolímpica. Solo este último preveía la destrucción de 200 000 m<sup>2</sup> de Mata Atlántica<sup>5</sup>. Gonçalves y França (2010) afirman que el discurso ambiental es apropiado de forma diferente si el foco es la favela o si son emprendimientos de mayor lucro. La flexibilización de las normas urbanísticas presenta un carácter elitista porque promueve la expulsión de la población pobre de las áreas de interés, principalmente para favorecer al mercado inmobiliario.

En el intento de revertir la decisión de remoción, los habitantes buscaron el apoyo de grupos procedentes de las universidades públicas y elaboraron un plan de urbanización, el Plan Popular de Vila Autódromo<sup>6</sup>. En este se proponía, como alternativa a la remoción, la urbanización de la favela, que tendría un costo más reducido si se comparaba con la remoción y reasentamiento de los pobladores, planteado por la municipalidad. El alcalde se reunió con algunos moradores y prometió analizar el plan elaborado para Vila Autódromo y divulgar una postura. Sin embargo, los moradores jamás obtuvieron una respuesta sobre esta propuesta. El proceso de remoción se inició sin que los pobladores participasen en los espacios de decisión y sin que se considerasen sus propuestas, lo que definió una acción autoritaria de la municipalidad.

Para entender cómo se dio el proceso de remoción, entrevistamos a algunos moradores, quienes describieron las acciones realizadas por la municipalidad. Según indican, supieron que serían desalojados a través de los diversos medios:

---

5 Sobre el campo de golf, leer el dossier sobre las violaciones del derecho al deporte y a la ciudad ([http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/dossie\\_violacoesesporte\\_rio2015.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/dossie_violacoesesporte_rio2015.pdf)). Accedido el 15 de junio del 2017. Sobre la construcción de la Transolímpica, leer el artículo divulgado en el sitio web UOL (<https://esporte.uol.com.br/rio-2016/ultimas-noticias/2014/04/15/obra-de-avenida-olimpica-do-rio-vai-derrubar-200-mil-m-de-mata-atlantica.htm>). Accedido el 15 de junio del 2017.

6 El Plan Popular de Vila Autódromo fue elaborado por los moradores de Vila Autódromo con el apoyo del Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano Regional de la Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR/UFRJ) y del Centro de Estudios y Proyectos Habitacionales y Urbanos de la Universidad Federal Fluminense (NEPHU/UFF). (Asociación de Moradores y Pescadores de Vila Autódromo, 2012).

televisión, diarios, redes sociales, entre otros. El primer contacto que tuvieron con representantes de la municipalidad fue por medio de los equipos que pasaban por la zona para realizar la inscripción de las familias y la medición de las casas. Estos equipos presentaban un discurso coercitivo en el que todos serían desalojados.

Muchos habitantes rechazaron inscribirse justificando que tenían el derecho de permanecer y se movilizaron para convencer a otros moradores de resistir. Junto con diversos grupos de apoyo (académicos, militantes, políticos), Vila Autódromo presentó una fuerte resistencia contra la remoción.

De acuerdo con los relatos de los pobladores, una de las estrategias de la municipalidad para desarticular el movimiento de resistencia fue la negociación individual con los moradores y la cooptación de algunos para convencer a los demás de negociar con la municipalidad. Al inicio, con el movimiento de resistencia no consolidado, las familias desalojadas no tuvieron un poder de negociación mayor con la municipalidad, así que optaron por recibir una indemnización monetaria o un departamento en un conjunto habitacional erigido por la municipalidad. Con la intensificación del movimiento de resistencia y la disminución de plazos para la realización de los Juegos Olímpicos, la municipalidad empezó a entablar negociaciones más ventajosas para los habitantes, con indemnizaciones con valores más altos; asimismo, algunas familias llegaron a recibir indemnizaciones y departamentos. Supimos de casos de familias que recibieron más de un departamento y que cada inmueble fue registrado a nombre de sus diferentes miembros.

Con la finalidad de recibir a los moradores removidos de Vila Autódromo, la municipalidad construyó un conjunto habitacional con 900 apartamentos distribuidos en cuatro condominios, llamado Parque Carioca<sup>7</sup>, situado a 1,5 km de Vila Autódromo. Sus principales atractivos eran las áreas de recreación, a imagen de los condominios de la clase media de la región. Actualmente, se han suscitado diversas quejas sobre la calidad de estas construcciones<sup>8</sup>.

---

7 Accedido el 15 de junio de 2017. Proyecto disponible en [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3641881/DLFE-267980.pdf/Apresentacao\\_Parque\\_Carioca\\_2.0.1.3..pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3641881/DLFE-267980.pdf/Apresentacao_Parque_Carioca_2.0.1.3..pdf).

8 Accedido el 15 de junio del 2017. Denuncias publicadas en <http://rioonwatch.org.br/?p=20108>

Azevedo y Faulhaber (2015) constataron que la mayoría de las personas procedentes de las favelas removidas eran reasentadas en lugares distantes de su vivienda anterior, principalmente en la zona oeste de la ciudad, sector alejado del centro de la urbe y de la zona sur, lo que caracterizó la remoción como un instrumento de segregación espacial. A diferencia de estos casos, las familias removidas de Vila Autódromo fueron destinadas a un conjunto habitacional próximo al lugar. Esto fue ciertamente el resultado del arduo movimiento de resistencia engendrado por los moradores y sus simpatizantes.

Además de la negociación de forma individualizada, la municipalidad utilizó la presión psicológica, a través de innumerables llamadas telefónicas, para que los pobladores aceptasen desalojar sus casas. A medida que las familias salían de sus casas, la municipalidad inmediatamente demolía las viviendas y no retiraba los escombros en un intento de imposibilitar la permanencia de los demás moradores que estaban resistiendo el desalojo. La estrategia de la municipalidad era fomentar el caos y hacer inviable la vida en la favela. El local, otrora consolidado, fue paulatinamente destruido por la municipalidad, que dejaba los escombros y no efectuaba reparaciones adicionales en los servicios de agua y luz. A través de una determinación judicial, accionada por el Centro de Tierras y Habitación de la Defensoría Pública de Río de Janeiro, la municipalidad fue obligada a retirar por lo menos el desmonte, pues en caso contrario sería multada.

Los pobladores percibieron que al mismo tiempo que las casas eran medidas y registradas, las familias comenzaban a recibir propuestas de negociación, personalmente o por teléfono, y eran bastante acosadas para hacer la negociación con la municipalidad. Las casas que no eran medidas permanecieron en pie. Estratégicamente, muchos habitantes recusaron el registro y no permitieron que los funcionarios entrasen en sus viviendas. Muchas de estas fueron registradas solamente después de una decisión judicial tras una acción legal promovida por la municipalidad.

A través de un decreto de expropiación, la municipalidad definió las casas que deberían ser demolidas y dejó recelosos a los pobladores que aún ofrecían resistencia. Al descubrir que sus casas constaban en este decreto, muchos moradores salieron del movimiento de resistencia por temor a no conseguir una indemnización satisfactoria y negociaron directamente con la

municipalidad, ya que el avalúo realizado por medida judicial era inferior al que la municipalidad ofrecía. En ese momento, ya pocas familias persistían en la resistencia.

Además de los pobladores, entrevistamos también a asistentes sociales que, de alguna forma, estuvieron involucradas en el proceso de desalojo, especialmente de Vila Autódromo. A través de estas entrevistas, constatamos que la municipalidad orientaba a los diversos profesionales para tener una actitud persuasiva con los habitantes con la intención de convencerlos de salir de la localidad. Había metas diarias de registros que debían realizarse. Por otro lado, los datos proporcionados a los moradores por la municipalidad nunca eran claros y, a veces, contradictorios. La falta de información era una estrategia de acción que dificultaba las formas de movilización política. Uno de los pobladores nos relató que muchos no aguantaron el proceso de remoción:

No todos soportan este movimiento de desalojo. Mucha gente se puso mal, los ancianos se pusieron mal. La municipalidad es muy perversa. Nos dejaron en un escenario de guerra, una presión psicológica y con violencia física. Llamadas constantes a los pobladores. Después que la casa era medida, recibía llamadas constantemente. Había pobladores que recibían 15 llamadas por día. ¡Un acoso! Tocaban tu puerta, llamaban... Después que medían la casa, se volvía un infierno. Decían que aun midiendo nadie sería obligado a salir. Medir ya era una estrategia. Comenzaban las llamadas, las peleas familiares, muchas familias se fragmentaron, parejas se separaron, algunas familias para no separarse, alguien tenía que ceder, y generalmente quien cedía era para salir<sup>9</sup>.

El proceso se realizó de forma truculenta, con la participación de la Guardia Municipal principalmente en los desalojos. Fueron diversos los casos de conflicto entre la guardia y los pobladores, que resultaron muchas veces en la agresión física contra estos últimos.

Debido al movimiento de resistencia, Vila Autódromo obtuvo el apoyo de grupos de la sociedad civil, de universidades públicas y particulares, de los medios alternativos y el apoyo internacional. Según los propios habitantes,

---

9 Morador 1. Entrevista realizada en agosto del 2016.

personas que también pasaron por el proceso de remoción en sus países a causa de la organización de megaeventos deportivos enviaron mensajes de solidaridad. Fue gracias al movimiento de resistencia que Vila Autódromo continuó existiendo. Para las 20 últimas familias que permanecieron en el local, la municipalidad elaboró un plan de urbanización que preveía la construcción de casas contiguas, una para cada familia, además de una escuela, área de recreación, desagüe, iluminación, pavimentación, paisajismo y veredas. Los pobladores reclamaron que este proyecto fue elaborado sin consultarles y divulgado primero a la prensa, en lugar de dárselo a ellos, los principales interesados. Tras las reivindicaciones, los moradores se reunieron con el alcalde y le exigieron cambios en el proyecto, como la construcción de un patio alrededor de cada casa, en vez de casas contiguas, que era la propuesta de la municipalidad, un detalle que para ellos era considerado muy importante. Esto demuestra que la lucha y la organización de los pobladores fueron importantes desde el inicio hasta el final del proceso de remoción.



Figura 1  
 Proyecto propuesto por la Municipalidad de Río de Janeiro  
 Fuente: <https://riorealblog.files.wordpress.com/2016/03/vila-autodromo2.pdf>

Las casas fueron construidas y entregadas en julio del 2016, un mes anterior al inicio de los Juegos Olímpicos. A pesar de permanecer en el lugar, estos moradores nos relataron que el proceso de remoción afectó también las relaciones sociales entre familiares y entre vecinos. Muchos hogares se dividieron porque sus miembros no se ponían de acuerdo entre resistir o aceptar la oferta de la municipalidad. Uno de los pobladores entrevistados nos relató que perdió el vínculo con parientes y antiguos vecinos por continuar resistiendo a la remoción.

Otro de los reclamos de los moradores fue la construcción de un espacio destinado al Museo de las Remociones, según el folleto bilingüe (figura 2) distribuido por ellos:

El Museo nació de la articulación entre los pobladores de Vila Autódromo y sus simpatizantes. Su objetivo es registrar la historia de violencia, pero también de luchas, que ocurrieron en los últimos años. Tal experiencia surge de la necesidad de enfrentar el doble proceso de borrado buscado por las prácticas estatales: tanto del espacio físico como de las redes de relaciones (afectivas, morales, políticas y económicas) que formaron históricamente a la comunidad. Este Museo es más un acto de resistencia de Vila Autódromo. *¡La memoria no se remueve!* [cursivas del autor].

El objetivo del Museo de las Remociones es que se lleven a cabo trabajos académicos, reportajes y otras producciones que cuenten de alguna forma la historia de Vila Autódromo, principalmente durante el proceso de remoción. Durante las remociones, los moradores organizaron muchos debates y eventos culturales, que suceden hasta el día de hoy. El Museo de las Remociones se inserta, así, en el esfuerzo de varios movimientos de las favelas para crear museos sociales y hacer de la memoria una herramienta política. A pesar de la destrucción casi completa de Vila Autódromo, la idea es mantener viva la memoria de este lugar y las luchas de sus habitantes por la consolidación de una ciudad más justa e incluyente.



## MUSEU DAS REMOÇÕES

O Museu das Remoções é um museu a céu aberto na Vila Autódromo. O museu atua em intervenções artísticas, principalmente no território da Vila; na realização de oficinas culturais; e em uma vasta pesquisa sobre o local em acervos pessoais dos moradores e apoiadores, na imprensa, nas mídias sociais e na produção acadêmica.

O Museu nasceu da articulação entre os moradores da Vila Autódromo e seus apoiadores. Seu objetivo é registrar a história de violências, mas também de lutas, que ocorreram nos últimos anos. Tal experiência surge da necessidade de enfrentar o duplo processo de apagamento buscado pelas práticas estatais: tanto do espaço físico quanto das redes de relações (afetivas, morais, políticas e econômicas) que formaram historicamente a comunidade. Este Museu é mais um ato de resistência da Vila Autódromo. **Memória não se remove!**

The Evictions Museum is an open air museum in the favela of Vila Autódromo. It is run through artistic interventions, principally within Vila Autódromo, through cultural workshops, and through research into the area using records from residents and their supporters, newspapers, social media and academic reports.

The museum is the product of dialogue between residents of Vila Autódromo, and supporters of their struggle. Its objective was to record the violence, but also the resistance, that took place in the community over the last few years. These experiences have shown the importance of standing up to the processes of erasure carried out by the state. This erasure applies to both the physical space and the networks of relations (emotional, moral, political, economic) which have formed the community over time. This museum is yet another act of resistance by Vila Autódromo. **Memory is something that won't be evicted!**

 @museudasremocoes

Figura 2  
Folheto distribuído por los moradores de Vila Autódromo, en visita realizada en agosto del 2016

## CONSIDERACIONES FINALES

Río de Janeiro se encuentra en una situación muy diferente de la que fue anunciada por autoridades y empresarios con la realización de los Juegos Olímpicos. Contrariamente a los discursos de desarrollo económico y social, la ciudad se halla en una grave crisis económica, con el aumento del desempleo, de los índices de violencia y de la sensación de abandono por el poder público. No se puede atribuir toda la crisis a la realización de estos megaeventos, pero es posible afirmar que el ciclo de preparación de la ciudad contribuyó a agravarla, dado que se destinaron voluminosas inversiones públicas para su ejecución.

Estas inversiones fueron dirigidas de acuerdo con la lógica del mercado, en perjuicio de las necesidades reales de la mayor parte de la población carioca. Las intervenciones urbanas privilegiaron áreas con gran potencial de valorización, importantes principalmente para el mercado inmobiliario. Se pretendió crear las condiciones ideales de acumulación, lo cual benefició a determinados sectores del mercado. La ciudad fue concebida como una empresa y mercadería, orientada por el y hacia el mercado (Vainer, 2000g).

Una de las grandes marcas de las intervenciones urbanas en este contexto fue la remoción de innumerables favelas del escenario urbano carioca y la transferencia de los moradores hacia áreas distantes de la ciudad. Esto permitió la liberación de tierras ocupadas por estas viviendas y contribuyó a una mayor valorización de las áreas adyacentes. La remoción de Vila Autódromo fue con seguridad el caso modelo de una forma de planeamiento urbano elitista y segregador de un Río de Janeiro olímpico.

## REFERENCIAS

- Associação de Moradores e Pescadores da Vila Autódromo. (2012). *Plano popular da Vila Autódromo. Plano de desenvolvimento urbano, econômico, social e cultura*. Recuperado de <https://comitepopulario.files.wordpress.com/2012/08/planopopularvilautodromo.pdf>
- Azevedo, L., y Faulheber, L. (2015). *SMH 2016: Remoções no Rio de Janeiro olímpico*. Río de Janeiro: Mórula.

- Brum, M. (2013). Favelas e remocionismo ontem e hoje: da ditadura de 1964 aos grandes eventos. *O Social em Questão*, (29).
- Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. (2015a). *Dossiê Megaeventos e Violações dos Direitos Humanos no Rio de Janeiro: Olimpíadas Rio 2016, os jogos da exclusão*. Rio de Janeiro.
- Comitê Popular da Copa e Olimpíadas do Rio de Janeiro. (2015b). *Rio 2016: um legado de violações. Dossiê das violações do direito ao esporte e à cidade: cadê o legado esportivo da Olimpíada do Rio de Janeiro*. Recuperado de [http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/dossie\\_violacoesesporte\\_rio2015.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/dossie_violacoesesporte_rio2015.pdf)
- Debord, G. (1967). *La Sociètè du spectacle*. París: Champ Libre.
- Delgado, M. (2007). *La ciudad mentirosa, fraude y miseria del “modelo Barcelona”*. Madrid: Catarata.
- Franca, V. R. (2006). Temas diversos sobre a concessão de direito real do uso celebrada por sociedade de economia mista. *Revista de Informação Legislativa* 43(171), 225-232.
- Gaffney, C. (2013). Forjando os anéis: a paisagem imobiliária pré-olímpica no Rio de Janeiro. *E-Metrópolis*, (14).
- Gonçalves, R. S. (2013). O espetáculo da paisagem carioca, novas configurações urbanas e seus espaços sociais. In M. de F. Cabral Marques Gomes, R. Santos Maia, I. C. da Costa Cardoso y B. Alves de França (orgs.). *Renovação urbana, mercantilização da cidade e desigualdades socioespaciais*. Rio de Janeiro: Mauad X.
- Gonçalves, R. S. (2014). Do Centenário à Olimpíada: megaeventos e seus impactos sociais na cidade do Rio de Janeiro em uma perspectiva histórica. *Revista Praia Vermelha*, 24(1), 17-41.
- Gonçalves, R. S., y França, B. A. (2010). Entre o muro e a remoção: meio ambiente e favelas no Rio de Janeiro. En M. F. Cabral Marques Gomes y M. J. Barbosa (Eds.), *Cidade e sustentabilidade: mecanismos de controle e resistência*. Rio de Janeiro: Terra Vermelha.

- Grupo de Trabalho Acadêmico Profissional Multidisciplinar. (2013). *Villa Autódromo*. Recuperado de [http://lemetro.ifcs.ufjf.br/gtapm\\_parecer\\_2013.pdf](http://lemetro.ifcs.ufjf.br/gtapm_parecer_2013.pdf)
- Guimarães, R. C.V. (2015). *Barra da Tijuca e o Projeto Olímpico: a cidade do capital* (sustentación de maestría). Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil.
- Konchinsk, V. (15 de abril del 2014). Obra de avenida olímpica derrubará 200 mil m<sup>2</sup> de Mata Atlântica no Rio. *UOL Sporte*. Recuperado de <https://esporte.uol.com.br/rio-2016/ultimas-noticias/2014/04/15/obra-de-avenida-olimpica-do-rio-vai-derrubar-200-mil-m-de-mata-atlantica.htm>
- Ley Complementaria 111 de 1° de febrero. (2011). Dispões sobre a Política Urbana e Ambiental do Município, Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município do Rio de Janeiro e dá Outras Providências. Recuperado del sitio de internet de la Prefeitura de Río de Janeiro: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/139339/DLFE-229591.pdf/LeiComplementar1112011PlanoDiretor.pdf>
- Lussault, M. (2007). *L'homme spatial. La construction sociale de l'espace humain*. París: Editions du Seuil. RioOnWatch. (2016). A Realidade dos Moradores do Parque Carioca Após Reassentamento da Vila Autódromo: Relatos das favelas cariocas. Recuperado de <http://rioonwatch.org.br/?p=20108Rio>
- Prefeitura (2013). *Proyecto Parque Carioca* [diapositivas de Power Point]. Recuperado de [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3641881/DLFE-267980.pdf/Apresentacao\\_Parque\\_Carioca\\_2.0.1.3.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3641881/DLFE-267980.pdf/Apresentacao_Parque_Carioca_2.0.1.3.pdf)
- Prefeitura do Rio. (s. f.). *Minha Casa, minha Vida*. Recuperado de [http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3641881/DLFE-267980.pdf/Apresentacao\\_Parque\\_Carioca\\_2.0.1.3..pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/3641881/DLFE-267980.pdf/Apresentacao_Parque_Carioca_2.0.1.3..pdf)
- Sanchez, F. (2009). A (in) sustentabilidade das cidades-vitrine. En Acserald, H. (org.), *A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas* (2.a ed.) (pp. 171-192). Río de Janeiro: Lamparina.

Smith, N. (2006). A gentrificação generalizada: de uma anomalia local à “regeneração” urbana como estratégia urbana global. En Bidouzachariassen, C. (org.), *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo: Annablume.

Vainer, C. B. (2000). Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. En O. B. F. Arantes, C. B. Vainer e E. Maricato (orgs.), *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 75-103). Petrópolis: Vozes.



# Medellín, la ciudad de la ladera en disputa con la imaginada\*

Luz Dary Ruiz Botero  
Hugo Alexander Villa Becerra  
Diego Mauricio Montoya Bedoya

Grupo de Investigación y Estudios en Desarrollo Local y Gestión Territorial.  
Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Colombia.

Recibido: 30 de junio del 2017 / Aprobado: 10 de setiembre del 2017

doi: 10.26439/lima2018.n004.2255

El texto describe el proceso de configuración sociohistórica de Medellín como parte de una tensión entre dos lógicas de producir y reproducir la ciudad. En dicho escenario los asentamientos informales adquieren formas de construcción social del territorio y, por tanto, integran otras maneras de poblamiento. Se evidencia los diferentes momentos históricos de tensión entre ciudad real e imaginada ante la intención de los pobladores urbano-populares de domar la ladera; asimismo, la relación de estos con los Gobiernos locales frente a sus intervenciones.

construcción social del territorio, ciudad imaginada y ciudad real,  
asentamientos informales, intervenciones urbanas

## Medellin, the city on the slope in dispute with the imagined city

*The text describes the socio-historical configuration process of Medellín as part of the tension between two logics of producing and reproducing the city. In such scenario, informal settlements have shaped the social construction of the territory, thus integrating “other” ways of settlement. To that end, this research shows different historical tension moments between real and imagined city, the intention of urban-popular settlers to “tame the hillside”, and their relationship with local governments in front of such interventions.*

social construction of the territory, imagined city and real city, informal settlements, urban interventions

---

\* Este texto es resultado de la investigación *Diagnóstico social participativo del barrio El Pacífico de la comuna 8 de Medellín, en el marco de los procesos de gestión comunitaria del desarrollo local y territorial 2015-2017*. Se llevó a cabo gracias a la alianza entre el Grupo de Investigación en Desarrollo Local y Gestión Territorial de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, la Mesa de Vivienda y Servicios Públicos de la comuna 8, y la Junta de Acción Comunal de El Pacífico. Estudio inspirado en la investigación acción participativa (IAP).

### TENSIÓN ENTRE LA CIUDAD IMAGINADA Y LA CIUDAD REAL

En Medellín se puede evidenciar lo indicado por Romero (1976) para la configuración de las ciudades latinoamericanas: la ciudad de la fundación o imaginada por los españoles en la colonia, así como también la ciudad real que poco a poco fue tomando conciencia de su lugar en la región y en la historia. La primera, como la ciudad del acta, el escribano, la espada y la cruz; el remedo de ciudades españolas que asumen hasta sus nombres, en tanto son fundadas y mantenidas para asegurar la homogeneidad y la dependencia del mundo colonial para crear una América hispánica, europea, católica y sin expresión propia. Más que ciudades físicas se apostó por crear sociedades compactas y homogéneas, con pretensiones de moldear la realidad. Para ello, disponían de un rígido sistema político y jurídico que se basaba en la estructura ideológica de la monarquía cristiana de carácter jerárquico. Ciudades cuyas funciones implican el control territorial, la reproducción cultural y racial, así como el aporte al desarrollo económico según las necesidades del sistema mundial. La segunda, la ciudad real, pequeña, de pocos vecinos inicialmente y de muchos riesgos e incertidumbres. La ciudad que descubre que está en una región próspera, tiene historia y futuro propio. La de quienes llegan a ella a levantar su propia casa o a instalarse en una ajena, los que viven de su trabajo en la ciudad. “Y tomó conciencia, finalmente, de que había empezado a tener una historia de la que no podía prescindir, cuyo peso se hacía presente en cada situación real y en cada momento en que era necesario tomar una decisión” (Romero, 1976, p. 16).

Sin embargo, en Medellín se encuentra irresuelta esta tensión entre la ciudad real y la imaginada, ante la insistencia de ciudades que siguen atadas a las imposiciones de la metrópoli, hoy enunciada como la sociedad global, y que, pese a la persistencia de sus realidades históricas, la niegan y la tratan de borrar con las líneas de sus trazados y obras urbanas. No hay un paso de la ciudad imaginada a la real, ni es claro el acto de conciencia; en cambio, se mantiene una tensión confusa entre la coexistencia de ambas, y de ello se hará exposición en adelante. Ambas lógicas de ciudad se encuentran en el territorio y se disputan las formas de ordenar el espacio urbano, a veces en confrontación entre sus actores; en otras, se imbrican. La Medellín imaginada se sustenta desde la planeación oficial de la ciudad a partir de legislaciones y orientaciones de la administración municipal para ordenar el territorio y

disponer la vida urbana, en especial en las zonas estratégicas y marginales de la ciudad, y en la contención del perímetro urbano. La ciudad real se evidencia en las maneras como los nuevos pobladores sobreviven en las zonas de ladera, disputándose un territorio y en ser parte de Medellín aun al margen de la planeación oficial. En consecuencia, es paradójica su lucha en contra de esas legislaciones, así como por ser incluidos en ellas.

De esa manera, la ciudad imaginada, la de la *eterna primavera*, la que muda de piel y la reconocida internacionalmente por la innovación<sup>1</sup> en sus intervenciones urbanas entra en tensión con la *otra ciudad*, la de las exclusiones, múltiples violencias, la de la ladera que se autoconstruye desde los pobladores. Como nos recuerda Nieto (2008), Medellín comenzó a evidenciar...

dos procesos de configuración marcadamente opuestos y desiguales. De un lado, una ciudad próspera y pujante con grandes avances tecnológicos e industriales, y de otro lado, una ciudad que se construía desde las laderas, desde los márgenes y la periferia, por nuevos pobladores sumidos en altos niveles de desigualdad y exclusión espacial, social y económica. (p. 118)

Un factor relevante en la conformación de las ciudades lo da el crecimiento poblacional por la movilidad, que al parecer coincide con los flujos migratorios en el continente americano: “Se migraba para sobrevivir, encontrar un futuro, evadir persecuciones políticas, raciales y religiosas” (Carballeda, 2012, p. 3). En el caso de Colombia, la movilidad a las ciudades de poblaciones mayoritariamente rurales se da para sobrevivir a la vulnerabilidad en el campo, asociada a los bajos índices en satisfacción de necesidades básicas y la violencia social y política; visualizar una posibilidad de desarrollo y mejor futuro desde la educación y el empleo para la familia, y para evadir las persecuciones vinculadas a las disputas políticas entre partidos y grupos armados.

---

1 Por sus avances en cuanto a sistemas de transporte masivo, tales como el metro, Metrocables, tranvía, Metroplús; por sus desarrollos urbanos en megaproyectos como Parques del Río, Jardín Circunvalar, parques lineales, bibliotecas, jardines infantiles y escuelas públicas en algunas de las comunas de la ciudad, entre otras obras de infraestructura, le han dado el reconocimiento de la Ciudad más Innovadora del Mundo en el 2013 y premio mundial de transformación urbana Lee Kuan Yew World City Prize en el 2016.

En Colombia, por ejemplo, esta migración indica que, en 1938, el 70,9 % de la población era rural; en 1951, 61,1 %; mientras que en 1964 era de 47 % (DANE, como se citó en Giraldo, 2015, p. 11). Sin embargo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su Informe sobre desarrollo humano del 2011, aclaró que si bien para el 2015 el 75 % de la población vivía en zonas urbanas, el 25 % que habitaba en las zonas rurales ocupaba cerca del 94,4 % del territorio nacional, por lo cual el país mantenía un predominio rural en la ocupación del suelo (PNUD, 2011, p. 18). Esta proporción se mantiene en ciudades como Medellín, donde el 71,8 % del territorio corresponde a la zona rural desde sus cinco corregimientos. De los 2441 123 habitantes, en el 2014, el 93 % se concentró en la zona urbana, cuyo patrón de crecimiento acelerado se corresponde con la configuración sociohistórica bastante compleja donde convergen las tensiones entre dos modos de hacer ciudad que se mantienen desde su fundación, lo cual se presenta a continuación desde tres momentos significativos en las maneras de hacer ciudad domando la ladera y resaltando el origen campesino de muchos de los nuevos pobladores.

### EXPRESIONES EN EL TIEMPO DE LOS MODOS DE DOMAR LA LADERA

La anterior situación se expresa desde que la ciudad fuera erigida como Villa en 1675: enfrentó la tensión con la ciudad real de las 60 familias asentadas para el momento y la ciudad definida por las normas (Melo, 1997), lo cual será una constante en su historia. Medellín se gestó al asumir la estructura de ciudad colonial, que impuso la retícula de las cuadras alrededor de las plazas desconociendo y transformando sus antecedentes de poblamiento e incluso sus condicionantes geográficos:

Una especie de contradicción mental permanente: la obsesión por tener vías rectas y amplias, como criterio esencial del urbanismo, pero que estuvo casi siempre detrás de los hechos: las casas que se iban haciendo en los nuevos barrios seguían en alguna medida las curvaturas impuestas por el medio, por las quebradas y por las curvas del nivel, sobre todo cuando comenzó a extenderse la ciudad más allá del núcleo relativamente plano que ocupó hasta 1880. Después llegaba el esfuerzo municipal de ampliar y rectificar, derribando lo construido, y tratando de eliminar los rasgos de la topografía: cubrir quebradas,

hacer manzanas estrictamente cuadradas, rectificar las quebradas y los ríos. Los dirigentes de Medellín fueron siempre, como en el poema del Tuerto López, amantes de la línea recta. (Melo, 1997)

Conforme a los intereses de la dirigencia en Medellín en cuanto a la infraestructura como indicador de modernidad y progreso, la apuesta urbana y el desarrollo arquitectónico hasta 1870 se centraron en las conexiones viales, el mejoramiento de la ciudad, el auge de renovación y expansión urbana. Esto permitió que, para mediados del siglo XVIII e inicios del XIX, Medellín tuviera un sólido crecimiento y se consolidara como el primer centro urbano de Antioquia, en gran medida estimulado por el crecimiento económico derivado de las actividades comercial, bancaria e industrial entre 1870 y 1932, que la ubicaron tempranamente como la segunda ciudad colombiana. Así, en poco tiempo...

pasó de la aldea de la Villa de la Candelaria a verse y sentirse ciudad de Medellín; su estructura urbana fue modificada con el fin de parecerse al imaginario que se estaba construyendo y que se quería proyectar hacia fuera; y la arquitectura respondió a variados intereses, dejó atrás la poquedad y austeridad de muchos decenios para construirse y constituirse en parte de la nueva imagen y realidad urbana. (González, 2007, p. 12)

De otra parte, *domar la ladera* es la expresión de los nuevos pobladores de Medellín que llegan a habitar la ciudad y se enfrentan por esa migración forzada a ocupar las partes altas del valle, la ladera, también denominada periferia. Domarla implica, inicialmente, disputarse con la naturaleza la construcción de sus viviendas en zonas empinadas y en riesgo de deslizamientos; organizarse entre vecinos para conseguir el acceso al agua y la electricidad, y construir espacios comunes; enfrentarse a la institucionalidad representada en la fuerza pública —en las más de las veces— para ocupar tierras invadiéndolas, y luego para ser reconocidos como parte de la ciudad y acceder a los recursos públicos. La utilizan también para indicar cómo la institucionalidad pública de la ciudad pretende contener la expansión urbana desde diversas intervenciones físicas, a través de la regulación y el direccionamiento de los usos del espacio urbano mediante legislaciones y planes de ordenamiento territorial.

En la Medellín de las zonas de ladera se pueden evidenciar las tensiones entre las maneras de producir y reproducir la ciudad. Se identifican en su configuración como ciudad real unos tránsitos en el tiempo, según el proceso de poblamiento y la construcción social del territorio, y también en los lineamientos de los gobiernos locales para ordenar y contener la expansión urbana conforme a esa Medellín imaginada y proyectada por la institucionalidad público-estatal.

**1. De campesino a obrero (1920-1940).** La vida en la ciudad fue promovida por la expectativa del progreso puesta en la ilusión de mejores ingresos económicos para la familia con el trabajo en las fábricas de textiles de Medellín; el ascenso social por el estatus otorgado al ser obrero en relación con el campesino y, finalmente, por las posibilidades de educación para los hijos como promesa de mejor futuro para la descendencia. Estos imaginarios se vieron estimulados por el desarrollo de proyectos de construcción de barrios obreros y fueron acompañados de la reivindicación de condiciones de vida desde los discursos y las acciones de los sindicatos, que propiciaron la formación política de los obreros al incrementar su pertenencia al espacio urbano, la constitución de una identidad en las dinámicas que implica la nueva vida en la ciudad y para afrontar las tensiones propias de este entorno.

Por las transformaciones urbanas vividas en este periodo como efecto del crecimiento industrial, se le denominó *ciudad del ensanche* (1890-1937) (Perfetti, 1996, p. 96), en tanto fue producto de la adopción de los lineamientos del plano Medellín Futuro en 1913 con el urbanismo de ciudad posliberal europea. Esto implicó ampliar las áreas urbanizadas, la intervención en el centro antiguo de la ciudad, el ensanche urbano, la expansión vial y de las áreas verdes, la modernización y la ampliación del agua y los desagües, así como la diversificación del transporte público. Para el siglo xx, Medellín se caracterizó por el crecimiento demográfico, generado por el desarrollo industrial, los procesos de urbanización y expansión urbana, y la diferenciación social y espacial de sus pobladores, precisados en el Plano Urbano y el Plan Regulador, que se preocupan por la ciudad moderna, lo cual implica cierto manejo del espacio urbano.

El plano urbano de 1912 nos muestra la dirección en la que debe crecer la ciudad: los sectores ricos se mueven hacia el norte, los sectores populares ocupan los lugares más altos hacia el occidente... y hacia el sur... y en la parte alta de la ladera oriental... y en las nuevas partes del llano del norte hacia el río. (Melo, 1997, p. 2)

En este periodo primó la formalidad en el acceso a la tierra y la construcción de viviendas conforme a los lineamientos de las entidades responsables. Sin duda, la migración económica y la vinculación a las fábricas propiciaron el acceso económico a las familias y las condiciones favorables para habitar la ciudad en barrios céntricos, cercanos a las industrias y con dotación de equipamientos importantes. Además, la formación de sindicatos obreros y el acceso a la educación superior de algunos integrantes de la familia favorecieron la instauración de otro estatus social en la ciudad, más cercano a la clase media.

El poblamiento de las zonas de ladera aún no era tan relevante en la ciudad para la época, y la concentración de la población se llevaba a cabo sobre todo cerca de los establecimientos comerciales y las fábricas en el centro de Medellín, asunto que empezó a cambiar en el siguiente periodo, así como los motivos prioritarios de la migración a la ciudad.

**2. De campesino a desarraigado (1945-1980).** Si el anterior periodo fue marcado por el crecimiento de la ciudad formal en correspondencia con el auge económico y la intervención urbana para la población obrera, este estuvo fuertemente influenciado por un agudo crecimiento poblacional de la ciudad como efecto de las confrontaciones sociopolíticas del país. Miles de campesinos colombianos buscaron sobrevivir a las múltiples situaciones de violencia, por lo cual llegaron a las ciudades y reconfiguraron la ocupación urbana en el país.

Mientras el desplazamiento forzado para 1945 se generó por el conocido periodo de la *Violencia en Colombia* con el enfrentamiento entre el partido Liberal y el Conservador, para 1980 obedecería a la confrontación entre actores del conflicto armado colombiano: guerrillas, paramilitares y fuerza pública. Los campesinos se vieron obligados a abandonar sus tierras y enseres para salvar su vida y las de sus familiares; en consecuencia, migraron a ciudades intermedias o principales del país.

Estas confrontaciones generaron, entre otras consecuencias, asesinatos, amenazas, desapariciones forzadas y desplazamientos<sup>2</sup>, que despojaron de los territorios a miles de familias campesinas y las forzaron a “aterrizar” en las ciudades, con la expectativa de hacerse de un lugar para continuar la vida, siendo las periferias y las zonas de ladera los territorios desde donde se disputaron su derecho a la ciudad, con lo que se configura así la *otra ciudad*.

Entre 1958 y 1972, llegaron a 600.000 los habitantes residentes en núcleos piratas de la ciudad (el 50% de la población). La magnitud de este fenómeno dio lugar a la formación de una ciudad ilegal, construida por fuera del perímetro urbano, al margen de las escasas normas de construcción existentes y con mecanismos informales de articulación a la vida económica de la urbe: las laderas que antes rodeaban la ciudad empezaron a ser ocupadas, creando así cambios profundos en la espacialidad y en la dinámica social de la ciudad. (Primed, 1996, pp. 9-30)

De esa manera, los nuevos pobladores urbanos pusieron en evidencia los conflictos por los que atraviesa el país, al tiempo que las ciudades dejaban de ser el espacio de unos privilegiados para convertirse en objeto de disputa. Ante la imposibilidad de quedarse en la ciudad, fue la llegada masiva a esa montaña la oportunidad de volver a empezar rehaciendo sus vínculos y desplegando los saberes propios de la vida en el campo.

Una zona que no hace parte de la ciudad [...] para nosotros es muy importante ya que fue el único lugar que nos acogió después de la guerra, que nos envió acá, que nos sacó de nuestros hogares y nos llevó a un lugar desconocido... ese pequeño pedacito de monte que nos acogió,

---

2 Entre 1985 y 2013, de acuerdo con las estimaciones de Codhes –Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento–, 5 921 924 personas se han visto en la necesidad de desplazarse para proteger su vida e integridad y las de sus familias. Esto significa, de acuerdo con las estimaciones mundiales de Internal Displacement Monitoring Centre, que Colombia es el segundo país en el mundo con mayor número de desplazados internos. (Codhes, Reporte general, 2013). Las ciudades son los principales lugares de destino de las personas desterradas, y Medellín es la segunda ciudad receptora de este tipo de población en Colombia (Gómez, 2010, p. 10).

con mucho amor fuimos formando nuestros hogares, nuestras familias y fuimos saliendo adelante de aquello tan cruel que nos dejó mal [Yeny Montes, habitante de El Pacífico. Entrevista, junio del 2016]. (Ruíz y Villa, 2017).

La sobrevivencia pasó a ser la lucha cotidiana de estos pobladores que la fueron resolviendo desde el acceso a la tierra por ocupación ilegal mayoritariamente, por procesos de autoconstrucción de vivienda mediante el convite o la forma comunitaria de satisfacer necesidades; la organización comunitaria, en especial la Junta de Acción Comunal, operó como estrategia sociopolítica para el acceso al agua, el alcantarillado, la electricidad y los equipamientos colectivos (como senderos, escalas, sedes comunales, escuela, entre otros). Sortearon, además, las condiciones de marginalidad y exclusión propias del territorio periférico y la estigmatización por extrema pobreza y violencia en estas zonas de ladera.

Según Gloria Naranjo (1992), en la década de 1960, algunos sectores de la población se vieron obligados a escalar la ladera oriental en busca de un techo donde vivir. Surgieron diversas invasiones en Medellín y fueron nombradas asentamientos informales, considerados algunos como barrios y otros como sectores, estos últimos en búsqueda de consolidación y reconocimiento como barrios para el acceso a inversiones públicas y la legalización de su vivienda. Situaciones que persistieron en la década de 1970 y 1980, aunque algunos de estos barrios luego se incluirían en procesos de rehabilitación por parte de entidades estatales.

Asimismo, para la década de 1970, se pusieron en marcha políticas de erradicación de asentamientos y reubicación de familias mediante la construcción de viviendas con aportes públicos y privados (Gómez, 2010, p. 49).

Por su parte, la institucionalidad dispuso para este periodo de planes de ordenamiento físico para organizar la ciudad desde su lógica. Por ejemplo, la expedición de la Ley 88 de 1947 del Plan Regulador, como la primera experiencia de planeación en Colombia, instrumento de gestión de la estructura urbana basado en preceptos del Congreso

Interamericano de Arquitectura Moderna (CIAM) y alimentado por el espíritu de la Carta de Atenas (Del Castillo y Salazar Ferro, 2001, citados en Quinchía, 2013). Entre las directrices del plan están: zonificar la ciudad según actividades del hábitat, el ocio, el trabajo y la circulación; respetar el manejo y la ubicación de unidades residenciales y proyectar unidades vecinales; determina que el centro debía conservar oficinas, servicios institucionales y viviendas; concentrar la industria en el sur y separarla de las unidades residenciales por cordones verdes; los cerros debían ser reforestados y mantenerse como parques (Quinchía, 2013, p. 18).

De la misma manera, el Concejo de la ciudad aprobó para 1960 el Plan Director, donde se establece el sistema vial urbano primario y secundario. Luego, Planeación Municipal, creada como oficina para inicios de esta década con el fin de regular el funcionamiento y la expansión urbana, así como generar programas de rehabilitación, normalización y erradicación de núcleo de vivienda, precisó en 1968 el Plan Integral Municipal para atender necesidades de crecimiento de la ciudad y reglamento de urbanizaciones desde normas de zonificación y usos del suelo. También formuló el Plan Vial 1969-1971, donde se establecen los anillos centrales, así como la rectificación y la canalización del río y los alcantarillados.

El perímetro urbano, la forma de adquirir la tierra, la construcción de vivienda y el acceso a los servicios públicos domiciliarios en la ciudad son algunos de los asuntos que evidencian las contradicciones en las maneras de ordenar la ciudad. El perímetro urbano en Medellín se ha definido en tres ocasiones: en 1945 se establecieron las fronteras urbanas; en 1963 se incluyeron en este perímetro barrios del norte y occidente; y finalmente, en 1977, el Plan General de Desarrollo actualizó, reunió y unificó directrices sectoriales en el proceso urbano de la ciudad. Sumado a ello surgió en 1968 la Ley Nacional 166, conocida como ley antitugurios, que prohibía a los Gobiernos locales dotar de infraestructura física y servicios públicos a asentamientos piratas ubicados fuera del perímetro urbano (Quinchía, 2013, p. 26). Quizá estas restricciones estimularon la organización comunitaria, de cara a luchar por el reconocimiento de sus territorios, no como sectores, sino como barrios de la ciudad, lo cual

posibilitaría procesos de legalización de tierras, acceso a la intervención pública en mejoramiento de vivienda, servicios públicos domiciliarios y equipamientos colectivos. En la medida que crecen en número los asentamientos informales en las laderas de la ciudad, con todo lo que implica asentarse en territorios desprovistos de condiciones materiales básicas para la sobrevivencia, se establece una dinámica de organización y participación comunitaria en procura del acceso a bienes colectivos que van garantizando procesos de apropiación territorial.

De esta manera, el acceso al servicio público domiciliario jugó un papel decisivo en el proceso de poblamiento de la zona de ladera. Mientras las comunidades autogestionan de manera solidaria el acceso a estos servicios mediante acciones colectivas de movilización y resistencia, hacen presión a las entidades encargadas para que instalen infraestructura pertinente. Para la década de 1960 se conformó como dependencia en las Empresas Públicas de Medellín (EPM) la División de Habilitación de Viviendas, que aplicó una política municipal denominada Fondo Rotatorio de Rehabilitación de Barrios y empezó a desarrollar procesos de regularización de vías y servicios públicos. EPM comenzó a dotar a algunos barrios con acueducto, alcantarillado y energía como criterio fundamental de rehabilitación, incluidos distintos asentamientos que presentaban carencias habitacionales y de integración con la ciudad, lo cual incentivó nuevas ocupaciones de terrenos con la expectativa de estos servicios (Velásquez, 2015, p. 49).

Estas reformas públicas, si bien dieron pie a la consolidación de los nuevos núcleos urbanos e indirectamente su incorporación a la ciudad formal, fueron también el resultado de la presión social y política de fuertes acciones colectivas y de movilización urbana promovidas desde los asentamientos y las organizaciones de los sectores populares de la ladera. Un problema que sin duda también marcó fuertemente el final de este periodo y los desafíos del venidero fue la crisis económica de los años 90 derivada de la recesión económica, agudizada sin duda por la apertura económica. Esto vino acompañado de una fuerte crisis social, política y cultural derivada de las dinámicas de violencia instauradas por el poderío del narcotráfico en la ciudad, que también entró como catalizador de la

expansión urbana y puso en evidencia las condiciones de abandono y pauperización vividas en las zonas marginales de Medellín.

- 3. De campesino o ciudadano a ilegal (1990-2015).** Para la década de 1990, por su parte, se inauguró en el país la Nueva Constitución Política, que propiciaba apertura democrática y económica, y retomó las estrategias para la descentralización política y administrativa del país ya iniciada años atrás con la elección popular de alcaldes. Esto trajo implicaciones importantes en los Gobiernos locales.

Este periodo se caracterizó por el aumento progresivo del poblamiento de la ciudad desde nuevos desplazamientos forzados que establecieron otras particularidades en la transformación de las dinámicas urbanas en tanto que “familias y grupos de campesinos desplazados por efectos del conflicto en zonas rurales, a los que se suma un importante número de desplazados intraurbanos, por efectos de la urbanización del conflicto y su expresión en confrontaciones interbarriales” (Naranjo, 1992, p. 336). La ciudad en su proceso de expansión urbana se ensanchó hacia las laderas, lo cual acentuó sus marcadas diferencias socioespaciales. Asimismo, Jaime Nieto (2008) reconoció que este fenómeno —el desplazamiento intraurbano— tuvo repercusiones fuertes en la configuración de nuevos barrios piratas en las laderas o las pendientes pertenecientes a la zona centro-occidental, de acuerdo con la agudización del conflicto armado en las zonas nororiental y centrooriental de la ciudad (pp. 120-121).

El incremento del costo de vida en la ciudad con los procesos de valorización del suelo urbano como efecto de la intervención urbana, en contraste con el detrimento de las condiciones de vida de los nuevos habitantes que evidenciaban el descenso social de su familia y la pérdida de poder adquisitivo aumentaron la presión al poblamiento de la ladera (Gómez, 2010). De un lado, se presionó con procesos de reubicación o el desalojo de moradores tradicionales o de barrios autoconstruidos bajo el discurso del riesgo de desastre natural; y, por otro, muchos de estos territorios fueron visualizados como espacios estratégicos para el desarrollo urbano de la ciudad, en respuesta al discurso imperante de su internacionalización como resultado de la apertura económica y la búsqueda de inserción en el nuevo ordenamiento económico mundial.

Cambios muy importantes en la gestión urbana y la planeación del desarrollo de este periodo fueron los introducidos por la Reforma Urbana de 1989 y la Constitución Política de 1991, que brindaba mayor autonomía territorial y política frente a la orientación local del desarrollo urbano. Por esta vía, las intervenciones urbanas públicas en la ciudad se incrementaron para esta época y el control del perímetro urbano desde medidas concertadas y represivas, funcionales a los intereses de sectores privados que invertían en la valorización urbana, propició el acelerado e inequitativo crecimiento urbanístico desde la acumulación por despojo (Harvey, 2008). De la otrora Medellín con vocación industrial se transitó a la ciudad prestadora de servicios y de tercerización laboral, lo cual, en cuanto a la población que habita las laderas, repercutió considerablemente en su inserción en el mercado de fuerza de trabajo al disminuir la necesidad de obreros e incrementarse la demanda de empleados en el sector servicios, que requería mayor cualificación técnica.

Tanto la Medellín moderna y pujante (imaginada y proyectada desde su fundación), como las tendencias del capital global vieron como amenaza a los marginales pobladores urbanos de la ladera, en tanto se constituyeron en *foco de desorden* que afectaba el valor del suelo y complicaban las decisiones que requería la ciudad *marketing* (Borja y Castells, 1997). Desde su lógica y sus recursos, usurpaban territorios que podrían tener otro destino, habitaban lugares considerados de alto riesgo, pero además presionaban y reclamaban la presencia de la institucionalidad pública para la garantía y el acceso a los derechos fundamentales.

Pese a los esfuerzos por la contención y la erradicación de los asentamientos informales, la población de la *otra ciudad*, la de la carencia, la dificultad y la resistencia, era mayoría en la ciudad, así como lo era la informalidad en la manera de ordenar el espacio urbano, pues el 79,53 % de la población de Medellín habitaba en sectores de estratos más bajos 1, 2 y 3, mientras que el 20,48 % ocupaba barrios clasificados en estratos altos 4, 5 y 6 (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 6).

Aunque el Municipio de Medellín, mediante Resolución 075 de 1992, adoptó la concepción de barrio subnormal que proviene del Documento

Conpes 2326 de 1987, luego lo conceptualizó como informalidad urbana en el primer Plan de Ordenamiento Territorial, Ley 388 de 1997. Esta informalidad fue asumida de la siguiente manera:

Aquel espacio urbano que se caracteriza por el uso, ocupación y aprovechamiento de la tierra en forma no ordenada y no sujeto a la regulación de las autoridades encargadas de establecer el régimen del uso del suelo y la construcción de edificaciones. Es decir, es una forma de producción y reproducción de la ciudad, al margen o en contraposición al orden formal urbano. (DAP, 2015, citado en Velásquez, 2015, p. 26)

#### FORMAS DE CONSTRUIR CIUDAD

Una experiencia de intervención urbana importante para la época la constituyó el Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales (Primed), que se inició en 1993 como programa del Gobierno local en alianza interinstitucional entre el Gobierno nacional y la Consejería Presidencial para la ciudad, la Alcaldía de Medellín y el Estado alemán con el banco KFW. Su objetivo fue aportar a la calidad de vida de los barrios subnormales de la ciudad por medio de mecanismos de planeación y gestión para el mejoramiento urbano mediante la promoción y la participación para la concertación de los proyectos. El mejoramiento barrial del Primed incluyó la infraestructura vial y los servicios públicos; las obras de estabilización y protección, adecuación de equipamientos educativos, de salud, de recreación; el mejoramiento de vivienda, y las acciones para la mitigación del riesgo geológico a través de obras de infraestructura y capacitación para el manejo y el control del medioambiente, además de la legalización de la tenencia de la tierra. Con el desmonte gradual del Primed a causa del cambio del Gobierno local, se priorizó en la ciudad la solución de vivienda masiva en altura con el Plan Parcial Pajarito, también conocido como la Ciudadela Nuevo Occidente en las afueras de Medellín, donde se reubican familias de diversos sectores como estrategia para contrarrestar la informalidad; política contraria a los efectos adversos en la convivencia y en la calidad de vida, en tanto se hicieron a un lado la diversidad sociocultural y las prácticas territoriales de los pobladores de los barrios autoconstruidos.

El Plan de Ordenamiento Territorial de 1999 y los Planes de Regularización y Legalización Urbanística (PRLU) fueron definidos como instrumentos de planeación y gestión territorial en los asentamientos de desarrollo incompleto, donde las acciones de legalización y regularización urbanísticas estarían dirigidas a disminuir la ilegalidad en la tenencia derivada de la forma de urbanización y construcción de las edificaciones. El punto de quiebre de estos planes fue en el 2004, cuando se plantearon las intervenciones en asentamientos informales, orientadas desde los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) para 12 años, los cuales propiciaban el surgimiento del discurso del urbanismo social, que posteriormente obtuvo importantes reconocimientos internacionales (Velásquez, 2015, p. 57).

Los PUI se estructuraron desde tres componentes: físico, social e institucional. Las intervenciones físicas buscaban crear ambientes seguros frente a los riesgos ambientales, sociales y urbanos, que incluían acciones de construcción y mejoramiento del espacio público, movilidad, equipamientos públicos y recuperación del medioambiente. En el componente social, se promovió la participación comunitaria a fin de avanzar en la concertación y la solución de las problemáticas sentidas por la población. En el institucional, se fundamentó el concepto de integralidad, que implicaba, entre otros, el conocimiento del territorio, el manejo responsable del dinero, y la planeación y gestión del proyecto (Puerta, citado en Velásquez, 2015). No obstante, esta iniciativa de Gobierno no tuvo continuidad en la alcaldía siguiente de Aníbal Gaviria, quien volcó la atención en la construcción de megaproyectos urbanos en los territorios de los barrios informales, orientados a dar nuevas puntadas al proyecto de internacionalización de la ciudad.

En esta dirección, otra de las estrategias diseñadas desde la institucionalidad para ordenar el espacio urbano ha sido el Cinturón Verde Metropolitano (CMV), pensado para la ciudad desde la década de 1970 como barrera natural para controlar la expansión urbana. Esta idea se retomó como CMV y en el 2013, bajo el discurso del urbanismo cívico-pedagógico, pasó a denominarse Jardín Circunvalar de Medellín, cuya construcción fue delegada a la Empresa de Desarrollo Urbano (EDU) para realizar los diagnósticos, los planes maestros y las intervenciones asociadas a la movilidad con el camino de la vida, el sendero de bicicletas y el monorriel, como estrategia

de intervención en los asentamientos informales de la zona centro-oriental, básicamente dirigida a la generación de espacio público bajo el discurso de la sostenibilidad ambiental y la contención de la expansión urbana (Velásquez, 2015, p. 65).

Por su parte, en el nuevo POT de la ciudad (Acuerdo 48 de 2014), se asumieron estos asentamientos informales como zonas de desarrollo incompleto e inadecuado y se planteó el tratamiento de mejoramiento integral en el artículo 243:

Este tratamiento corresponde a las zonas homogéneas identificadas como “Áreas de Desarrollo Incompleto e Inadecuado”, donde se localizan los asentamientos humanos en situación de marginalidad y segregación socioespacial, en los cuales se concentra población en situación crítica de pobreza, al margen de las oportunidades del desarrollo, con limitaciones de acceso a los bienes y servicios públicos esenciales como la educación y la salud, dando lugar a las bajas condiciones de vida de los habitantes (POT de Medellín, 2014).

Ahora bien, en clara situación de disputa con la institucionalidad y su normativa sobre el ordenamiento del territorio, han emergido, desde los territorios de ladera, propuestas de Mejoramiento Integral de Barrios<sup>3</sup> (MIB) por parte de organizaciones sociales, para incidir en las políticas locales de vivienda y ordenamiento territorial. Se soporta en los múltiples problemas de vivienda y de hábitat en los barrios de ladera, sumados a la intervención de los megaproyectos de transformación urbana. Por ello, en este proceso de movilización social se plantea la urgencia de repensar los procesos de planeación y gestión territorial urbana de los barrios autoconstruidos, incluido un enfoque comunitario que permita comprender las propuestas desde la historicidad de los pobladores que interpelen el modelo de ciudad

---

3 El Mejoramiento Integral de Barrios, si bien surge como la consigna de movilización social desde estos ejercicios de participación comunitaria, tiene también su antecedente en las políticas gubernamentales internacionales y nacionales. El MIB es una estrategia de gestión territorial que nace en el contexto del encuentro de UN-Habitat de 1999 con el lema de *ciudades sin tugurios*. Para el caso de Colombia, este modelo fue adoptado por el Estado a través del documento Conpes 3604 de 2009. Política que, si bien guarda similitud con las propuestas comunitarias, es ampliada en su concepción de participación ascendente y la inclusión de aspectos sociales, culturales y económicos que superen la visión físico-biótica del territorio.

impuesto y construyan un correlato con las políticas y acciones del gobierno local (Mesa de Vivienda y Servicios Públicos, comuna 8, 2016).

Dicha estrategia se deriva y legitima a partir de procesos amplios de participación comunitaria, como la consulta popular, como vía para concertar con las comunidades los tres ámbitos que la componen: 1) vivienda, 2) entorno y hábitat popular, y 3) condiciones de seguridad alimentaria y económica, cuyo propósito es crear garantías de permanencia de los habitantes en estos territorio en condiciones dignas. Desde un enfoque territorial diferencial y de reivindicación de derechos, el MIB pretende aportar al debate sociopolítico en la ciudad, desde la deliberación y la confrontación entre la comunidad organizada y el gobierno local, de cara a establecer lineamientos que coincidan con las reales necesidades de las zonas de ladera, para la formulación de políticas públicas urbanas que estén incluidas, así como para evidenciar la necesidad de conjuntar esfuerzos y dirimir las disputas sobre los destinos del territorio en el marco de la renegociación del modelo de ciudad.

## CONCLUSIONES

En las formas de producir y reproducir la ciudad de Medellín desde el acceso a la tierra y a la construcción de vivienda, así como en las definiciones del perímetro urbano y la disposición del suelo urbano, se pueden indicar las tensiones entre la ciudad imaginada y la real. La primera es la planeada y proyectada desde la formalidad y la oficialidad, mientras que la ciudad real es la que habitan los nuevos moradores en su lucha por la sobrevivencia, la que hacen en procesos de ocupación de tierras en la zona de ladera, la que construyen desde sus viviendas y maneras de significar los territorios.

Las intervenciones en los territorios, los sentidos y horizontes de estar y ser en la ciudad son lógicas y racionalidades diversas, según los actores implicados. Mientras la primera se orienta a la planeación física y a la legislación del deber ser de Medellín, la segunda enfrenta en el día a día la presión de sobrevivir en la disputa por un lugar para hacer vivienda mediante autoconstrucción, acceder a servicios públicos como agua y electricidad y dotarse de equipamientos colectivos mediante la gestión comunitaria. Es la tensión entre la ciudad que se planea en conexión con el mundo y las exigencias del mercado global, y

la que se visualiza y construye como posibilidad para rehacer las condiciones materiales e inmateriales que favorezcan la reproducción de la vida frente al fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia social y política del país. Dos construcciones de ciudad que se saben antagónicas, en disputa permanente y, por tanto, ponen en tela de juicio las maneras en que, desde la institucionalidad, se da tratamiento a la política urbana; más allá de esto, interrogan la visión de ciudad instituida por las élites económicas y políticas.

La expresión en el tiempo de estas dos lógicas se puede evidenciar en los tránsitos del campesino en el espacio urbano, según motivos de movilidad a la ciudad, formas de acceder a la tierra y la vivienda, así como la lucha permanente por generar condiciones de vida de la población de la ladera o zonas marginales de la ciudad: del campesino al obrero entre las décadas de 1920 y 1940, cuando la ciudad era parte de la promesa del desarrollo industrial como fuente de empleo y ascenso social a categoría de obrero; y se dio el vínculo con la fábrica como la posibilidad de satisfacer necesidades familiares y proyectar la formación de descendencia; de campesinos a desarraigados entre 1945 y 1990, como un periodo de desplazamiento forzado del campo a la ciudad por la violencia entre partidos políticos inicialmente y luego por grupos armados, donde la organización comunitaria desde Convites y Juntas de Acción Comunal eran estrategias para satisfacer necesidades colectivas y avanzar en disputa por el reconocimiento del derecho a la ciudad.

Entre 1990 y 2015, se presentó una transición de campesinos o ciudadanos a ilegales, ante los nuevos desplazamientos intraurbanos tanto por la violencia como por las intervenciones urbanas, que sobrevaloraron los costos de habitar los territorios y que originó el desplazamiento de los moradores. Los nuevos pobladores que se han asentado en la ladera de la ciudad buscan *dónde poner su cuerpo* mediante procesos de ocupación de terrenos y autoconstrucción de sus viviendas desde la gestión comunitaria. La presión por ser reconocidos como parte de la ciudad e incorporados a la lógica de la planeación urbana para acceder a recursos públicos es vital para estos moradores que, además de enfrentarse a la arremetida de la fuerza pública ante los intentos de desalojo y a los actores armados del territorio que pretenden regular su convivencia, también deben sortear las vicisitudes socioeconómicas y luchar cotidianamente para acceder a recursos que permitan la supervivencia de la

familia en la ciudad, así como afrontar las inclemencias de la naturaleza al ubicarse en zonas de pendientes. Son estas distintas formas de hacer ciudad las que reclaman ser visibilizadas y nombradas desde sus habitantes reales; las maneras de construir Medellín desde los nuevos moradores que luchan cotidianamente por ser reconocidos en una ciudad que incrementa la brecha social debido a la concentración de la riqueza y la segregación socioespacial.

## REFERENCIAS

- Alcaldía de Medellín. (2014). *Informe de calidad de vida*. Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/download/presentacion-informe-de-calidad-de-vida-de-medellin-2014-2015-2>
- Borja, J., y Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Barcelona: Taurus.
- Carballeda, A. (2012). Política social, multiculturalismo e intervención en lo social. *Debate público. Reflexión de Trabajo Social*, 4(2). Recuperado de [http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/06\\_Carballeda.pdf](http://trabajosocial.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/sites/13/2016/03/06_Carballeda.pdf)
- Consejo Nacional de Política Social. (2009). *Lineamientos para la consolidación de la Política de Mejoramiento Integral de Barrios MIB*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/Mejoramiento%20Integral%20de%20Barrios/Lineamientos%20para%20la%20Consolidaci%C3%B3n%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20de%20MIB.pdf>
- Giraldo, J. (2015). Aportes sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. En *Comisión Nacional de Memoria Histórica y víctimas. Contribuciones al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi\\_n%20Hist\\_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V\\_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/Informe%20Comisi_n%20Hist_rica%20del%20Conflicto%20y%20sus%20V_ctimas.%20La%20Habana%2C%20Febrero%20de%202015.pdf)

- Gómez, E., Vázquez, G., Pérez, N., Tamayo, M., Gómez, C., Osorno, N., Gómez, G. Suárez, C., Valencia, S., y Atehortúa, O. (2010). *Vivir bien frente el desarrollo. Procesos de planeación participativa en Medellín*. Medellín: Pregón.
- Gómez, G. (2010). *Desplazamiento forzado y periferias urbanas: La lucha por el derecho a la vida en Medellín* (tesis doctoral). Escola Nacional De Saúde Pública Sergio Arouca ESNP. Rio de Janeiro, Brasil.
- González, L. (2007). *Medellín, los orígenes y la transición a la modernidad: crecimiento y modelos urbanos 1775-1932*. Recuperado de [http://www.bdigital.unal.edu.co/2226/1/Luis\\_Fernando\\_Gonzalez.pdf](http://www.bdigital.unal.edu.co/2226/1/Luis_Fernando_Gonzalez.pdf)
- Harvey, D. (2008). El derecho a la ciudad. *NLR*, 53, 23-39.
- Melo, J. (1997). *Espacio e historia en Medellín*. Recuperado de <http://www.jorgeorlandomelo.com/espaciomedellin.htm>
- Mesa de Vivienda y Servicios Públicos, Comuna 8. (2016). *Lineamientos comunitarios para una política de mejoramiento integral de barrios (DT)*. Manuscrito inédito. Medellín.
- Municipio de Medellín. (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial del Medellín. Acuerdo Municipal 048 de 2014. Por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones*. Recuperado de [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano\\_2/PlandeDesarrollo\\_0\\_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/ProgramasyProyectos/Shared%20Content/Documentos/2014/POT/ACUERDO%20POT-19-12-2014.pdf)
- Naranjo, G. (1992): *Medellín en zonas. Monografías*. Medellín: Corporación Región.
- Nieto, J. (2008). *Resistencia civil no armada al conflicto armado y la exclusión social. Casos comunas 8, 9 y 13 de Medellín: 2002-2006*, (Informe final de investigación). Medellín: Universidad de Antioquia, Comité de Desarrollo de Investigación.

- Perfetti, V. (1996). Tres proyectos para un deseo: una ilusión de una ciudad. En Jorge Orlando Melo (Ed.), *Historia de Medellín* (t. I). Bogotá: Compañía Suramericana de Seguros.
- Primed. (1996). *Primed. Una experiencia exitosa de intervención urbana*. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129776so.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Colombia rural, razones para la esperanza. Informe ejecutivo*. Bogotá: PNUD.
- Quinchía, S. (2013). *Discurso oficial, representaciones sociales y prácticas espaciales: Un acercamiento al urbanismo social en Medellín* (Informe final de investigación). Medellín: Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia, Grupo de Investigación Estudios en Desarrollo Local y Gestión Territorial.
- Romero, J. (1976). *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Ruíz, L., y Villa, H. (2017). *Proceso de poblamiento barrio El Pacífico* (Informe de investigación). Manuscrito inédito. Medellín: Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia / Junta de Acción Comunal El Pacífico / Mesa de Vivienda y Servicios Públicos de la Comuna 8.
- Velásquez, C. (2015). *Transformaciones del Estado local y sus prácticas de intervención en sectores informales de Medellín, a partir de la experiencia de Mejoramiento Integral de Barrios (1990-2015)* (tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.



# Propuestas para la renovación urbana en barrios residenciales del tipo 9x18 en Santiago de Chile

Rodrigo Tapia  
Sebastián Muñoz  
Francisco Walker

Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile

Recibido: 3 de marzo del 2017 / Aprobado: 10 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/lima2018.n004.2256

Hoy, las políticas de vivienda en Chile requieren articularse con el desafío urbano de construir ciudades más justas e integradas. Para ello, se debe cambiar la lógica de pensar desde el uso de suelo periférico (vacío y barato), pues no es sustentable; además, en Santiago ya no queda más terreno libre para vivienda social. Se debe avanzar, mediante procesos de crecimiento hacia dentro y a escala media, reciclando suelo urbano sin expulsar a sus residentes e integrando las lógicas de organización familiar. En este artículo se presentan los resultados de tres estudios que respaldan este postulado y que proponen herramientas de intervención en barrios conformados por lotes de 9x18, bajo un nuevo formato de condominios familiares en edificación continua de tres y cuatro pisos de altura, porque aportan la oportunidad de renovar áreas urbanas pericentrales mejorándolas, radicando en ellas y densificándolas.

renovación urbana, barrios 9x18, condominios familiares

## Proposals for urban renovation in the 9x18-meter-plot residential neighborhoods in Santiago de Chile

*Today, housing policies in Chile need to be coordinated with the urban challenge of building fairer and more integrated cities. To do so, we must change the logic of thinking on the use of peripheral, empty and cheap land. In addition to not being sustainable, in Santiago there is no more free land for social housing. We must move towards processes of inward growth, on a medium scale, recycling urban land without expelling its residents and integrating the logic of family organization. This article presents the results of 3 studies that support this postulate and propose intervention tools in neighborhoods consisting of 9x18-meter plots under a new format of 3- and 4-story family condominiums in continuous construction, which provide the opportunity to renew urban areas close to the center, by improving, living in and densifying them.*

urban renewal, 9x18-meter-plot neighborhoods, family condominiums

## INTRODUCCIÓN

Chile ha sido un país muy prolífico en políticas públicas vinculadas con el fin de enfrentar la construcción de viviendas sociales para familias de menores ingresos. Estos esfuerzos son reconocidos internacionalmente tanto en lo que respecta a los modelos de gestión y a la reducción del déficit cuantitativo de unidades residenciales como al valor arquitectónico y urbano de algunas iniciativas. Sin embargo, cuando miramos nuestras ciudades, particularmente en el caso de Santiago, es difícil apreciar cómo este gran esfuerzo y buenas prácticas han influido sustantivamente en hacer ciudades más justas, integradas, con buenos espacios públicos y adecuados estándares constructivos y de habitabilidad.

Actualmente, son escasos los terrenos disponibles para continuar con las lógicas depredadoras del suelo urbano; nos lo acabamos todo. No se puede seguir desplazando a los pobres a guetos en la periferia de la Región Metropolitana, distantes de las oportunidades y de los buenos servicios. Las familias no solo reclaman apoyo para una vivienda digna, sino también que tenga buena localización, idealmente en la misma comuna donde hoy residen informalmente, próxima a sus redes familiares y vecinales. El modelo de casas de un nivel ya saturó los terrenos o lotes que entregó el Estado, y los esfuerzos de autoproducción solo terminaron con la luz natural y la intimidad de los grupos que se han hacinado en el poco espacio disponible. El problema de los con casa (y sin barrio) se multiplicó (Rodríguez y Sugranyes, 2005) y los modelos de viviendas tipo C, condominios de block de tres o cuatro pisos mal diseñados por décadas, hizo que las familias perdieran la fe en estos formatos residenciales.

Existe el consenso tanto disciplinar como político de que se debe enmendar el rumbo y mejorar la calidad y la integración urbanas, reciclando antiguos barrios, pero sin expulsar a sus actuales residentes. Es necesario potenciar la dimensión colectiva de la vivienda y su capacidad de producir ciudad. Se requiere, entonces, hacer esfuerzos para reciclar y renovar barrios, densificando en media altura a escala humana, localizando bien a quienes más lo necesitan, reconociendo los modos de vida y las estructuras familiares a las que el sistema de subsidios habitacionales procura responder. Pero no se



Figura 1  
Calle característica de barrio 9x18  
Fuente: Archivos 9x18

sabe dónde ni cómo hacerlo. Las herramientas de las que disponemos no nos han permitido avanzar en la escala y dirección deseadas.

Desde la universidad, hace años, venimos señalando que hay una interesante reserva de suelo urbano bien localizado en áreas pericentrales de la ciudad, compuestas por las antiguas operaciones sitio o también llamados barrios 9x18 (por las dimensiones de sus lotes), levantados en las décadas de 1960 y 1970, según las políticas de vivienda de la época. Estos barrios pueden ser una gran oportunidad para enfrentar este desafío.



Figura 2  
Dormitorio principal de una vivienda en terreno 9x18  
Fuente: Archivos 9x18

De acuerdo con lo señalado por Vergara y Palmer, son 466 barrios formados por más de 216 000 terrenos que van entre 160 m<sup>2</sup> y 250 m<sup>2</sup>, y que cuentan con un 38,5 % promedio de espacio público. Su superficie total, de 6250 Ha, es mayor que la de las comunas de Providencia, Santiago y Ñuñoa juntas; además, tienen una gran capacidad potencial de carga, si cambiamos la tipología edificatoria que crece a ras de suelo por una de tres o cuatro pisos. Realizando un ejercicio de cabida en estos predios, en el que se pase de una vivienda por lote a cuatro unidades en la misma superficie predial, sería posible construir un máximo de 864 000 viviendas nuevas de mejor estándar e incluir el recambio de las construcciones existentes<sup>1</sup>, lo cual aportaría una

---

1 Se debe recordar que ninguno de los Gobiernos de la época pudo hacerse cargo de la promesa de entregar vivienda para todas las familias que ocuparon estos lotes, lo cual impidió consolidar en estos barrios volúmenes edificados capaces de formar una ciudad (Giannotti y Mondragón López, 2017).

superficie de casi 52 000 000 de m<sup>2</sup>, donde se consideren 60 m<sup>2</sup> por vivienda, unos 15 m<sup>2</sup> promedio por habitante (Tapia, Araos y Salinas, 2012).

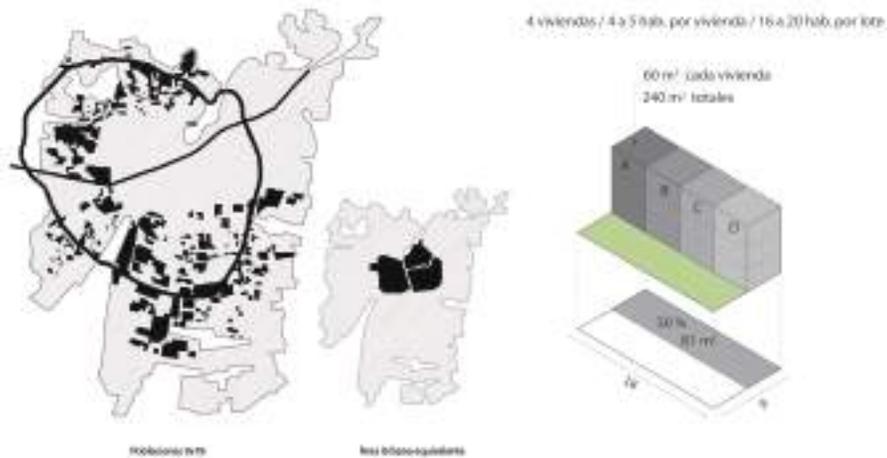


Figura 3  
Poblaciones 9x18 y cabida potencial  
Fuente: Archivos 9x18  
Elaboración propia

Intervenir en estos barrios permitiría mejorar las condiciones de vida, así como el espacio privado y público de sus habitantes, tanto propietarios o herederos como familias allegadas que habitan irregularmente en los terrenos y casas de sus padres o abuelos, manteniendo sus vínculos familiares y vecinales. De esta manera, se podrían asegurar adecuados estándares para los primeros y entregar en propiedad nuevas unidades de vivienda a los últimos, así como un espacio en la ciudad. También se ahorraría en tener que expandir y construir nuevas redes y servicios, las que actualmente existen y están siendo ocupadas por sus residentes desde hace años. El

desafío que se enfrenta es complejo: construir nuevos barrios en territorios ya habitados, donde se conserven y mejoren calles y plazas, cambiando las antiguas edificaciones por nuevas tipologías edificatorias, más comprometidas con el espacio público y la ciudad.

En este artículo se dan a conocer algunas de estas iniciativas y estudios vinculados a la renovación barrial realizados por académicos y estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que procuran seguir avanzando en colaboración con el Estado en la construcción de ciudades más justas, donde se releve al habitante y a las comunidades como sentido de nuestra acción.

#### PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE VIVIENDA Y CIUDAD

Para avanzar en este desafío, es necesario mirar críticamente la situación en que nos encontramos y lo que se ha venido haciendo, e identificar posibles problemas de enfoque o de operación, a fin de reencauzar los esfuerzos y generar nuevas condiciones institucionales.

Actualmente, existe un gran número de familias allegadas<sup>2</sup> que no encuentran respuesta gubernamental a sus requerimientos específicos en materia de vivienda. Esta dificultad pasa fundamentalmente por la poca comprensión de las causas asociadas a este fenómeno y por no considerarse las preferencias de localización de las familias. Es importante reconocer que “además de los aspectos funcionales ligados a la localización, existe tras el allegamiento una lógica intergeneracional del parentesco que, no ha sido incluida en el diseño de las políticas habitacionales” (Tapia *et al.*, 2012, p. 101). Recoger desde la política pública el interés de las familias por conservar sus redes de parentesco resulta entonces fundamental, así como mejorar las condiciones de hacinamiento, falta de privacidad y precariedad habitacional en que muchas de estas familias se encuentran.

---

2 “Allegamiento: es la estrategia utilizada por los hogares y núcleos familiares para solucionar la falta de vivienda, compartiendo una vivienda con otro hogar o núcleo. La encuesta Casen identifica los diferentes hogares al interior de una vivienda y los diferentes núcleos al interior de un hogar, así como si son receptores o allegados, y el tipo de allegamiento: externo e interno” ([http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen\\_def\\_vivienda.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen_def_vivienda.php)).

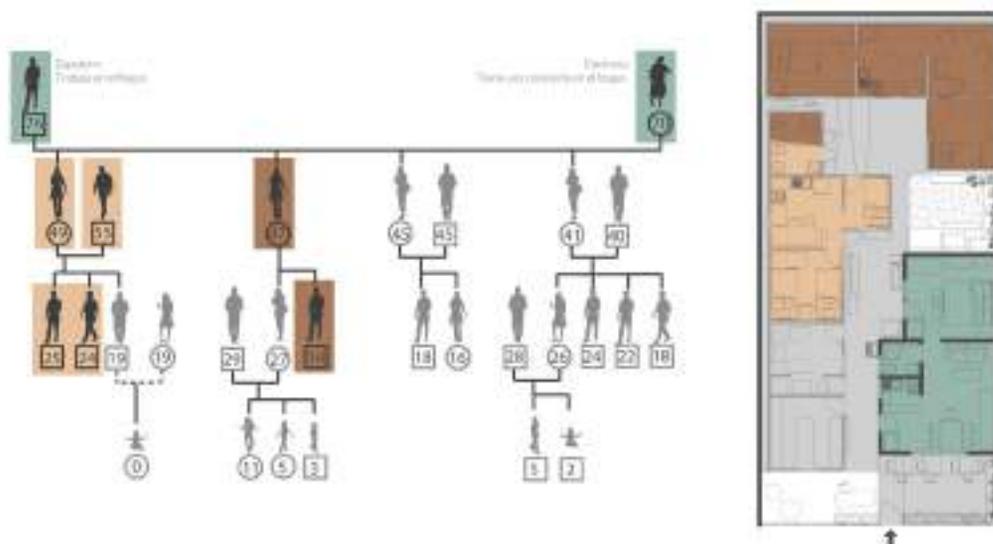


Figura 4  
 Genograma familiar y viviendas en un terreno  
 Fuente: Archivos 9x18  
 Elaboración propia

Interesa también tener en cuenta que el sistema de desarrollo de la vivienda de interés social en Chile se ha estructurado a partir de una lógica principalmente económica, fuertemente determinada por la utilización de suelo urbano de bajo costo. En términos prácticos, se traduce en una marcada tendencia a la adquisición de grandes superficies de suelo baldío, periférico y cada vez más escaso (Vergara y Palmer, 1990). Así, la política pública de vivienda por muchos años dedicó esfuerzos casi exclusivamente para paliar el déficit de vivienda mediante la construcción de nuevas unidades en los extramuros de la ciudad y provocó la expulsión de familias de los territorios donde habían habitado y tenían sus redes de apoyo (Castillo e Hidalgo, 2007).

En síntesis, el escenario actual en ciudades consolidadas como Santiago se caracteriza por lo siguiente:

- Escasez de suelo urbano para vivienda social con el atributo de buena localización, sumado a altos niveles de segregación<sup>3</sup>.
- Desarticulación de los sistemas de relaciones de apoyo familiar y vecinal, producto de políticas de erradicación y por una inadecuada oferta pública<sup>4</sup>.
- Necesidad de renovación y mejoramiento urbanos tanto de unidades residenciales como de sus espacios públicos<sup>5</sup>.



Figura 5  
Barrios precarios desarrollados por la política de vivienda  
Fuente: Archivos 9x18

- 
- 3 La Cámara Chilena de la Construcción en un estudio conjunto con la Universidad Católica (2012) declaró la escasez de suelo para vivienda social en el Gran Santiago.
  - 4 Según estudio hecho por Tapia, Araos y Salinas (2012), el 90 % de las familias postulantes a subsidios habitacionales quieren permanecer en su comuna de origen.
  - 5 Según la encuesta de caracterización social Casen 2015, existe aún un importante déficit cualitativo de viviendas.

Desde el mundo público se han establecido importantes consensos para seguir avanzando. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano propuso abordar la integración social con el fin de fomentar una mejora en la calidad de vida de sus habitantes, entendida no solo respecto de la disponibilidad de bienes, sino también asociada a la dimensión humana y relaciones entre personas. Para ello, estableció como ámbitos centrales la regeneración de la ciudad segregada, la regulación para la integración social y la participación de la sociedad civil para una ciudad justa.

De forma complementaria, en la reciente cumbre internacional Hábitat III, la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio planteó los siguientes desafíos: avanzar en la integración social y equidad urbana, acceso a vivienda adecuada, integrar las decisiones en el territorio (planificación urbana integrada y ordenamiento territorial), cambio climático, y la gobernanza urbana<sup>6</sup>.

El programa Quiero Mi Barrio, considerado un emblema de la política urbana chilena, ya trabaja sobre la base de mejorar áreas urbanas consolidadas y ha logrado implementar estrategias de inserción territorial eficaces. Sin embargo, no ha podido hacer frente a los desafíos del déficit habitacional ni afianzar la relación entre viviendas y espacio público. Por otro lado, los programas de Pequeños Condominios, de Construcción en Sitio Propio y de Protección al Patrimonio Familiar —diseñados para trabajar en la ciudad consolidada— han sido ineficaces o su impacto no ha logrado ser relevante<sup>7</sup>; todos son esfuerzos atomizados por trabajar en el entorno construido que no han conseguido generar un impacto significativo a escala urbana.

---

6 “El desafío es consolidar e integrar las políticas de construcción de nueva vivienda, suelo urbano y regeneración o mejoramiento de barrios vulnerables, potenciando áreas consolidadas que permiten acceder a servicios, equipamientos e infraestructuras existentes” (ministra de Vivienda y Urbanismo, Hábitat III).

7 Un antecedente sobre esta situación es que solo un 0,03 % de los subsidios ejecutados actualmente se han realizado por modalidad de densificación predial y un 9,8 % en construcción en sitio propio, ya que son poco masivas y atractivas para la oferta. (Fuente: presentación “Política habitacional para grupos vulnerables: modificaciones al D. S. 49”, 2015. Ministerio de Vivienda y Urbanismo). Por otra parte, el Programa de Protección al Patrimonio Familiar solo realiza intervenciones de mejoramiento o ampliación en la vivienda de pequeña escala (pinturas, revestimientos, construcción de un recinto) y acciones puntuales en el espacio público.

Bajo este complejo escenario es necesario generar oportunidades que permitan abrir nuevas perspectivas en materia de vivienda social urbana.

### PROPUESTAS DESDE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

La Escuela de Arquitectura de la Universidad Católica de Chile junto con profesores y profesionales de la Facultad de Derecho, del Instituto de Sociología y del Centro de Políticas Públicas, desde el 2011 a la fecha han venido desarrollando una serie de iniciativas vinculadas a la renovación de ciertos barrios de Santiago, de acuerdo con nuevas perspectivas que puedan contribuir a enriquecer las políticas públicas en materia habitacional y urbana. El desarrollo de talleres de arquitectura, investigaciones, estudios y propuestas, así como la conformación de mesas interinstitucionales de trabajo, han enriquecido la discusión para avanzar hacia políticas consistentes de mejora en la calidad de las intervenciones, empeño compartido con el Estado chileno en los últimos años.



Figura 6  
Proyecto de Taller de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile  
Fuente: Archivos 9x18

El planteamiento central se resume en las siguientes líneas de acción:

1. Ante la falta de disponibilidad de suelo urbano, es necesario reciclar suelo bien localizado a través de la densificación media. Una oportunidad es la de contar con abundante suelo urbano en el pericentro de la ciudad, conformado por las operaciones sitio o barrios 9x18, áreas con alto potencial de ser renovadas. Para ello, habría que actualizar la información con que se cuenta de estos territorios.
2. Para evitar la ruptura de las redes familiares y vecinales<sup>8</sup>, es posible fomentar con más claridad y fuerza la radicación de familias allegadas, por lo que el nuevo programa de Pequeños Condominios es una buena puerta de entrada. Para ello, se debe difundir más esta iniciativa y empoderar a actores locales.
3. Por último, para avanzar en simultáneo con el mejoramiento de viviendas y barrios antiguos, es necesario hacer regeneración barrial con foco en lo urbano, pero también en lo habitacional. Aquí, el programa Quiero Mi Barrio podría ampliar su acción urbana extendiéndola también a la vivienda.

Entre el 2011 y el 2012 se desarrollaron las bases para nuevas iniciativas públicas de vivienda, orientadas a “la radicación de las familias allegadas donde estas tengan como prioridad la mantención de la proximidad con la familia de origen, bajo un modelo de condominios familiares (CF) aplicable a lotes del tipo 9x18” (Tapia *et al.*, 2012, p.122). En esta propuesta se reconoce la idea de la unidad familiar residencial (UFR), por la que postulan conjuntamente tres o más núcleos familiares (propietario y allegados) a fondos estatales para construir un nuevo volumen edificado en altura, con viviendas independientes para cada uno de ellos, bajo la modalidad lote a lote o por fusión de estos. La propuesta permitiría a muchos de los allegados y vecinos de estos barrios radicar en el lugar al aprovechar la existencia de una gran

---

8 “Los pobladores tenemos derecho a quedarnos en nuestras comunas de origen, donde hemos construido nuestra historia y lazos sociales. Las políticas habitacionales deben responder en este sentido, evitando que los pobladores deban emigrar a las periferias” (Movimiento de Pobladores Ukamau. Fuente: <http://mp-ukamau.blogspot.cl/2011/07/porque-luchamos.html>).

superficie de suelo urbano con buenos estándares de localización. Se ahorraría de paso el costo de compra y de urbanización de nuevos terrenos (servicios básicos e infraestructura pública), y se liberarían recursos para otros fines.



Figura 7  
Alta ocupación predial medida en población La Faena  
Fuente: Archivos 9x18  
Elaboración propia

Más adelante, entre el 2013 y el 2015, se realizó una investigación para hacer factible social, legal y arquitectónicamente esta propuesta de política habitacional a escala de un barrio 9x18 en Santiago (Tapia *et al.*, 2013). Se estudiaron las normativas locales, se aplicaron encuestas y se hizo *focus group* con residentes; además se llevó a cabo un Taller de Arquitectura para un sector del barrio seleccionado. Complementariamente, la universidad llamó a constituir una mesa de discusión formada por varios actores gubernamentales y privados<sup>9</sup>.

En el 2016 se efectuó el estudio *Regeneración urbana y densificación de lotes 9x18: impacto habitacional y urbano* (Tapia *et al.*, 2016). El objetivo era contribuir a la formulación de un anteproyecto de densificación predial en altura, que sería implementado en la población La Faena de Peñalolén, para poner a prueba el programa de Pequeños Condominios<sup>10</sup>, recientemente lanzado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En el estudio se elaboró una propuesta arquitectónica, económica y legal, ajustada al territorio, en la que se levantaron nudos críticos del proceso<sup>11</sup>.

---

9 Mesa integrada por la Gerencia de Vivienda de la Municipalidad de Peñalolén; divisiones de Políticas Habitacionales y Desarrollo Urbano del Minvu; profesores y profesionales de las escuelas de Arquitectura, Derecho y del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica; y otros actores relevantes (Fundación Vivienda; dirigente vecinal de vivienda de Peñalolén, director de empresa constructora / entidad patrocinante).

10 Programa habitacional, Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda. DS. 49, del 2015.

11 En relación con la metodología de este último trabajo, se seleccionó un sector de un barrio 9x18, donde se aplicó una encuesta a los habitantes de 190 de los 360 lotes, para su caracterización legal, física y social; asimismo, se identificó el interés y la factibilidad de sus residentes para postular a este nuevo subsidio de pequeños condominios. Por otra parte, se desarrolló un diseño experimental de arquitectura para un lote tipo del barrio, y se hicieron factibles legal y normativamente los diseños ante el municipio. Luego, se desarrolló una factibilidad económica del anteproyecto con una empresa constructora y entidad patrocinante. A partir de ello, se formularon las conclusiones, se levantaron nudos críticos y se plantearon recomendaciones.

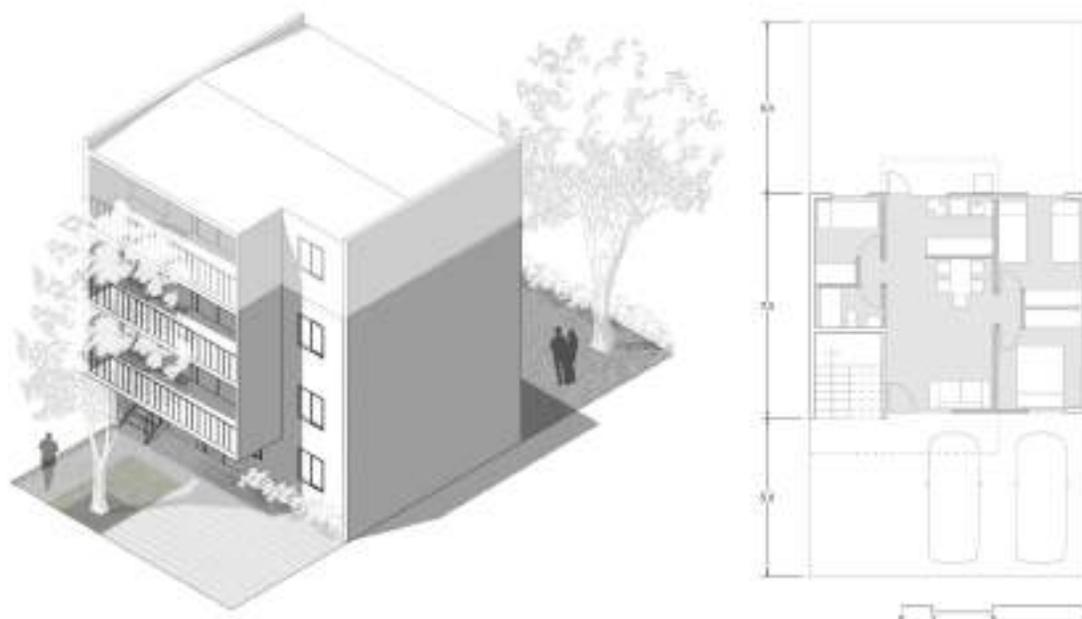


Figura 8  
Propuesta de condominio familiar  
Fuente: Archivos 9x18  
Elaboración propia

### SÍNTESIS DE HALLAZGOS, PROPUESTAS Y DESAFÍOS FUTUROS

Los hallazgos de estas iniciativas se han organizado en tres dimensiones claves y complementarias: social, arquitectónica y legal. A su vez, dentro de cada dimensión, se dará sintética cuenta de: a) principales ejes del modelo sugerido; b) aspectos no resueltos; c) aprendizajes generados facilitadores y obstaculizadores para la ejecución de este tipo de proyectos; y d) aspectos pendientes que se abordarán más adelante.

## I. Dimensión social

### a. Propuesta inicial

- A partir de la comprensión del allegamiento como una oportunidad y no como un problema, y respondiendo al interés de las familias que postulan a vivienda social por permanecer en sus comunas de origen, se propuso otorgar una solución habitacional en densidad que permitiera la radicación de las familias (propietarias y allegadas) dentro de los sitios tipo 9x18 donde residían.
- El beneficio para el antiguo propietario consistía en la obtención de una vivienda de mejor calidad a cambio de permitir que se construyeran varias viviendas en su sitio.

### b. Temas pendientes de la propuesta inicial

- ¿Qué tan extendida es la realidad del allegamiento en sitios de este tipo? ¿Qué tan frecuentes son los problemas de habitabilidad en las viviendas consideradas?
- ¿Cuál es la disposición de propietarios y allegados para participar en esquemas de densificación, estructurados sobre la base de pequeños condominios?
- Pensando en el propietario del sitio, ¿es suficiente el beneficio de obtener una vivienda de mejor calidad para tomar parte en una iniciativa como la propuesta? ¿Bajo qué condiciones se puede incentivar la participación en modelos de este tipo?

### c. Hallazgos y ajustes a la propuesta

- A partir de la encuesta, se encontró que tanto el allegamiento como los problemas de habitabilidad de la vivienda eran extendidos en el caso de estudio, por lo que la propuesta resultaba pertinente. El 58,3 % de los casos estudiados presentaron allegamiento (Tapia *et al.*, 2013).
- Tanto cuantitativa como cualitativamente se halló una importante disposición a participar en esquemas de densificación, sobre todo entre

propietarios más jóvenes y herederos que forman parte de sucesiones no regularizadas. El 44 % de los encuestados afirmaron estar dispuestos a construir una vivienda dentro de su sitio para que un familiar pudiera tener una solución habitacional (Tapia *et al.*, 2013). La existencia de relaciones de parentesco entre los hogares que comparten un sitio actúa como un catalizador en la mayor disposición a la densificación; no obstante, la posibilidad de incorporar dentro del sitio hogares que no se compongan de familiares queda abierta, siempre y cuando los propietarios puedan tener algún control sobre la selección de estos.

- Es necesario otorgar garantías a los beneficiarios para que efectivamente participen que aludan tanto al proceso de ejecución del proyecto (tiempos de ejecución no demasiado extendidos, subsidio de arriendo, subsidio de bodegaje, protección de la propiedad) como al resultado de la operación (calidad de la solución habitacional y adecuación a las necesidades de los hogares afectados).
- La forma en que se construye y comunica el modelo es determinante. La disposición a la densificación aumenta considerablemente cuando las propuestas se expresan en imágenes concretas que son posibles de modificar a partir de las necesidades e intereses de los participantes.
- Se observa desconfianza institucional y poco conocimiento de los programas asociados a la densificación predial y mejoramiento barrial, especialmente de los más nuevos. También se presenta reticencia a la demolición de construcciones.

#### *d. Desafíos futuros*

Las familias manifiestan interés por la propuesta; sin embargo, se requiere gestión institucional a escala barrial con la población beneficiada y con foco en la regeneración. Su disposición a participar en este tipo de iniciativas es fundamental; sin familias interesadas no es posible darles curso.

Si bien se realizaron asambleas masivas con familias atraídas por la propuesta, aún se vislumbran cuatro ejes críticos que dan cuenta de la necesidad de contar con una entidad local permanente en el territorio que logre articular necesidades y dudas de los vecinos frente a este tipo de proyectos, y que den viabilidad en su implementación. Son los siguientes:

- Despliegue territorial por medio de una convocatoria informativa masiva en los sectores por intervenir, especialmente para un programa nuevo.
- Apoyo visual del proyecto en terreno para que las familias entiendan la propuesta y quieran participar.
- Contar con apoyo legal *in situ* para la regularización de la propiedad de los sitios, cesión o venta de estos; alcanzar convenios con Bienes Nacionales para hacer regularizaciones, dada la reticencia a ceder el terreno, un aspecto abordado en detalle en la dimensión legal.
- Acompañar en el proceso y ayudar a disminuir la incertidumbre entre los vecinos, dada la creciente desconfianza hacia las instituciones. Este es otro motivo por el cual debiese existir una institucionalidad presente en el territorio.



Figura 9  
Grupo de discusión con vecinos del barrio 9x18  
Fuente: Archivos 9x18

Por último, es necesario conocer mejor cómo varían los aspectos observados en el caso de estudio (situación habitacional y de allegamiento, disposición y garantías para la participación) cuando los contextos de mayor precariedad urbana y social son otros.

## 2. Dimensiones arquitectónica y económica

### a. *Propuesta inicial*

- Modelo de densificación de lotes 9x18 mediante la construcción de viviendas independientes en un sitio perteneciente a una misma unidad familiar residencial.
- El desarrollo de este programa contempló dos modalidades complementarias que planteaban diferentes niveles de intervención: lote a lote y fusión de lotes. En ambos casos, la postulación de los hogares debería ser colectiva y como resultado cada núcleo familiar accedería a una vivienda de forma independiente.
- Se esbozaron algunos criterios y ámbitos de diseño por explorar.

### b. *Temas pendientes de la propuesta inicial*

- ¿Son los sitios 9x18 efectivamente aptos para el desarrollo de proyectos de densidad bajo el esquema de pequeños condominios?
- ¿Es factible instalar un modelo de densificación similar al propuesto en comunas como Peñalolén, atendiendo a su normativa local?
- ¿Qué factores físicos y espaciales facilitan o dificultan el desarrollo de estas iniciativas?
- ¿Son los recursos actuales suficientes para financiar la construcción de pequeños condominios?

### c. *Hallazgos y ajustes a la propuesta*

- A partir del análisis del territorio y del diseño de alternativas de viviendas en condominio, se verifica la importancia de intervenir el

espacio público con el objeto de revisar y renovar las redes, habilitar o mejorar calles y plazas, y reorganizar su relación con el espacio privado. Paralelamente, el reemplazo de las actuales edificaciones por nuevas unidades organizadas en condominio, permitiría mejorar la calidad, habitabilidad y seguridad de las viviendas, renovar redes particulares, reorganizar espacios, así como relaciones entre recintos y unidades de viviendas (lo cual haría posible eventuales acuerdos familiares y entre vecinos colindantes).

- Un proceso de estas características demanda desarrollar una nueva tipología de volumen edificatorio, que se complemente y adapte a la trama urbana y a la estructura predial característica de 9x18 metros, donde se considere lo siguiente: tres o cuatro pisos de altura que reconfiguren el espacio urbano y aprovechen la capacidad de carga de los lotes; edificación continua que asegure un uso eficiente del espacio, con poco perímetro y máximo adosamiento, iluminación y ventilación natural desde dos frentes, y una fachada hacia la calle que proporcione orden y criterios precisos de agregación; espacio anterior en el lote para estacionamientos, y posterior para que lo distancie del predio trasero.
- Los cambios recientes en los reglamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (D. S. 49), diversifican opciones de residencia y permiten incorporar, bajo nuevas figuras, la propuesta planteada (pequeños condominios).
- La regulación para el barrio La Faena es aparentemente favorable para la implementación de los condominios familiares, con normativas aptas para edificar el modelo de fachada continua con altura media de tres o cuatro pisos. Sin embargo, no fue posible aprobar la propuesta de diseño en la Dirección de Obras Municipal, sin excepciones normativas. Los problemas se relacionan con lo siguiente:
  - Densidad exigida en Plan Regulador Comunal y patios requeridos. Deja fuera 1/3 de los sitios por no permitirse la construcción de tres o más viviendas en estos lotes.

- Adosamientos y alturas máximas admitidas. El artículo de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC)<sup>12</sup> no es claro sobre la posibilidad de construir tres o más pisos.
- Se exigen dos estacionamientos por condominio de tres a cuatro viviendas dentro del sitio, sin ocupar el antejardín. Un aspecto costoso y difícil de cumplir.
- El Programa de Pequeños Condominios reporta rentabilidad económica para la oferta, sin embargo, es necesario contemplar costos de gestión. El programa permite reunir un fondo total de 2853 UF para la ejecución del proyecto<sup>13</sup> si se suman subsidio base, ahorro del postulante y otros subsidios (habilitación, equipamiento y densificación en altura). El proyecto es rentable para el desarrollador cuando son un mínimo de tres condominios con tres viviendas cada uno, si se considera una utilidad del 15 % y un tiempo de construcción de cuatro meses. Por otro lado, el financiamiento para la gestión es insuficiente y tardío<sup>14</sup>, sumado a la incertidumbre de someterse a la aprobación de dos organismos públicos, la Dirección de Obras y el Servicio de Vivienda y Urbanización.

#### *d. Desafíos futuros*

Dar mayor flexibilidad normativa para ampliar la aplicación de los programas de Pequeños Condominios y de Densificación Predial tanto a nivel de unidades como a escala barrial:

- Aspectos de la OGUC que buscan densificar operaciones sitio estarían dificultando el diseño. Si bien hay alternativas para flexibilizar las exigencias, una zonificación especial para estos sectores por intervenir

---

12 El documento Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, junto con la Ley de Urbanismo y Construcción, regula ambos aspectos en Chile.

13 Unidad de Fomento: unidad de cuenta usada en Chile, reajutable mensualmente de acuerdo con la inflación. Valor al 11 de enero del 2017: USD 26 352.

14 Solo en dos de las 12 tareas asociadas a la gestión legal se pueden aplicar economías de escala; se paga un total de \$ 550 000 (USD 850 aprox.) por la totalidad del condominio de tres o cuatro viviendas; y este pago se hace al finalizar el proceso, lo que puede demorar hasta tres años.

facilitaría las intervenciones a escala barrial, superando la excepcionalidad lote a lote.

- Aspectos de la Ley de Copropiedad condicionan el diseño de estos proyectos (exigencia de estacionamientos) y la futura habilitación social de las familias (reglamento de copropiedad, administrador, régimen de gastos comunes). Una alternativa sería buscar una figura intermedia para el pequeño condominio que contemple menos exigencias.

El Programa de Pequeños Condominios reporta rentabilidad económica para la oferta; sin embargo, son necesarias estas correcciones:

- Superar trabas en la gestión de proyectos en el sentido de simplificar y acortar procesos administrativos, disminuir la excesiva exigencia técnica y nivel de detalle, entregar financiamiento mayor y oportuno.
- Disminuir las barreras de entrada y riesgos para las entidades patrocinantes y constructoras<sup>15</sup> mediante la incorporación de nuevos actores. El Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu) debe liderar e impulsar el desarrollo y la aprobación de proyectos, organizando la demanda y apoyando la regularización de dominio de sitios; además, fomentando la entrada de otros actores.

---

15 Bajo la normativa actual esta generación de proyectos es una tarea que el Estado encomienda principalmente a entidades privadas. Sin embargo, no estaría poniendo los incentivos adecuados, dado que el financiamiento se entrega años después de realizado un trabajo complejo e incierto con montos insuficientes para cubrir los extensos periodos del ciclo del proyecto; también por los altos requerimientos exigidos para acceder a los subsidios y la escasa colaboración de los servicios estatales para que los proyectos se aprueben y materialicen.



Figura 10  
Imagen de objetivo de proyecto de estudiante de Taller de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile  
Fuente: Archivos 9x18

### 3. Dimensión legal

#### a. Propuesta inicial

Basado en el Programa de Densificación Predial, la propuesta sugería modificaciones factibles de ser implementadas para que las actuales familias allegadas no propietarias o no propietarias exclusivas accedieran a la titularidad del dominio de nuevas unidades de vivienda en conjunto con los actuales propietarios, en una modalidad de copropiedad.

#### b. Temas pendientes de la propuesta inicial

- ¿Cuál es la situación de tenencia/dominio predominante en sitios de este tipo?
- ¿Qué modalidad de copropiedad aplicaría a los condominios familiares?
- ¿Cómo resolver nudos críticos y la definición de incentivos necesarios para su ejecución?

#### c. Hallazgos y ajustes a la propuesta

- La calidad jurídica de los habitantes y potenciales beneficiarios de un programa de condominios familiares es muy diversa. En los casos en que

no existe un único propietario inscrito o hay comunidades hereditarias, podría implicar una larga etapa previa de regularización de la propiedad o de gestión de acuerdos entre propietarios.

- El resultado de la aplicación del programa debe conseguir que cada núcleo familiar se constituya en dueño, sin restricciones en el ejercicio de sus derechos, sobre todo a la hora de querer vender o desprenderse del dominio de la propiedad. Ello no impediría que pudieran arrendarse o cederse en otras modalidades, coexistiendo con unidades de vivienda adicionales o supernumerarias.
- Del análisis del nuevo decreto D.S. 49 (el más similar a nuestra propuesta de condominio familiar), principalmente en lo relativo a requisitos para acceder al programa estatal, se constatan ciertas restricciones que debieran repensarse o exceptuarse en algunos casos para posibilitar su acceso. Por ejemplo: el requisito de no haber sido favorecido por ningún subsidio estatal para acceder al pequeño condominio o de no ser propietario actual de vivienda (en el caso de los herederos, los obligaría a desprenderse de sus derechos en la sucesión).

#### *d. Desafíos futuros*

Es imprescindible proveer de apoyo legal en terreno desde *clínicas jurídicas territoriales*, para la regularización de los sitios y cesión o venta de estos, hasta convenios con Bienes Nacionales para hacer regularizaciones en terreno. Ello se justifica por diversas razones.

El artículo 3 del D.S. 49 establece que, cuando son postulantes que optan por la tipología de pequeños condominios, deben acreditar la disponibilidad del terreno. Sin embargo, una de las principales trabas para la materialización de estos proyectos es la regularización de la tenencia de los sitios, ya que por lo general los lotes 9x18 fueron entregados por el Estado sin ser regularizados. A esto se añade el hecho de que muchos propietarios originales han muerto, razón por la cual existen comunidades hereditarias con sitios no regularizados.

También, varias de las familias asistentes a las reuniones informativas manifestaron su aprensión a ponerse de acuerdo con sus hermanos, principalmente por la negativa de algunos de ceder terreno sin retribución monetaria.



Figura 11  
Representación 3D vuelo de pájaro de macrocuadrante en población de La Faena  
Fuente: Google Maps (12 de enero del 2017). Archivos 9x18

## CONCLUSIONES

El modelo de condominios familiares propuesto si bien identifica esta nueva unidad familiar residencial y trabaja desde ella como punto de arranque de la política pública, requiere de una perspectiva multiescalar integrada: vivienda, predio, barrio, ciudad. Por ello, no basta con abordar alguno de estos componentes por separado para generar cambios significativos.

Es necesario cambiar el modelo de solución habitacional por el de regeneración barrial y distinguir entre barrios con alto potencial urbano (buena integración a servicios) y los que tienen bajo potencial (mala integración a servicios). Lo anterior implica el diseño de un programa radicado en la División de Desarrollo Urbano. Para facilitar el encuentro entre oferta y demanda habitacional, se sugiere organizar un departamento encargado de programas de regeneración barrial, que fomente una campaña comunicacional fuerte sobre las propuestas y que promueva, a su vez, la participación ciudadana.

Esta regeneración barrial deberá contemplar una promoción de forma progresiva, en la que se valore la importancia del arraigo y permanencia territorial, para evitar la gentrificación del barrio. Sobre la oferta de vivienda, se deben generar incentivos para privados en proyectos de pequeña escala; asimismo, clarificar a las familias que esta oferta puede ser una solución definitiva de buena calidad y con independencia real, y que es posible, eventualmente, venderlas de forma independiente.

Una iniciativa de estas características demanda conocimiento y aportes disciplinares específicos; pero a la vez, una mirada integradora, interdisciplinaria e interinstitucional que considere roles e incentivos adecuados para los diversos actores. Problemas complejos requieren de políticas avanzadas. De allí la importancia de trabajar desde los ámbitos social, físico, legal y económico, creando instancias de trabajo conjunto con actores relevantes.

El principal y más complejo desafío para renovar barrios en áreas pericentrales, compuestas por barrios del tipo 9x18, se encuentra en ligar los ámbitos público y privado. Estos, se encuentran comúnmente desalineados, tanto cuando se observa la estructura organizativa del Minvu separada en las divisiones habitacional y urbana —las que operan con sus propias metas— como en el caso de la visión y expectativas de las familias que residen en estos territorios, donde es difícil conjugar los imaginarios de mejora de la vivienda con los del barrio.

Es necesario, también, indagar en el uso de componentes o sistemas prefabricados, que pueden acelerar procesos y disminuir plazos de ejecución e impacto social durante la construcción.

Por último, se hace imprescindible que el Minvu lidere un desafío de esta envergadura, complejidad e importancia. Las consignas por tanto son las siguientes:

- Retener, no expulsar
- Radicar y densificar
- Crecer hacia adentro y en escala media
- Potenciar y mejorar las redes actuales

- Construir nuevos imaginarios de vivienda y ciudad
- Desarrollar nuevas tipologías habitacionales más comprometidas con el espacio público
- Ajustar las normas actuales generando planes seccionales y sociales
- Desarrollar dispositivos especiales para impulsar procesos serios y masivos de renovación barrial

## REFERENCIAS

- Araos, C. (2008). *La tensión entre filiación y conyugalidad en la génesis empírica del allegamiento: estudio cualitativo comparado entre familias pobres de Santiago de Chile* (tesis doctoral). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.
- Cámara Chilena de la Construcción. (2012). *Disponibilidad de suelo en el Gran Santiago*. Autor.
- Castillo, M. J., y Hidalgo, R. (2007). *Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Giannotti, E., y Mondragón López, H. (2017). La inestabilidad de la forma. Proyectos para barrios populares en Santiago de Chile, 1953-1970. *Bitácora Urbano Territorial*, 27(1), 35-46.
- Ministerio de Desarrollo Social, Subsecretaría de Evaluación Social. (22 de septiembre de 2016). *Encuesta de caracterización socioeconómica Casen 2015*. Recuperado de [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casennmultidimensional/casen/casen\\_2015.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casennmultidimensional/casen/casen_2015.php)
- Rodríguez, A., y Sugranyes, A. (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones Sur.
- Tapia, R., Araos, C., y Salinas, C. (2012). Condominios familiares. Una alternativa de solución residencial para familias allegadas en lotes tipo 9x18. En *Propuestas para Chile, Concurso de Políticas Públicas 2012* (cap.

IV) (pp. 101-139). Recuperado de <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/02/propuestas-para-chile-2012-capitulo-iv.pdf>

Tapia, R., Salinas, C., Innocenti, D., Mora, P., Fulgueiras, M., Figueroa, C., Muñoz, S., y Retamal, A. (2013). *Mejoramiento barrial y radicación de familias allegadas: estudio interdisciplinario de factibilización de una propuesta de política pública a escala local* (Informe de investigación n.º 21). Recuperado de [https://drive.google.com/drive/folders/1p3V-3Gnvzx\\_H-7nqehaUIJrYyziWQB9c?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1p3V-3Gnvzx_H-7nqehaUIJrYyziWQB9c?usp=sharing)

Tapia, R., Salinas, C., Innocenti, D., Mora, P., Muñoz, S., Lagos, G., y Walker, F. (2016). *Regeneración urbana y densificación de lotes 9x18: impacto habitacional y urbano*. Santiago: Centro de Políticas Públicas UC.

Vergara, F., y Palmer, M. (1990). *El lote 9x18. En la encrucijada habitacional de hoy*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

#### Leyes y reglamentos

Ley 19.537 Sobre Copropiedad Inmobiliaria, 2015, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.

Ley General de Urbanismo y Construcciones, 2016, Decreto con Fuerza de Ley 458. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.

Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, 2015, Decreto Supremo 49. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.



# Estrategias para interrumpir trampas de riesgo en Barrios Altos. Caso de estudio Quinta Baselli

Vanessa Olazábal Mendoza

Universidad Nacional Federico Villarreal, Perú

Recibido: 30 de junio del 2017 / Aprobado: 5 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/lima2018.n004.2258

Barrios Altos conserva en sus calles el relato de la historia de Lima, evidenciado en la cantidad de edificios de carácter monumental que posee. Sin embargo, el paso del tiempo ha transformado esta zona en una trampa de riesgo latente ante la expectativa de intereses privados que pretenden desresidencializarla y, en consecuencia, provocar la pérdida de memoria urbana, así como reducir las dinámicas sociales propias y culturalmente tradicionales del lugar. Partiendo de ello, este artículo expone las trampas de riesgo identificadas en Barrios Altos y los mecanismos participativos a escala barrial que se enfrentan a ellas. Asimismo, se presentan los resultados de la intervención independiente para la reducción de riesgos cotidianos, denominada Plan Piloto para la Recuperación de Quintas, ejecutada por el equipo técnico del Colectivo Más Ciudad con el financiamiento del Proyecto cLima Sin Riesgo de University College London.

patrimonio, Centro Histórico, renovación urbana, participación ciudadana, resiliencia, riesgos cotidianos

## Strategies to stop risk traps in Barrios Altos. Quinta Baselli case study

*Barrios Altos preserves on its streets the history of Lima, evidenced by its several monumental buildings. Nevertheless, through the years, it has become an urban risk trap, due to the expectation of private interests seeking to move off the traditional citizens and, consequently, stimulate the loss of urban memory, and decrease the traditional social and cultural dynamics of the area. Based on this situation, the present article shows the risk traps identified in Barrios Altos and the neighborhood mechanisms facing them. In addition, the results of an independent intervention for reducing daily risks, named Plan Piloto para la Recuperación de Quintas, executed by the technical team of Colectivo Más Ciudad and financed by the Proyecto cLima Sin Riesgo of the University College London, are presented.*

heritage, Historic Center, urban renovation, citizen participation, resilience, urban risk traps

## INTRODUCCIÓN

El Centro Histórico de Lima (CHL), declarado en 1991 Patrimonio de la Humanidad<sup>1</sup> por la Unesco, rescata los valores culturales e históricos encerrados en un sector de su territorio, que es un testimonio de la transformación social y espacial ocurrida en el país desde el siglo XVI hasta la actualidad, la cual se evidencia en la estructura física que mantiene. El CHL tiene una extensión de 1 022,81 Ha, de las cuales 68 % pertenecen al distrito de Cercado de Lima, 28 % al distrito del Rímac y 0,4 % a otros distritos. El área declarada Patrimonio Cultural de la Humanidad es solo el 23 % del total del CHL (Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima [Prolima], 2014).

El territorio de Barrios Altos, ubicado al este del CHL, ha tenido una morfología variable desde sus orígenes prehispánicos y tras la imposición de la traza española del Dameró de Pizarro en 1535. Su época de esplendor se dio tras la guerra del Pacífico, de 1890 a 1940, periodo en el que se levantaron importantes casonas solariegas. Después de ese lapso comenzó su decadencia, iniciada con el terremoto de 1940, que dañó muchas edificaciones de la zona y produjo la emigración de los residentes a distritos como San Isidro, Miraflores y Barranco. Por otro lado, el aumento de la densidad poblacional, debido al proceso migratorio del interior del país hacia la capital en la década de 1950, generó condiciones de hacinamiento, deterioro de infraestructura de vivienda y reducción de la calidad de vida en Barrios Altos (Municipalidad Metropolitana de Lima [MML], 1999).

Con la ruptura de la continuidad de la traza urbana debido a la construcción de la avenida Abancay en 1952, este sector se terminó por convertir en un espacio residual, a pesar de su céntrica localización para acceder a servicios metropolitanos. Hasta la fecha, Barrios Altos no ha sufrido grandes transformaciones que mejoren su situación; aún posee limitaciones de interconectividad, vivienda, espacios públicos, dotación de servicios básicos, equipamiento, entre otros.

---

1 Se entiende como centro histórico un conjunto urbano de carácter irreplicable en el que van marcando su huella los distintos momentos de la vida de un pueblo para formar la base en la que se asientan sus señas de identidad y su memoria social (Carta de Veracruz, 1992, p. 1).

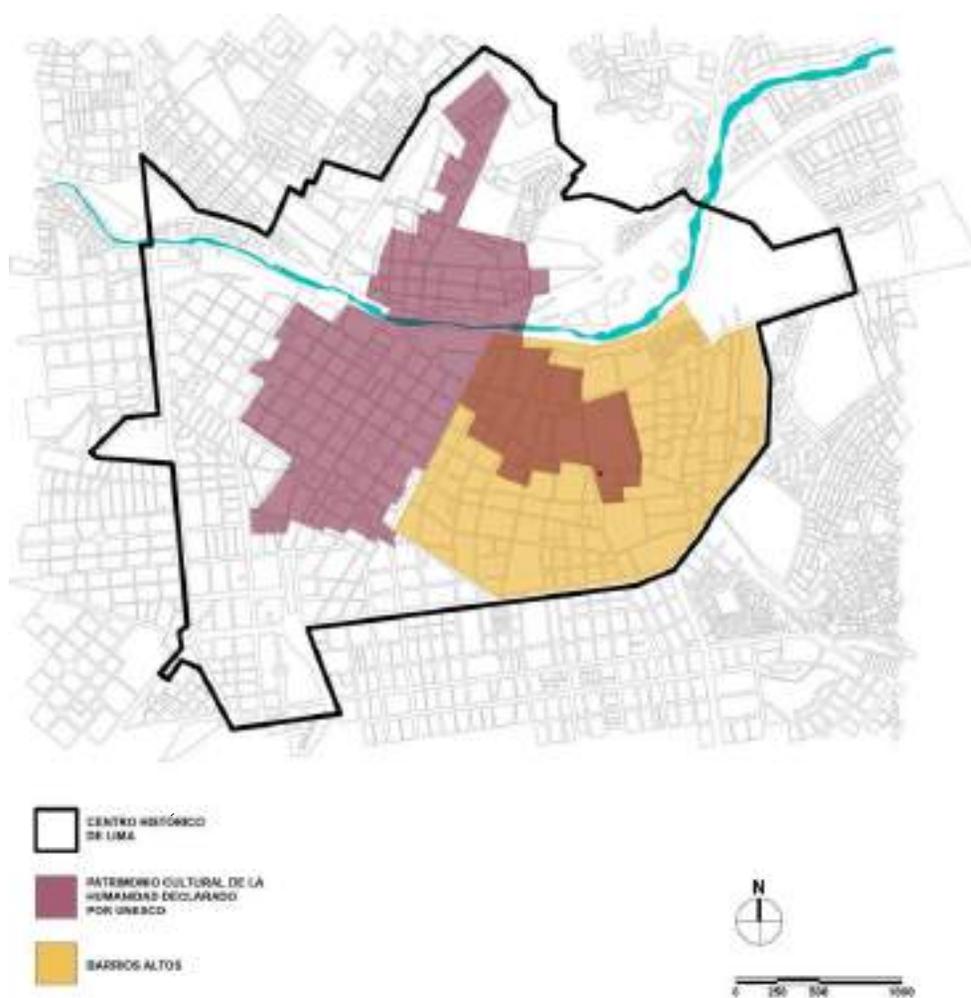


Figura 1  
Mapa del Centro Histórico de Lima  
Elaboración: Iván Rojas Villafuerte

Ante la actual realidad de Barrios Altos surgen una serie de preguntas: ¿qué son trampas de riesgo urbano? ¿Está Barrios Altos expuesto a trampas de riesgo cotidiano? ¿Qué retos diarios enfrentan los residentes de este lugar? ¿Qué estrategias pueden servir para encarar los riesgos cotidianos? ¿Qué acciones toman sus actores?

### CONTEXTO GENERAL: IDENTIFICANDO TRAMPAS DE RIESGO COTIDIANO EN BARRIOS ALTOS

Según lo define el proyecto cLima sin Riesgo<sup>2</sup>, *las trampas de riesgo cotidiano* refieren a un proceso cíclico de peligros recurrentes que se acumulan por causas ocasionadas por amenazas y vulnerabilidades no atendidas en grupos sociales definidos por un contexto urbano. En dicho contexto se procederá a identificar las trampas de riesgo cotidiano encontradas en Barrios Altos.

#### Deterioro urbano-ambiental

La traza urbana irregular de Barrios Altos, junto con la ocupación progresiva no regulada de viviendas, ha generado la ocupación habitacional del 50 % del territorio y ha dejado solo el 10 % destinado a áreas libres. Esto ha ocasionado una densidad poblacional de 557 hab/Ha, alta para el índice edificatorio del sector, que es de dos a cuatro pisos (Centro de Promoción Urbana, 2009).

La sobreocupación del territorio trae consigo problemas de hacinamiento que aumentan la insalubridad, relacionados con la proliferación de enfermedades contagiosas y la contaminación atmosférica por la mala gestión de residuos. Por otro lado, las áreas verdes del CHL ascienden a 1,33 m<sup>2</sup>/hab. (Prolima, 2014), cifra que se encuentra lejos del estándar de 9m<sup>2</sup>/hab. de áreas verdes referido frecuentemente. Todo ello genera que Barrios Altos cuente con apenas el 20 % de los requerimientos mínimos en torno a salubridad y habitabilidad (Centro de Promoción Urbana, 2009).

---

2 cLima sin Riesgo es un proyecto de investigación-acción de temática social y ambiental que se encuentra en la búsqueda de ciudades justas y resilientes, a cargo del Development Planning Unit del University College London.

Por otro lado, los escasos espacios públicos del sector no satisfacen las actividades demandadas por la población joven. Los niños no poseen lugares seguros de juego psicomotor, mientras que los jóvenes no encuentran áreas para realizar actividades deportivas. Todo ello trae consigo problemas sociales, aumenta el estrés tanto del usuario como el de su familia y fomenta la inseguridad ciudadana al no ocupar a su población joven en actividades recreativas.



Figura 2  
Plaza Castañeta  
Fotografía: Vanesa Olazábal Mendoza<sup>3</sup>

### Déficit de calidad de vivienda

Las tipologías de vivienda en Barrios Altos son en su mayor parte casonas, quintas y callejones, los que representan el 80 % de los edificios residenciales (Indeci, 2001). En términos de materiales constructivos, los más usados son la quincha y el adobe, presentes en el 36 % de las edificaciones en el CHL (Prolima, 2014).

---

3 Todas las fotografías pertenecen a la autora del artículo.

Por la naturaleza de los materiales constructivos, su temporalidad y la falta de mantenimiento generalizado, se identifica el debilitamiento estructural como recurrente problemática: 61% de las construcciones en Barrios Altos presentan humedad, 52 % rajaduras, 41 % pandeos y el 14 % colapsos parciales. Estadísticamente, el 50 % de las viviendas de este sector se encuentran en estado ruinoso o de emergencia. Sin embargo, esto no ha sido una limitación para la sobreocupación de predios, ya que es el lugar con mayor concentración de tugurios<sup>4</sup> en Lima Metropolitana: 10 000 viviendas aproximadamente (Centro de Promoción Urbana, 2009).



Figura 3  
Edificio El Buque visto desde la calle Cangallo

Con respecto a la dotación de servicios, el 97 % de los inmuebles en Barrios Altos cuentan con acceso a servicios de agua, desagüe y luz (Prolima, 2014). Sin embargo, el dato no contempla el estado de las instalaciones, en su mayoría colapsadas por la falta de mantenimiento. La red de alumbrado supone un constante peligro por la manipulación no regulada de la derivación multipredial a partir de una sola red, lo que genera sobrecarga;

4 *Tugurio* se define como vivienda precaria que no tiene las mínimas condiciones de habitabilidad, carente o deficiente en servicios de agua, desagüe y alumbrado eléctrico, así como con un precario entorno urbano (Plan Metropolitano Lima-Callao, 1980).

asimismo, el uso de cableado no apto y su exposición a la intemperie acarrear un riesgo constante de incendio. Por otro lado, la red de agua y alcantarillado se encuentra deteriorada por la falta de mantenimiento, y aún se encuentran tuberías caducas de hierro fundido con perforaciones y óxidos naturales ocasionados por el paso del tiempo. Esto da como resultado constantes afloramientos, genera problemas a la salud y debilita la estructura del inmueble por humedad.

### **Desarraigo social**

La falta de identidad con el emplazamiento guarda relación directa con la condición de ocupación. La encuesta realizada en el 2001 por el Instituto Nacional de Defensa Civil (Indeci) indicó que el 61 % de las viviendas eran habitadas por inquilinos; el 31 % lo eran con autorización del propietario, pero sin pago; y el 1,6 % estaban ocupadas por el propietario.

Los inquilinos, por su origen foráneo y su naturaleza nómada en el territorio, no tienen vínculos sociales que involucren su participación social y económica para el mejoramiento del sector. Su inacción ocasiona conformismo por la precariedad de sus viviendas y el desinterés en el mejoramiento de su emplazamiento, por lo que aumentan los conflictos sociales, se debilitan los mecanismos de participación ciudadana y se reducen los frentes de acción para la protección ante situaciones de emergencia (sismos, incendios, etcétera).

### **Tráfico de terrenos**

Barrios Altos se enfrenta a la amenaza creciente de la desresidencialización, surgida a partir de la informalidad y el tráfico de terrenos residenciales. Aprovechando el actual bajo costo por metro cuadrado de los terrenos, la localización estratégica del sector y la falta de fiscalización por parte de la MML han surgido nuevas edificaciones de 10 pisos en material noble para uso de almacén, las que ocupan el lugar de antiguos inmuebles residenciales y han desplazado a las familias que las habitaban. El aumento de estas edificaciones comerciales fuera de escala dentro del sector promueve la emigración de las familias barrioaltinas y con ello su memoria urbana, cultura

e identidad; además, debilita los mecanismos de participación ciudadana al reducirse la población originaria. Este fenómeno a largo plazo traerá consigo la especulación inmobiliaria, los desalojos forzosos y la aparición de problemáticas relacionadas con la falta de residencialidad: inseguridad ciudadana, incendios, colapsos, entre otros.

Hoy en día, decenas de familias vienen siendo afectadas, pues ante la falta de conocimiento del antecedente legal de la propiedad terminan estafadas o desalojadas por traficantes de terrenos, quienes logran hacerse de la titularidad de inmuebles habitados por posesionarios con propietario ausente bajo la figura legal de la tercera venta o adquisición de buena fe<sup>5</sup>. Así, los expulsan del sector y les quitan la posibilidad de participar en proyectos municipales de renovación urbana<sup>6</sup>.

#### **Descoordinación político-institucional**

Actualmente, la gestión de Barrios Altos demuestra una falta de claridad debido al cruce de competencias entre organismos institucionales que forman parte del Ministerio de Cultura y la Municipalidad Metropolitana de Lima: Programa Municipal de recuperación del Centro Histórico de Lima (Prolima), Empresa Inmobiliaria de Lima (Emilima) y la Gerencia de Desarrollo Urbano (GDU). Por ello, se han generado trabas para la inversión privada, ya que resulta engorroso el proceso administrativo para los predios del CHL, que cuentan con normativas especiales dirigidas a los diferentes organismos institucionales que los rigen.

Por otro lado, la falta de voluntad política para el fomento del desarrollo de Barrios Altos y la discontinuidad política que ocurre al término de cada mandato (lo cual es un indicador común en la política peruana) generan desconfianza y falta de reconocimiento en la población receptora. Los temas

---

5 Según el artículo 2014 del Código Civil, se adjudica la titularidad de un inmueble a un comprador a partir de la tercera venta, aunque después se identifique la ilegalidad de dicha venta, ya que se justifica que el tercero registral realizó la compra con desconocimiento de causa.

6 Según indicó el economista Miles Calean en 1950, la renovación urbana se refiere a la renovación de edificios necesarios debido a su envejecimiento o para adaptarlos a nuevos usos.

de renovación urbana para la recuperación de tugurios con permanencia de sus habitantes presentan limitaciones administrativas debido al aspecto legal y normativo, que no se ajusta por completo a la realidad de Barrios Altos y que restringe a los residentes sin darles herramientas de gestión ni de mejoramiento para sus viviendas (Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional, 2008).

Evidencia de la limitación político-administrativa es la desarticulación de proyectos metropolitanos que favorecen el desarrollo integral de Barrios Altos, lo cual genera estancamiento en el mejoramiento urbano de la zona. La desactivación del Plan Específico de Barrios Altos 2014-2025 privó el impulso del fortalecimiento de la identidad barriaultina con acciones de renovación y densificación urbanas como mecanismo de revaloración cultural e inmobiliaria; además, la desactivación del proyecto Vía Parque Rímac propuesto en el Plan Metropolitano de Desarrollo Urbano (PLAM) al 2035 desvaneció la promesa de interconectar Barrios Altos con zonas aledañas, así como la generación de espacios públicos dotados con áreas verdes y equipamiento cultural que pudieran cubrir la activa demanda de estos.

#### **Esquemas económicos inadecuados**

Según lo señala el Plan Local de Seguridad Ciudadana 2015-MML, en el área del CHL el ingreso familiar promedio es de S/ 894 y el 58 % de la población pertenece al nivel socioeconómico C. Estos datos significan que la población de Barrios Altos enfrenta obstáculos financieros que le impiden acceder a créditos privados para realizar mejoras en sus viviendas. Las precarias condiciones socioeconómicas, el alto índice de desempleo, los bajos ingresos económicos, el riesgo crediticio, las deudas, la falta de garante, entre otros, condenan a sus residentes a no poder acceder a recursos que mejoren sus condiciones de habitabilidad; de esta manera, el deterioro de la zona es continuo.

Paralelamente, no se emprenden programas de financiamiento gubernamentales que estén adaptados a la realidad de Barrios Altos en el contexto del CHL. Si bien actualmente se llevan adelante programas sociales de vivienda, como Mivivienda y Techo Propio, —a cargo del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS)—, estos se enfocan en el inmueble

nuevo, mientras que en Barrios Altos se tiende a priorizar la renovación urbana, para lo cual no hay programas. Sumado a ello, la desactualización de la normativa de cooperativas como medio para alcanzar financiamiento ha dejado sin herramientas a las agrupaciones vecinales y ha desarticulado, a su vez, los incipientes mecanismos de participación vecinal.

El análisis del sector permitió identificar la existencia de los actores institucionales y vecinales. Las estrategias de acción que envuelven a los actores institucionales implican mecanismos de acción política, los cuales se encuentran fuera del alcance de un habitante promedio. A su vez, se ha reconocido que el actor vecinal si bien tiene grandes limitantes, con las adecuadas herramientas técnicas, financieras y de liderazgo puede hacer frente a las trampas de riesgo cotidiano. Por medio de la organización y empoderamiento vecinal se pueden ejecutar proyectos de autogestión que incluyan la recuperación progresiva del predio donde residen, de modo que se salvaguarde para el futuro su patrimonio familiar edificado.

Según el análisis de trampas de riesgo en Barrios Altos, se ha identificado que la vulnerabilidad de las edificaciones ante la condición de emergencia es de primera importancia. Intersecada con la injerencia de acción de los actores, se esboza una primera estrategia para reducir riesgos cotidianos de vulnerabilidad estructural: la ejecución de proyectos de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad, a cargo de juntas vecinales organizadas. La visión final de estos proyectos a pequeña escala es demostrar que los residentes (propietarios, inquilinos y posesionarios) pueden ejecutar planes de mejoramiento en predios ruinosos a través de la cooperación económica, organizativa y el trabajo. Finalmente, la repetición de proyectos de este tipo de iniciativas en predios aledaños pretende promover la recuperación de Barrios Altos desde el interior de las manzanas, con miras a una escala macro que comprenda finalmente a los actores institucionales.

#### **CASO DE ESTUDIO QUINTA BASELLI: PROPUESTA MODELO PARA LA INTERRUPCIÓN DE TRAMPAS DE RIESGO COTIDIANO**

El caso de estudio ha sido desarrollado en el marco del concurso Propuestas Innovadoras para la Prevención y Reducción de Riesgos Cotidianos en

Barrios Altos, Centro Histórico de Lima. Fue organizado por Development Planning Unit de University College London (DPU- UCL) en colaboración con las ONG locales Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (Cidap), Centro de Desarrollo Urbano (Cenca) y Foro Ciudades Para la Vida. Resultó ganador el Programa Modelo de Mínima Intervención Autosostenible: Quinta Baselli, y se otorgó el financiamiento para el desarrollo de la primera etapa del proyecto. Este se encuentra a cargo del Colectivo Más Ciudad, conformado por los bachilleres en Arquitectura Vanesa Olazábal Mendoza y Martín Paz Olaechea, con la participación del dirigente vecinal Luis Gonzales y la Junta Vecinal de la Quinta Baselli.

El programa mencionado, ejecutado en la Quinta Baselli como proyecto piloto, se propone como un mecanismo de mejoramiento de viviendas denominadas quintas<sup>7</sup>, ya que estas tienen presencia mayoritaria en el CHL: representan el 80 % del total edificado, según datos recogidos por Indeci en 2001. El proyecto consiste en lograr la recuperación de inmuebles con potencial turístico, mediante estrategias de autoconstrucción y autofinanciamiento logradas por la acción participativa de los habitantes de las quintas. Los fines son repetir el proyecto piloto en quintas aledañas.

### I. Respecto de la Quinta Baselli

La Quinta Baselli, predio base del programa modelo propuesto, fue edificada en 1929 y se ubica en Jr. Junín 1342, Barrios Altos. La quinta cuenta con 72 unidades inmobiliarias, de las cuales dos son de uso comercial y se localizan en el frontis del predio, mientras que 70 son de uso residencial y se encuentran en el interior. La quinta comprende seis unidades deshabitadas, de las cuales dos se encuentran derruidas por colapso desde el 2002 y cuatro por la ausencia de sus propietarios<sup>8</sup>. Arquitectónicamente, el recinto de 13 metros de fachada por 100 metros de fondo está conformado por dos

---

7 Según la Norma G.040 del Reglamento Nacional de Edificaciones, se define como *quinta* al conjunto de pequeños departamentos edificados sobre un lote multifamiliar, con acceso por un espacio común directamente desde la vía pública y que en algunos casos poseen servicios domiciliarios.

8 Información que recogí en noviembre del 2016.

niveles: el primer nivel está construido con adobe y el segundo con quincha. Dispone de dos accesos verticales fabricados de madera, el primero de estos tenía acabado de mármol de Carrara, pero desapareció durante la década de 1980. Espacialmente, el recinto dispone de un solo ingreso principal por el cual se accede a las unidades de vivienda ubicadas a lo largo de tres patios centrales de uso común, que evidencian su colorido gracias al acabado en baldosa empastada, de la que solo quedan rezagos. En un inicio, la quinta contó con servicios básicos de agua y desagüe de uso común, y se destinó la batería de servicios higiénicos al fondo del inmueble. Hoy está en desuso, ya que los predios cuentan con instalaciones de servicios de luz, agua y desagüe independientes. En términos sociales, la Quinta Baselli está compuesta por 20 % de propietarios, 30 % de posesionarios y 50 % de inquilinos. Según la World Monuments Fund, desde el 2008 la Quinta Baselli ha sido catalogada como uno de los 100 inmuebles en riesgo del CHL debido al deterioro y la falta de mantenimiento de sus instalaciones.

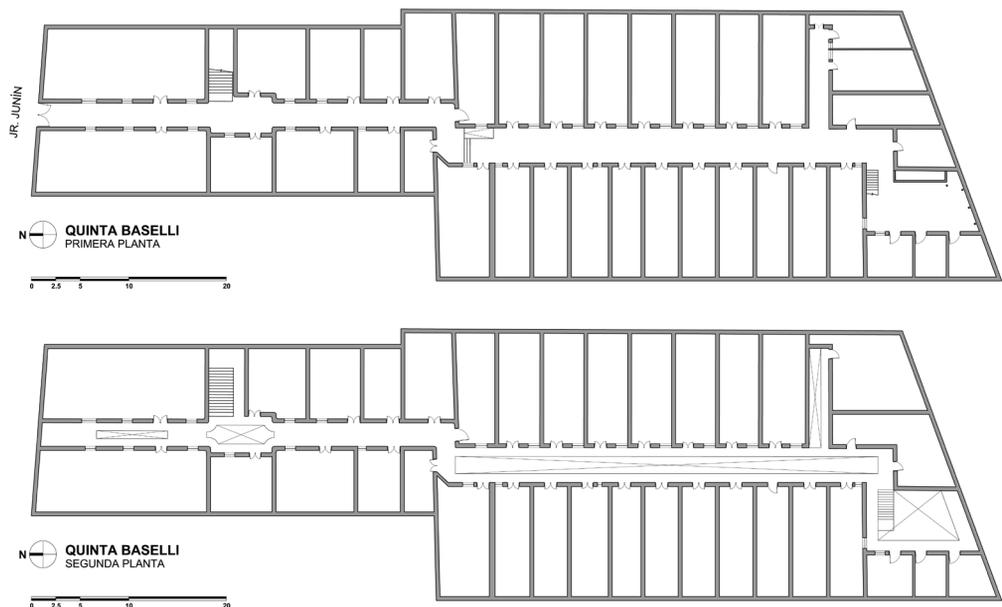


Figura 4  
Planta arquitectónica de la Quinta Baselli  
Elaboración: Iván Rojas Villafuerte



Figura 5  
Fachada de la Quinta Baselli



Figura 6  
Segundo nivel de la Quinta Baselli

Se escogió la Quinta Baselli como modelo de intervención por reunir gran parte de la problemática residencial de Barrios altos, como poseer la denominación de Inmueble de Valor Histórico<sup>9</sup>, padecer de debilitamiento estructural, servicios básicos deficientes (especialmente colapso del servicio de alcantarillado) y sistema constructivo republicano en mal estado debido a la precaria intervención de sus residentes. Socialmente, la Quinta Baselli está representada por una joven organización vecinal que actualmente lucha contra la inseguridad ciudadana, drogas, etcétera, y que cuenta con la

---

9 Según la Norma A.140 del Reglamento Nacional de Edificaciones, un inmueble de valor monumental es aquel que sin haber sido declarado monumento reviste valor arquitectónico o histórico declarados expresamente por el Ministerio de Cultura.

participación activa de solo el 20 % del total de residentes, debido a la poca injerencia de la población restante y por conflictos entre vecinos.

### Modelo de autogestión

La estrategia del Programa Modelo de Mínima Intervención Autosostenible: Quinta Baselli se planteó como mecanismo de interrupción de trampas de riesgo cotidiano y constaba de dos planes de acción a corto y largo plazo, de los cuales el beneficiario directo sería el actor vecinal. Por ello, ambas etapas se regirían sobre la base de una organización vecinal en quintas, con el objetivo de fortalecerla hasta el final del proceso al tratar el predio como unidad y alejarlo de los conflictos de intereses debido a las subdivisiones que se presentasen.

A corto plazo se propuso una primera etapa, también denominada *impulsora*, en la cual se mejorarían las condiciones de habitabilidad de la quinta mediante la dotación de servicios básicos (luz, agua o desagüe) que permitieran reducir las amenazas de riesgos cotidianos relacionados con el colapso estructural. Económicamente, esta etapa sería promovida por un organismo donante que facilitaría el acceso a financiamiento para realizar acciones en pro del mejoramiento de las viviendas.

La segunda etapa fue denominada *autosostenible*. En ella se propuso llevar a cabo acciones a largo plazo en las que se garantizase el mantenimiento del predio a través de la remodelación o habilitación de dos unidades de vivienda deshabitadas, con el propósito de ser rentadas para la generación de utilidades. El financiamiento se planteó como inversión privada a modo de concesión tripartita: inversionista, propietario y quinta. Con la incorporación de la quinta al modelo de concesión, se pretende garantizar ingresos económicos para el mantenimiento del predio.

### Aplicación del modelo en la Quinta Baselli

La ejecución del programa piloto en Quinta Baselli comenzó en noviembre del 2016 y se llevó a cabo durante dos meses y medio, pero solo se efectuó la primera etapa por poca disponibilidad de presupuesto. Específicamente, la primera etapa del modelo descrito anteriormente consistió en la solución del

servicio de alcantarillado, ya que era fuente de debilitamiento por humedad de la base de las estructuras de abobe del primer nivel. Esto ponía en riesgo la capacidad portante del edificio, así como la salud de los residentes a raíz de los recurrentes afloramientos de aguas servidas.

En la esta etapa se cambió el sistema de alcantarillado de la red principal de la quinta, ubicado en el área común del primer nivel; además, se contempló el reemplazo de las 14 cajas de registro y de las tuberías de hierro originales (de la construcción de 1929) por tuberías de PVC de 6 pulgadas. Especialmente, se incorporaron materiales compatibles con el contexto, como la renovación de las tapas de desagüe de fierro y la conservación del colorido piso de baldosas empastadas. Para esto último, se rescataron la mayor cantidad posible de piezas originales, y se reincorporaron y expusieron en el primer patio; el resto de la intervención consistió en un acabado de baldosas empastadas en tonalidad salmón, que es el color predominante en el piso.



Figura 7  
Trabajos durante la ejecución del proyecto piloto en la Quinta Baselli



Figura 8  
Acarreo de materiales durante la ejecución del proyecto piloto en la Quinta Baselli



Figura 9  
Instalación de tubería de PVC en la troncal del sistema de desagüe de la Quinta Baselli



Figura 10  
Reintegración de baldosas empastadas en el ingreso de la Quinta Baselli

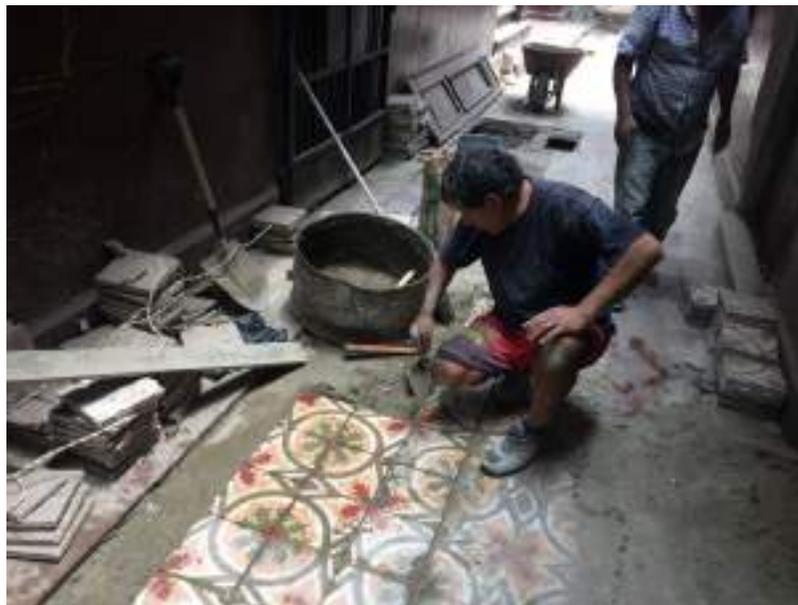


Figura 11  
Instalación de baldosas empastadas originales

En cuanto a la participación ciudadana, la junta vecinal tuvo como principal tarea habilitar mecanismos de diálogo y consenso entre el equipo técnico, los financiadores, las organizaciones externas y los residentes. A su vez, debido a que el proyecto no contempló la autoconstrucción, se llegó al consenso de que la mano de obra técnica estuviera conformada por obreros de manzanas aledañas con experiencia en trabajos de construcción, por lo que la junta vecinal, por medio de comisiones de trabajo, asumió la responsabilidad de control y seguimiento de la obra.



Figura 12  
Participación de los vecinos de la Quinta Baselli en actividades de orden y limpieza de agregados de construcción



Figura 13  
Participación de los vecinos de la Quinta Baselli en eliminación del desmonte

## Resultados

### a) *Componente infraestructura*

Si bien el colapso del alcantarillado ha sido un problema evidente por los atoros y afloraciones, se halló que el colapso del sistema de agua potable era aún más alarmante. Durante la ejecución del proyecto, se evidenciaron filtraciones recurrentes de agua potable que generaban la pérdida de hasta 30 litros de agua al día; además, mediante visitas de campo, se comprobó que tal situación se repetía en predios aledaños. Ante ello, se infiere que el debilitamiento estructural del sector de Barrios Altos se debe a la exposición a la humedad generada por la manipulación informal de las conexiones condominiales para acceder al agua potable.

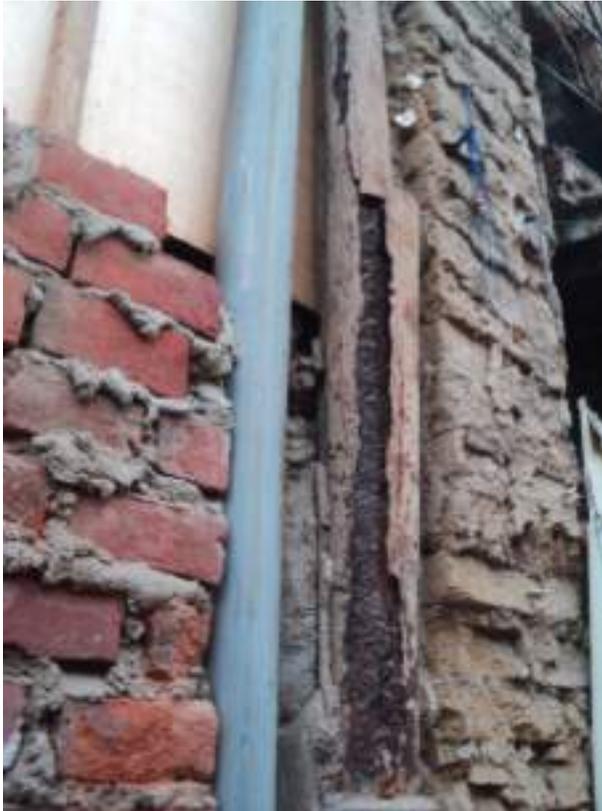


Figura 14  
Tuberías de desagüe de PVC y de hierro en la Quinta Baselli



Figura 15  
Evidencia de pérdida de agua potable por filtraciones

*b) Componente político institucional*

Durante el proceso, la junta de vecinos de la Quinta Baselli intentó establecer un diálogo con la MML, con fines de informar a este organismo del proyecto piloto y buscar su participación. Como respuesta se recibió la colaboración ausente, es decir, el proyecto no obtuvo trabas por normativa o multas; sin embargo, no se hizo el seguimiento por parte de sus funcionarios, lo que limitaría los alcances y la promoción de proyectos de este tipo en la zona.

*c) Componente social*

La organización vecinal en la Quinta Baselli resultó vital para gestionar el diálogo entre los residentes y los actores externos (técnicos, organizaciones, etcétera). La organización vecinal evidenció formalidad y cooperación, sin las cuales no se hubiera podido acceder a asesoría técnica de organizaciones no lucrativas (Colectivo Más Ciudad) ni financiamiento de cooperación internacional (Proyecto cLima Sin Riesgo). A su vez, estas características le permiten seguir presentándose ante instituciones, universidades, inversores

privados y público en general que tengan interés en la problemática de Barrios Altos. Una primera prueba de ello fue la invitación que recibieron al evento internacional por el Climate, Development, Knowledge & Network (CDKN) en Ecuador, en el marco del ONU - Hábitat III, donde expusieron los alcances e impacto del proyecto. Por otro lado, se promovió la actividad voluntaria local con la realización del primer voluntariado técnico, dirigido a estudiantes de Arquitectura de pregrado.



Figura 16  
Junta de vecinos de la Quinta Baselli. Ada Rendón expone sus experiencias durante su presentación en Ecuador como representante de la quinta

Por otro lado, el acompañamiento de la junta vecinal de Quinta Baselli permitió el manejo de conflictos recurrentes dentro de un predio subdividido, generalmente entre vecinos del primer y del segundo piso, y consensuar las necesidades internas de los residentes para proyectarlas al equipo técnico. Con respecto a las limitaciones por la condición del predio, se rescata la estrategia acordada con la mayoría inquilina, en la que se plantea un mecanismo de participación económica: 50 % del dueño y 50 % del inquilino.



Figura 17  
Voluntarios en trabajos de limpieza de las baldosas empastadas originales

## CONCLUSIONES

Espacialmente, Barrios Altos presenta una ubicación céntrica para acceder a servicios metropolitanos, sin embargo, la marginación de la zona en temas urbanos le resta a su desarrollo integral e incrementa progresivamente las trampas de riesgo cotidiano. Esto se debe, principalmente, a que los actores institucionales no demuestran interés en mejorar el sector, lo cual se evidencia en la ausencia de programas de recuperación de infraestructura y en programas sociales de financiamiento.

Ante la negativa institucional, la organización vecinal resulta importante como estrategia para el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad. Sin embargo, cabe notar que la organización vecinal en Barrios Altos resulta complicada por el flujo constante de inquilinos y la falta de responsabilidad de sus miembros.

El caso de estudio Quinta Baselli se enfoca en la consolidación participativa del actor vecinal dentro de las estrategias de acción para interrumpir trampas de riesgo cotidiano. Actualmente, se cuenta con el 20 % de la participación vecinal, por lo que se espera la consolidación de sus mecanismos de participación para así promover la ejecución de la segunda etapa del proyecto.

Finalmente, se debe señalar que la iniciativa vecinal, como se observa en la intervención de la Quinta Baselli, debe ser tomada como una estrategia inicial, ya que el mejoramiento del sector debe incluir la cooperación de todos los actores con injerencia en Barrios Altos, para así garantizar la repetición y sostenibilidad de las iniciativas.

## REFERENCIAS

- Carta de Veracruz (22 de mayo de 1992). Criterios para una política de actuación en los centros históricos de Iberoamérica. Recuperado de sitio de internet de la Municipalidad de Lima: <http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/programas/prolima/compendio-patrimonio-internacional/1992-Carta-Veracruz.pdf>
- Centro de Investigación y Asesoría Poblacional. (2008). *Acciones de Renovación Urbana para hacer de Lima un centro vivo*. Recuperado de [http://www.cidap.org.pe/img\\_upload/04fbbea1283917eab076d5de478c9f2b/informe\\_aniversario\\_de\\_Lima.pdf](http://www.cidap.org.pe/img_upload/04fbbea1283917eab076d5de478c9f2b/informe_aniversario_de_Lima.pdf)
- Centro de Promoción Urbana (2008). *Ley de Renovación Urbana*. Recuperado de <http://www.cepromur.org/introduccion.html#LeyRU>
- De-los-Ríos, S., De-la-Serna, J., Chávez Marroquín, J. L., Barbacci, N., y Córdova, R. (2011). *Centro Histórico de Lima, patrimonio humano y cultural en riesgo*. Lima: Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional.
- Harms, H., y Ludeña, W. (1996). *Vivir en el "centro". Vivienda e inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina*. Hamburgo: Technische Universität Hamburg-Harbur.

- Instituto Metropolitano de Planificación y Municipalidad Metropolitana de Lima. (1999). Proyecto de Renovación Urbana en Barrios Altos. Lima.
- Instituto Nacional de Defensa Civil. (2001). *Análisis de la vulnerabilidad y determinación del riesgo I etapa - Lima Cercado*. Lima.
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2014). *Plan específico de Barrios Altos (Cercado de Lima y El Agustino) 2014-2025. Resumen ejecutivo*. Recuperado de sitio de internet de la Municipalidad de Lima: <http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/gerencias/GDU/Plan-Especifico-Barrios-Altos-Resumen-Ejecutivo.pdf>
- Municipalidad Metropolitana de Lima. (2015). *Plan Distrital de Seguridad Ciudadana del Cercado de Lima*. Lima.
- Programa Municipal para la Recuperación del Centro Histórico de Lima. (2014). *Plan Maestro del Centro Histórico de Lima al 2025*. Recuperado de sitio de internet de la Municipalidad de Lima: <http://www.munlima.gob.pe/images/descargas/programas/prolima/PLAN-MAESTRO.pdf>
- Reyes, A. (2004). Historia urbana de Lima: Los Barrios Altos 1820-1880. *Investigaciones Sociales*, 8(13), 135-162.
- Riesgo Urbano en busca de nuevas miradas. (junio del 2015). *cLima sin Riesgo*, (1). Recuperado de [https://cdkn.org/wp-content/uploads/2015/07/CSR\\_Newsletter-No-1\\_Spanish\\_WEB.pdf](https://cdkn.org/wp-content/uploads/2015/07/CSR_Newsletter-No-1_Spanish_WEB.pdf)
- Shimabukuro, A. (2015). Barrios Altos: Caracterización de un conjunto de barrios tradicionales en el marco del Centro Histórico de Lima. *Revista de Arquitectura*, 17(1). Bogotá: Fondo Editorial Universidad Católica de Colombia.

# Herramientas de diagnóstico para las intervenciones de regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada: ejemplos de España

Eduardo de Santiago Rodríguez

Subdirección General de Políticas Urbanas. Ministerio de Fomento, España

Recibido: 6 de junio del 2017 / Aprobado: 13 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/limaq2018.n004.2252

El objetivo de este artículo es presentar el Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España como un ejemplo de herramienta para la evaluación y el diagnóstico de la vulnerabilidad urbana, previa a la regeneración de barrios en la ciudad consolidada a través de programas integrados que cuentan con financiación pública. El Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana es un proyecto a largo plazo del Ministerio de Fomento del Gobierno de España en el que se pretende dar cabida a distintos estudios relacionados con la vulnerabilidad urbana en este país.

vulnerabilidad urbana, regeneración de barrios, evaluación, políticas públicas, segregación urbana, ciudad consolidada

## Diagnostic tools for interventions of integrated urban regeneration in the consolidated city: examples from Spain

*This article aims to present the Observatory of Urban Vulnerability in Spain as an example tool for the diagnosis and evaluation of urban vulnerability prior to the regeneration of neighborhoods in the consolidated city through integrated programs with public funding. The Observatory of Urban Vulnerability is a long-term project at the Ministry of Development in Spain, which intends to accommodate various studies related to the urban vulnerability in Spain.*

urban vulnerability, neighborhood regeneration, evaluation, public policies, urban segregation, consolidated city

## INTRODUCCIÓN: LA IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN Y REGENERACIÓN URBANAS EN LOS CONTEXTOS ESPAÑOL Y EUROPEO

En España, el artículo 47 de la Constitución establece el derecho a una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos, derecho que se ha venido articulando mediante distintas políticas públicas, entre las cuales destacan las ayudas fiscales para la adquisición de viviendas y las ayudas directas o subvenciones dirigidas a facilitar la compra de viviendas de nueva construcción sometidas a algún régimen de protección pública. Estas ayudas públicas han sido reguladas mediante sucesivos planes estatales de vivienda de carácter cuatrienal que se han aprobado desde 1981 hasta el vigente plan 2013–2016. Sin perjuicio de algunas singularidades menores, todos estos planes mantuvieron a lo largo del tiempo un carácter unitario y constante tanto en su diseño como en su contenido. Por su parte, las 17 comunidades autónomas, en su propio ámbito competencial regional, fueron estableciendo ayudas adicionales, que completaban las estatales. Entre los elementos comunes que mantuvieron todos estos planes a lo largo del tiempo se pueden destacar el fomento de la producción de un volumen creciente de viviendas basándose en la ocupación de nuevos suelos y el crecimiento de las ciudades; y la apuesta, sobre todo, por la propiedad como forma esencial de acceso a la vivienda. Hasta el plan vigente, la rehabilitación tanto de viviendas aisladas como de viviendas en operaciones integradas a escala de barrio estaba presente en todos los planes, pero de forma muy minoritaria, mientras que se concentraban los recursos en las subvenciones para la construcción de viviendas nuevas.

La crisis económico-financiera internacional desatada en el 2007 afectó a España con especial virulencia y se manifestó con particular gravedad en el sector de la vivienda, en el cual se había generado una *burbuja inmobiliaria* o situación de fuerte desequilibrio, que llevó a la construcción de un número anual de viviendas muy por encima de las necesidades reales de la población. En efecto, tras casi una década (1997–2007) produciendo un número de viviendas desproporcionado, que casi alcanzó las 800 000 anuales —equivalentes a la suma de las construidas anualmente en Francia y Alemania juntas— y que tuvo como efecto un endeudamiento excesivo de las familias (embarcadas en los préstamos hipotecarios suscritos para la compra de estas viviendas), se generó en España un significativo *stock* acumulado de viviendas acabadas,

nuevas y sin vender, en torno a las 680 000 unidades. Esto en fuerte contraste con las dificultades de los ciudadanos, especialmente de los sectores más vulnerables, quienes debido al incremento del desempleo, la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, así como a la restricción de la financiación proveniente de las entidades bancarias encargadas de la concesión de nuevos préstamos hipotecarios, no pudieron acceder a una vivienda en propiedad o incluso sostener los pagos de los créditos hipotecarios previamente suscritos. Situación que provocó el desahucio o expulsión del propietario por no poder afrontar los pagos de las hipotecas pendientes.

En paralelo a ello, se constata la debilidad del mercado del alquiler de vivienda en España, sobre todo si se compara con el de otros países europeos. Las viviendas en alquiler suponen en España aproximadamente el 17 % del total, frente al 83 % de viviendas principales en propiedad. En Europa, en porcentajes medios, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa el 38 %, frente al 62 % de viviendas en propiedad.

Esta realidad económica, financiera y social imperante en España desde la crisis del 2007 aconsejaba un cambio de modelo que equilibrase ambas formas de acceso a la vivienda (propiedad y alquiler). Asimismo, que buscara la armonía entre la apuesta exclusiva por la construcción de nuevas viviendas, que se hizo durante los años de la burbuja (1997-2007), y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido. Esto no solo porque la ciudad constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida de los ciudadanos y el disfrute por parte de ellos de un medio urbano adecuado, sino porque el sector de la rehabilitación, además, puede ofrecer un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro, así como la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Este importante papel de la rehabilitación y la regeneración urbanas integradas ya había sido puesto de manifiesto en el ámbito europeo en el 2010, en particular en la Declaración de Toledo (Unión Europea [UE], 2010) suscrita por los ministros responsables de desarrollo urbano de la UE. En ella destacaron la importancia de la regeneración urbana integrada y su potencial estratégico para un desarrollo urbano más inteligente, sostenible y socialmente inclusivo en Europa.

En este contexto, el Gobierno español presentó en abril del 2013 un Plan Integral de Vivienda y Suelo, con el fin de buscar un mayor equilibrio entre la vivienda en propiedad y la que está en alquiler, y de impulsar la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El plan posteriormente se materializó a través de dos leyes —la Ley 4/2013, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Alquiler; y la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas— y un nuevo plan como instrumento de canalización de las ayudas públicas estatales, denominado “Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013–2016”, aprobado en el 2013 y prorrogado hasta el 2018. En consonancia con el contexto descrito anteriormente, los objetivos principales de este plan son los siguientes:

- Adaptar el sistema de ayudas a las necesidades sociales actuales y a la escasez de recursos disponibles al concentrarlo en dos ejes (fomento del alquiler y fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas).
- Reforzar la cooperación y la coordinación interadministrativas, así como la corresponsabilidad en la financiación y en la gestión.
- Mejorar la calidad de la edificación y en particular contribuir a su buen estado de conservación, mejorar su eficiencia energética y promover su accesibilidad para todas las personas.
- Contribuir a la reactivación del sector inmobiliario desde los dos elementos motores señalados: el fomento del alquiler y el apoyo a la rehabilitación de edificios y a la regeneración urbana.

De los programas del plan relacionados con la rehabilitación destaca el Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbanas, destinado a la financiación de obras de rehabilitación en edificios y viviendas, así como de urbanización o reurbanización de espacios públicos —y en su caso de edificación en sustitución de edificios demolidos (renovación)— dentro de ámbitos de actuación previamente delimitados por las administraciones municipales o regionales. Su finalidad es, por tanto, la de mejorar los tejidos residenciales y recuperar funcionalmente conjuntos históricos, centros

urbanos, barrios degradados y núcleos rurales, en especial aquellos que estén en peores condiciones o que presenten una mayor vulnerabilidad urbana.

### METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN Y DIAGNÓSTICO DE LA VULNERABILIDAD URBANA DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL

Según el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, el adjetivo *vulnerable* (del lat. *vulnerabilis*) significa ‘que puede ser herido o recibir lesión, física o moralmente’; y según el *Diccionario de uso del español*, de María Moliner, significa que es ‘susceptible de ser herido o vulnerado, en cualquier acepción, de recibir un daño o perjuicio, o de ser afectado, conmovido, convencido o vencido por algo’.

De modo que en su sentido etimológico, el término *vulnerable* expresa la susceptibilidad o posibilidad de ser herido, de recibir un daño o de ser afectado por alguna circunstancia. En un sentido urbano, y aplicado sobre un espacio social, la *vulnerabilidad urbana* se referiría a la potencialidad de que la población de un determinado espacio urbano concreto sea afectada por alguna circunstancia adversa. De este modo, el concepto aludiría no tanto a la existencia de una situación crítica constatada en la actualidad, sino más bien a unas determinadas condiciones de riesgo, fragilidad, desfavorecimiento o desventaja que harían posible la entrada en esa situación crítica. Así pues, este concepto estaría íntimamente relacionado con un punto de vista operativo, es decir, con la aplicación de actuaciones o medidas preventivas<sup>1</sup> para que las potencialidades negativas no se materialicen.

Partiendo de la definición del concepto de la Organización de las Naciones Unidas (2003), Hernández Aja define la vulnerabilidad urbana de la siguiente manera:

Aquel proceso de malestar en las ciudades producido por la combinación de múltiples dimensiones de desventaja, en el que toda esperanza de movilidad social ascendente, de superación de su condición social de exclusión o

---

1 Frente a los que podrían ser otros puntos de vista de tipo *curativo* o *paliativo*, es decir, de actuación *a posteriori*.

próxima a ella, es contemplada como extremadamente difícil de alcanzar. Por el contrario, conlleva una percepción de inseguridad y miedo a la posibilidad de una movilidad social descendente, de empeoramiento de sus actuales condiciones de vida. (2007, p. 8)

A partir de estas perspectivas, y con este planteamiento teórico, la elección de la metodología concreta para identificar de modo objetivo la vulnerabilidad de un espacio social urbano debe proponer respuestas a varias preguntas:

La primera, ¿cuál es el ámbito espacial de referencia (vecindario, barrio, distrito, ciudad, etcétera) donde se pretende analizar la vulnerabilidad? Esta cuestión resulta clave en la práctica, pues la respuesta queda condicionada por la disponibilidad o no de información estadística desagregada y asociada a la unidad de referencia elegida.

La segunda pregunta clave para definir una metodología de trabajo sería ¿cuáles son las variables significativas o indicadores elegidos para caracterizar la vulnerabilidad de modo objetivo? O dicho de otro modo, ¿cómo se mide la vulnerabilidad? En general, parece indiscutible que el enfoque de la vulnerabilidad debe realizarse desde la lógica de la complejidad<sup>2</sup>. Es decir, partir de una perspectiva multidimensional que, más allá de una sola variable simple (como puedan ser los ingresos familiares, el nivel de renta o la pobreza<sup>3</sup>), permita aproximarse de forma indirecta y a través de diferentes variables a la compleja problemática de las condiciones de fragilidad, desfavorecimiento o desventaja en los espacios sociales.

Desde este mismo punto de vista mutidimensional, el estudio pionero realizado por la OCDE en 1998 sobre *distressed urban areas* o ‘áreas urbanas desfavorecidas’ entendía que “*distressed urban areas are portions of cities or*

---

2 Una síntesis sobre la aplicación del pensamiento complejo a las ciencias sociales puede verse en Julio Alguacil Gómez (2000).

3 Aunque existe alguna definición consensuada internacionalmente sobre pobreza, como la de Eurostat —que define la tasa de personas que viven en situación de riesgo de pobreza como aquellas con “una renta disponible por debajo del umbral de riesgo de pobreza, que se establece en el 60 % de la renta disponible del promedio nacional (incluidas las ayudas sociales)”—, existen infinidad de enfoques. Véase, a modo de síntesis en P. Spicker, S. Álvarez Leguizamón, y D. Gordon (2009).

their suburbs, usually at the scale of residential neighbourhoods, in which social, economic and environmental problems are concentrated” (p. 15)<sup>4</sup>.

Partiendo, pues, de una definición compleja —multidimensional o multifactorial— de la vulnerabilidad, se trataría en primer lugar de identificar esa serie de variables capaces de traducir a términos mensurables cada uno de los aspectos o dimensiones que componen las múltiples facetas de esa aproximación compleja. En la mayoría de los casos este planteamiento resulta poco viable, no tanto desde el punto de vista teórico como desde el práctico, ante la ausencia de información disponible o la falta de homogeneidad de esta. En efecto, la escasa disponibilidad de datos suele condicionar de tal modo el listado de posibles variables que lo habitual resulta ser proceder de manera inversa: seleccionar sobre el conjunto de variables con información disponible y homogénea aquellas que permiten aproximarse y perfilar mejor cada una de las dimensiones múltiples que forman parte del concepto de vulnerabilidad planteado.

En algunos casos se ha llegado a proponer incluso la recomposición de este mosaico fragmentario de variables en un índice sintético, que se suele presentar bajo la denominación de *índice de vulnerabilidad*, o alguna otra similar. El problema estriba en que dicha recomposición, dada la naturaleza heterogénea de las variables que la integran<sup>5</sup>, se suele abordar mediante la asignación de *pesos proporcionales*, factores de conversión o ponderación a cada una de las distintas variables, para así poder componerlas en una sola expresión matemática. Desde el punto de vista matemático, ello supone la simplificación de un problema vectorial o multifactorial, convirtiéndolo previamente en uno escalar. Esto no siempre es posible y en relación con el concepto de vulnerabilidad al que nos estamos refiriendo puede ser cuestionable.

Finalmente, una tercera cuestión metodológica por responder sería esta: ¿cómo se determinan los valores de referencia o umbrales críticos para las variables identificadas a partir de los cuáles se estima que determinado espacio social es vulnerable? En una posterior derivada, esta cuestión se relaciona

---

4 Traducción: “Las áreas urbanas desfavorecidas son aquellas partes de las ciudades o de sus suburbios, habitualmente en la escala de los barrios de vivienda, en las que se concentran los problemas sociales, económicos y ambientales”.

5 Como expresa un sabio refrán popular castellano, “No es posible sumar peras con manzanas”.

también con la posibilidad de establecer un gradiente o clasificación de las situaciones de vulnerabilidad. De nuevo nos encontramos con un problema matemático complejo, en el que tanto la fijación de los umbrales como la agrupación en clases son cuestiones abiertas que pueden estar dentro de los debates metodológicos actuales sobre técnicas de clasificación multicriterio, *clustering*, lógica borrosa, etcétera<sup>6</sup>.

### EL OBSERVATORIO DE LA VULNERABILIDAD URBANA EN ESPAÑA: VISIÓN PANORÁMICA DE SUS INSTRUMENTOS Y DE LA METODOLOGÍA UTILIZADA

El Observatorio de la Vulnerabilidad (Ministerio de Fomento, 2011) es un proyecto a largo plazo que pretende dar cabida a los distintos estudios relacionados con este tema en España, y comprende diversos instrumentos, así como herramientas. A continuación, se detallan la metodología y los contenidos del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana y del Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables, que son los dos componentes principales de la página web del Observatorio.

#### El Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España

El Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España (Ministerio de Fomento, 2015b) es una aplicación de cartografía dinámica en línea que permite analizar las múltiples dimensiones de la vulnerabilidad urbana, en el ámbito de sección censal, en todos los municipios de España. Se ha realizado a partir de los datos de los censos de población y viviendas del 2001 y 2011<sup>7</sup>.

Para cada una de las casi 35 000 secciones censales de los más de 8000 municipios españoles, el Atlas de la Vulnerabilidad en España ofrece la posibilidad de realizar 145 mapas temáticos diferentes, personalizables por el usuario, bien mediante la representación por coropletas (112 mapas), bien mediante la representación por símbolos (33 mapas).

6 Una revisión del estado del arte puede verse en Ehrgott y Gandibleux (2002). Una aproximación más concreta al problema, en Hernández Aja y Vázquez Espí (2010).

7 En España, la única fuente estadística que dispone de información suficientemente desagregada en el ámbito espacial y que cubra todo el país es el censo, que se realiza cada 10 años.

Los mapas se organizan en cuatro dominios:

**Indicadores de vulnerabilidad urbana.** Según la síntesis metodológica del Atlas (Ministerio de Fomento, 2015c), en esta categoría se presentan 57 mapas temáticos, correspondientes a 24 indicadores de vulnerabilidad urbana y a 33 variables estadísticas complementarias. Los indicadores de vulnerabilidad son datos relativos, expresados mediante porcentajes, y se representan con mapas de coropletas. Las variables estadísticas ofrecen valores absolutos (población, viviendas, etcétera) y se representan mediante símbolos, que pueden superponerse a las coropletas. Los mapas temáticos se agrupan en cuatro grandes temas: vulnerabilidad sociodemográfica<sup>8</sup>, socioeconómica<sup>9</sup>, residencial<sup>10</sup> y subjetiva<sup>11</sup>. De los 24 indicadores, se consideran indicadores básicos de vulnerabilidad urbana (IBVU) los tres siguientes: porcentaje de población en paro, porcentaje de población sin estudios (que son comunes para el 2001 y el 2011) y porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo (como indicador de las carencias en las viviendas en el 2001), este último sustituido por porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente para la fecha de referencia del 2011. Como se verá más adelante, estos IBVU se emplearán en el análisis urbanístico de barrios vulnerables en España para la identificación de los barrios vulnerables cuando estos indicadores superen, en las secciones censales que los componen, unos determinados valores de referencia con respecto a los valores medios nacionales.

---

8 Estos indicadores son porcentaje de población de 75 años y más; porcentaje de hogares unipersonales de mayores de 64 años; porcentaje de hogares con un adulto y un menor o más; porcentaje de población extranjera; y porcentaje de población extranjera infantil.

9 Porcentaje de población en paro (IBVU); porcentaje de población juvenil en paro; porcentaje de ocupados eventuales; porcentaje de ocupados no cualificados; y porcentaje de población sin estudios (IBVU).

10 Porcentaje de viviendas con menos de 30 m<sup>2</sup>; superficie media por habitante (m<sup>2</sup>); porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo (IBVU); porcentaje de viviendas en edificios en mal estado de conservación; y porcentaje viviendas en edificios anteriores a 1951.

11 Porcentaje de población con problemas de ruidos exteriores; porcentaje de población con problemas de contaminación en su entorno; porcentaje de población con problemas de malas comunicaciones; porcentaje de población con problema de escasez de zonas verdes; porcentaje de población con problemas de delincuencia en su entorno.

Todos los indicadores se han calculado a partir de los datos del *Censo de Población y Vivienda*, realizado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

En la figura 1 se presenta un ejemplo de visualización de la herramienta, en la que se representan dos indicadores en la ciudad de Barcelona (2011): el porcentaje de población extranjera en secciones censales y el número de viviendas menores de 30 m<sup>2</sup>. Permite constatar cómo los inmigrantes se concentraban en las viviendas de menor tamaño, especialmente en determinados barrios del centro urbano.

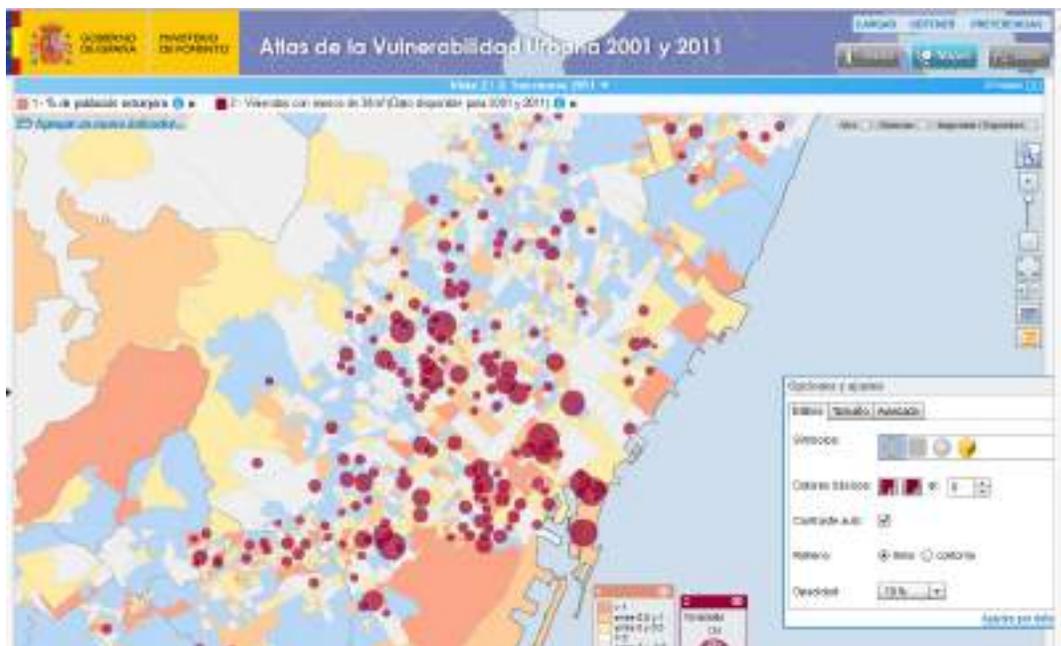


Figura 1  
Ejemplo de visualización del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España  
Fuente: <http://atlasvulnerabilidadurbana.fomento.es>

**Análisis contextual de la vulnerabilidad urbana.** Este dominio permite realizar 72 mapas de coropletas, comparando los indicadores de vulnerabilidad de cada sección censal con el contexto municipal, regional (comunidad autónoma) o nacional; así se representa el número de veces en que el valor de un determinado indicador, de los 24 posibles, en una sección censal está por debajo o por encima del valor en el municipio, en la comunidad autónoma o en España.

En la figura 2 se presenta un ejemplo de análisis contextual, en el que se compara en dos fechas (2001 y 2011) el porcentaje de viviendas en mal estado de conservación con respecto a la media municipal en la ciudad de Madrid. De esta manera, es posible identificar los barrios donde ha habido una evolución positiva, para analizar posteriormente si coinciden o no con las áreas destinatarias de inversiones públicas en rehabilitación.

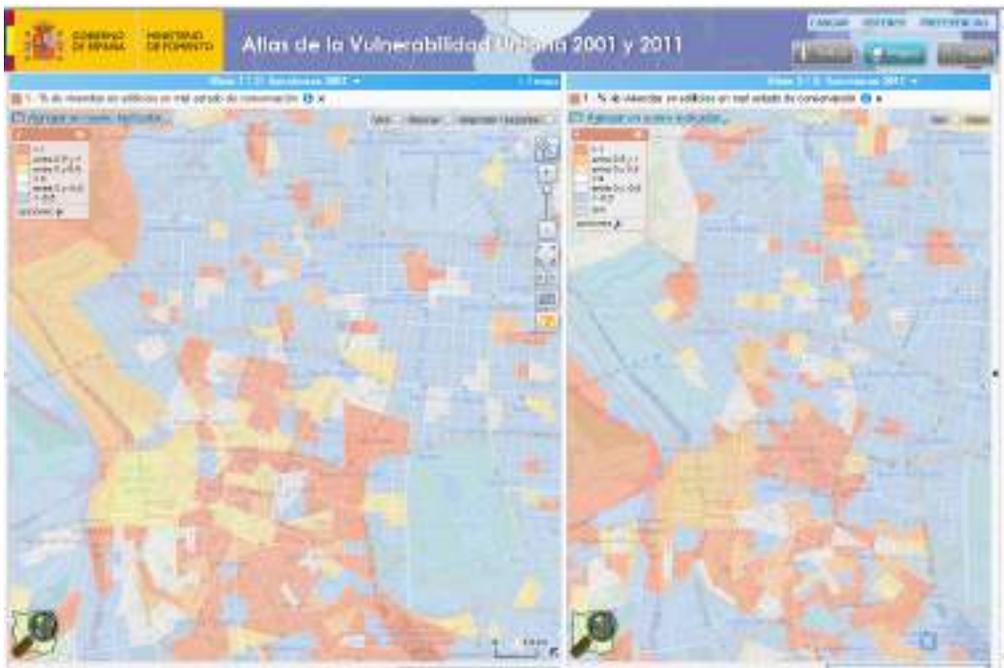


Figura 2  
Ejemplo de análisis contextual diacrónico en España por medio del Atlas de la Vulnerabilidad Urbana  
Fuente: <http://atlasvulnerabilidadurbana.fomento.es>

**Índices de desigualdad urbana.** Este dominio ofrece para cada sección censal dos grandes índices (sintéticos) de desigualdad, calculados a partir de los tres IBVU:

- El índice de desigualdad socioeconómica (IDS), que se obtiene sumando los IBVU porcentaje de población en paro y porcentaje de población sin estudios, una vez que se han estandarizado por el método estadístico chi cuadrado y se ha aplicado posteriormente una transformación logarítmica para ajustar la distribución.
- El índice de desigualdad urbana (IDU), que se obtiene análogamente sumando los tres IBVU porcentaje de población en paro, porcentaje de población sin estudios y porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo, una vez que se han estandarizado por el método chi cuadrado y se ha aplicado posteriormente una transformación logarítmica para ajustar la distribución.

Cada uno de estos índices puede referenciarse con respecto al municipio, la comunidad autónoma o al conjunto de España.

**Índices sintéticos de vulnerabilidad urbana (clasificación multicriterio).** La clasificación multicriterio es una alternativa a la tradicional obtención de índices sintéticos a partir de la definición de funciones de tipo escalar que combinan los diferentes indicadores de vulnerabilidad mediante la asignación de un peso proporcional a cada uno de los indicadores<sup>12</sup>. Desde el punto de vista metodológico, la clasificación multicriterio consiste en agrupar en clases de equivalencia los elementos de un conjunto atendiendo al valor de  $n$  índices o magnitudes y asignando el mismo valor global a cada uno de los elementos de cada clase<sup>13</sup>.

---

12 Como se ha dicho, el problema de este tipo de funciones es precisamente la subjetividad que existe en la asignación de los pesos *proporcionales* a cada indicador. La clasificación multicriterio permite eludir este problema.

13 La metodología detallada de la clasificación multicriterio puede consultarse en Ministerio de Fomento (2010).

Aplicando una metodología de clasificación multicriterio, desarrollada específicamente para el Observatorio de la Vulnerabilidad, se obtienen cinco índices sintéticos de vulnerabilidad que componen los diferentes indicadores simples de vulnerabilidad manejados. Los cinco índices sintéticos finales corresponden a la clasificación multicriterio de las secciones atendiendo a subconjuntos parciales de criterios (agrupados en cuatro grandes categorías temáticas: clasificación según criterios sociodemográficos, según criterios socioeconómicos, según criterios residenciales y según criterios subjetivos) y a una clasificación multicriterio global, y englobando los 20 indicadores de vulnerabilidad considerados.

De este modo, los mapas incluidos en este dominio permiten representar la posición de cada sección censal española, determinada de acuerdo con cada una de estas cinco posibles clasificaciones multicriterio de la vulnerabilidad urbana. Teniendo en cuenta que cada clasificación se realiza sobre dos universos diferentes (al clasificar todas y cada una de las secciones censales con respecto al universo nacional o al universo de cada comunidad autónoma), se pueden obtener un total de 10 mapas temáticos.

En la figura 3 se presenta, a modo de ejemplo, la visualización correspondiente al índice sintético de vulnerabilidad urbana del centro de la ciudad de Madrid. Este se ha obtenido mediante la clasificación multicriterio, en la que se comparan los valores de cada sección con los valores medios del país. Esto permite identificar los barrios que están peor clasificados con respecto a la media nacional y apreciar una correspondencia casi exacta con los tejidos del casco histórico.



Figura 3  
Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España: índice sintético de vulnerabilidad urbana en la ciudad de Madrid  
Fuente: <http://atlasvulnerabilidadurbana.fomento.es>

### El Atlas de la Edificación Residencial en España (2001 y 2011)

El Atlas de la Edificación Residencial (Ministerio de Fomento, 2015a) es una aplicación web de estructura y características similares al Atlas de la Vulnerabilidad, pero en este caso centrada exclusivamente en las particularidades de los edificios de vivienda. Ofrece 66 indicadores y 25 variables cualitativas agrupadas en cuatro dominios: características básicas de los edificios y las viviendas; características de uso, propiedad y régimen de tenencia; estado de conservación y disponibilidad de instalaciones; y caracterización urbanística. Estos indicadores permiten conocer detalladamente aspectos como superficie de las viviendas, estado de

conservación, altura de los edificios, accesibilidad y existencia de ascensor, dotación de calefacción, número de ocupantes, etcétera.

#### El análisis urbanístico de barrios vulnerables en España (1991, 2001, 2006 y 2011)

Según la metodología del trabajo (Ministerio de Fomento, 2015a) de la batería completa de indicadores disponibles en los Atlas de la Vulnerabilidad, a efectos del análisis urbanístico de barrios vulnerables en España, se consideran tres IBVU, que son los siguientes<sup>14</sup>:

- Porcentaje de población en paro, común para los años 1991, 2001 y 2011
- Porcentaje de población sin estudios, común también para 1991, 2001 y 2011
- Un tercer IBVU, representativo de las carencias o problemas en las viviendas. Dado que la información disponible sobre este aspecto en los diferentes censos nacionales de 1991, 2001 y 2011 ha ido variando por cuestiones metodológicas de los propios censos, este indicador en cada uno de los años ha sido el siguiente:
  - En 1991 se tomaron tres indicadores representativos de las carencias en las viviendas: porcentaje de viviendas sin agua corriente, porcentaje de viviendas sin retrete dentro de la vivienda y porcentaje de viviendas sin baño o ducha dentro de la vivienda.
  - En el 2001 se tomó el porcentaje de población en viviendas sin retrete.
  - En el 2011 se tomó el porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, malo o deficiente.

---

14 Se escogieron estos tres indicadores porque son los más similares a los requeridos por el estudio comparativo de la OCDE, realizado en 1998, cuya continuación a lo largo del tiempo ha dado lugar a la creación del observatorio.

Además, se ha trabajado con un indicador complementario, introducido a partir del 2006, el de inmigración. Este pretende evaluar las características contextuales de dicha población extranjera, sin entender en ningún caso que dicha condición implique necesariamente la vulnerabilidad de dicha población.

La vulnerabilidad se detecta cuando alguno de los IBVU en una sección censal supera unos determinados valores de referencia con respecto al valor medio nacional. Ello no impide que en un análisis más detallado, como el que puede realizar el usuario de forma dinámica y personalizada con los Atlas de Vulnerabilidad, puedan detectarse otros ámbitos con vulnerabilidad contextual, resultante de comparar los indicadores con los valores de referencia regional o municipal.

Como criterio general, el umbral de vulnerabilidad se establece al superar 1,5 veces el valor correspondiente a nivel nacional, pero en su determinación se consideran también otras cuestiones. De este modo, finalmente la elección de este umbral o valor de referencia se ha realizado de forma cuidadosa en cada uno de los diferentes catálogos y según una metodología detallada que puede consultarse en los informes o síntesis metodológicas correspondientes a cada una de las fechas (1991, 2001, 2006 y 2011). En la tabla 1 se resumen los valores nacionales y de referencia para los tres IBVU en el Análisis Urbanístico de Barrios Vulnerables en España, referido a los censos de 1991, 2001 y 2011. También se señalan con color los umbrales usados en cada fecha para la identificación de los barrios vulnerables (criterio de vulnerabilidad).

Una vez identificadas las secciones censales que, en cada una de las fechas de estudio, superan los umbrales de referencia (para uno o varios de los tres IBVU), se procede a agrupar estas secciones en áreas estadísticas vulnerables (AEV) y posteriormente en barrios vulnerables (BBVV).

En el caso del indicador de inmigración (disponible para el 2006 y el 2011) se opera de forma análoga.

Indicadores básicos de vulnerabilidad urbana	1991		2001		2011	
	Valor España	Criterio vulnerabilidad	Valor España	Criterio vulnerabilidad	Valor España	Criterio vulnerabilidad
IBVU paro	19,30	Mayor de 28	14,20	Mayor o igual a 21,30	29,64	Mayor o igual a 42,33
IBVU estudios	18,78	Mayor de 28	15,30	Mayor o igual a 22,95	10,92	Mayor o igual a 16,38
IBVU vivienda						
Porcentaje de viviendas sin agua corriente	0,66	Mayor de 2	0,59	X	0,16	X
Porcentaje de viviendas sin retrete dentro de la vivienda	2,84	Mayor de 3	X	X	0,58	X
Porcentaje de viviendas sin baño o ducha dentro de la vivienda	4,51	Mayor de 5	X	X	0,51	X
Porcentaje de población en viviendas sin servicio o aseo	X	X	1,00	Mayor o igual a 2,00	X	X
Porcentaje de viviendas en edificios en estado ruinoso, deficiente o malo	10,39 %	X	10,09	X	6,99	Mayor o igual a 17,5

Tabla 1. Cuadro sintético con los valores de los indicadores básicos de vulnerabilidad urbana y los criterios de corte seleccionados en cada fecha de referencia

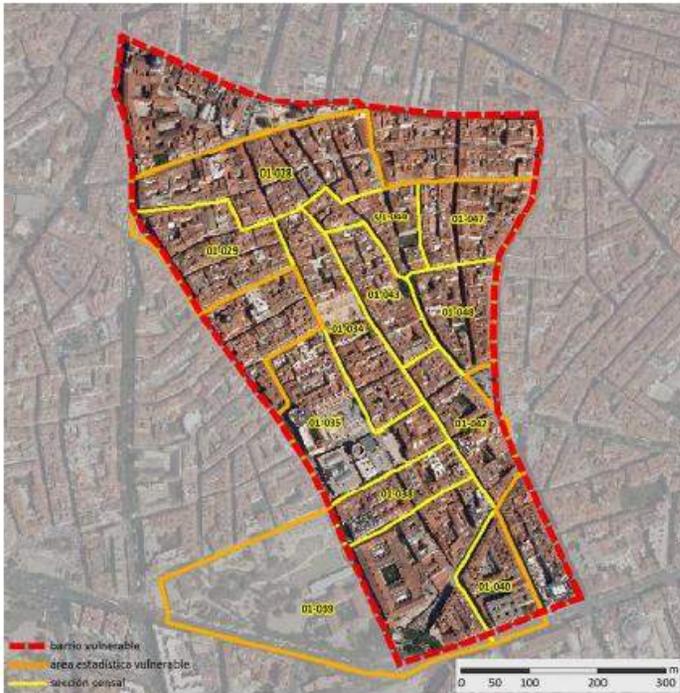
Fuente: Ministerio de Fomento (2016)

A partir de estos indicadores, disponibles para todas las secciones censales del país, el proceso de delimitación y ajuste espacial preciso de los barrios vulnerables se desarrolla solo en las ciudades españolas de más de 50 000 habitantes y en las capitales de provincia. A continuación, se describe una síntesis metodológica de los estudios referidos a 1991 y 2001 (Ministerio de Fomento, 2016), en el que el sistema de trabajo es el siguiente:

- Primero, se realiza un análisis del *Censo de Población y Vivienda* en la fecha correspondiente al año de estudio (1991 o 2001), a través de los valores de referencia que se toman como los tres indicadores básicos de vulnerabilidad urbana: porcentaje de población en paro, porcentaje de población analfabeta y sin estudios, e indicador de carencias en la vivienda (porcentaje de viviendas sin agua corriente, inodoro o retrete, baño o ducha en 1991; porcentaje de población sin servicio o aseo, en el 2001; porcentaje de viviendas en edificios en estado de conservación ruinoso, deficiente o malo, en el 2011), con el fin de localizar las secciones censales cuyos indicadores (uno o más) superan los umbrales de referencia. Estas pasan a ser estudiadas más detalladamente mediante su delimitación sobre el plano, donde conforman las áreas estadísticas vulnerables.
- En una segunda fase, y tras haber realizado una entrevista a los técnicos municipales de cada ciudad y el correspondiente trabajo de campo, se realiza un análisis de tipo urbanístico con el fin de definir la delimitación final precisa de cada barrio vulnerable.
- Por último, se envía a los técnicos municipales un borrador con la documentación elaborada en cada ciudad, para que completen y corrijan, si es necesario, la información referente a su municipio.
- La información correspondiente a cada barrio vulnerable se organiza mediante una ficha urbanística de *descripción del barrio*, que trata de reflejar su realidad actual tanto urbana como social, y una ficha estadística (referida al área estadística vulnerable asociada) con toda la información estadística y los indicadores de vulnerabilidad. Esta última se presenta a modo de ejemplo en la figura 4.



Ficha estadística



Localización en detalle del AEV

Datos básicos

Población del AEV	13.343
Viviendas	9.135
Densidad población (pob/Km <sup>2</sup> )	44.835,35
Densidad vivienda (Viv/Ha)	307,11
Superficie (Ha)	29,75



Localización del AEV dentro del término municipal

Indicadores de vulnerabilidad

<b>Índice de estudios</b> (a)	15,19 %
<b>Índice de viviendas</b> (b)	5,52 %
<b>Índice de paro</b> (c)	18,21 %

Valores de referencia

<b>22,95 %</b>	valores superiores en un 50% a la media nacional
<b>2,00 %</b>	valores dos veces superiores a la media nacional
<b>21,30 %</b>	valores superiores en un 50% a la media nacional

- (a) Porcentaje de población analfabeta y sin estudios
- (b) Porcentaje de población residente en viviendas familiares sin servicio o aseo dentro de la vivienda
- (c) Tasa de paro

(continúa)

(continuación)

DATOS SOCIODEMOGRÁFICOS		Valores absolutos	%
<b>Población (2001)</b>			
Población total		13.343	
Población < 15 años		1.395	10,45
Población 15 - 64 años		9.252	69,34
Población > 64 años		2.651	19,87
Tasa de dependencia <sup>(1)</sup>			43,73
<b>Hogares (2001)</b>			
Hogares totales		5.979	
Hogares con menores de 16 años		670	11,21
Hogares con 4 miembros o más		1.006	16,83
Tamaño medio del hogar <sup>(2)</sup>		2,23	
<b>Nivel educativo (2001)</b>			
Población sin estudios <sup>(3)</sup>		1.808	15,19
Población con estudios primarios		2.464	20,70
Población con estudios secundarios		5.364	45,06
Población con estudios universitarios		2.267	19,05
<b>Situación laboral (2001)</b>			
Población en edad laboral <sup>(4)</sup>		9.252	69,34
Tasa de actividad <sup>(5)</sup>			63,01
Tasa de ocupación <sup>(6)</sup>			51,53
<b>Edificación (2001)</b>			
Edificios totales		543	
Edificios con más de 30 años <sup>(7)</sup>		475	87,48
Edificios con más de 50 años <sup>(8)</sup>		445	81,95
Edificios con más de 80 años <sup>(9)</sup>		362	66,67
<b>Vivienda (2001)</b>			
Viviendas totales		9.138	
Viviendas principales <sup>(10)</sup>		5.979	65,43
Viviendas secundarias <sup>(11)</sup>		940	10,29
Viviendas vacías <sup>(12)</sup>		2.064	22,59
Viviendas en propiedad <sup>(13)</sup>		3.557	59,49
Viviendas en alquiler <sup>(14)</sup>		2.166	36,23
Viviendas en edif. de 4 plantas o más sin ascensor <sup>(15)</sup>		4.032	70,67
Superficie media útil por vivienda (m <sup>2</sup> )		30,98	
Densidad de viviendas (viv/Ha)		307,11	

Figura 4  
Ejemplo de ficha estadística del Catálogo de Barrios Vulnerables en España en el 2001, correspondiente al barrio de Lavapiés (Madrid)

Fuente: <http://www.fomento.gob.es/MFOM.BarriosVulnerables/>

## CONCLUSIONES: LA CONTRIBUCIÓN POTENCIAL DEL OBSERVATORIO DE LA VULNERABILIDAD EN ESPAÑA A LOS PROGRAMAS DE REGENERACIÓN URBANA

El Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana es una plataforma de análisis y reflexión, que permite coordinar los esfuerzos de las distintas administraciones públicas españolas en la lucha contra la vulnerabilidad; además, tiene una clara vocación operativa al servicio de los programas de regeneración urbana integrada.

Esta vocación queda manifiesta en el Visor del Catálogo de Barrios Vulnerables, de acceso público en internet, que permite visualizar los barrios identificados como vulnerables sobre un mapa o sobre una fotografía aérea y descargar las fichas informativas (urbanística y estadística) referidas a cada uno de ellos. El cuadro de diálogo sirve para seleccionar y filtrar diferentes opciones de búsqueda: por barrios o por ciudades, por año o por nivel de vulnerabilidad. Existen dos series de indicadores de vulnerabilidad: los tres IBVU (paro, nivel de estudios y carencias en las viviendas), disponibles para 1991, 2001 y 2011; y la serie del indicador de inmigración, disponible para el 2006 y el 2011. Debajo del mapa se ofrece una tabla de resultados con la información de los elementos seleccionados y visualizados en el mapa, que puede también ser descargada para su consulta. La figura 5 muestra un ejemplo de visualización.

El catálogo también permite superponer las delimitaciones de los barrios vulnerables de 1991, 2001, 2006 y 2011, de modo que posibilita un análisis evolutivo de las dinámicas urbanas<sup>15</sup>.

El observatorio pretende que todas estas funcionalidades sirvan de ayuda a las distintas administraciones públicas españolas para la definición de los programas de mejoramiento barrial en barrios vulnerables. En particular, puede ser una herramienta muy apropiada de diagnóstico urbano, ya que permite analizar un conjunto muy amplio de indicadores y compararlos con

---

15 Desafortunadamente, solo es posible un análisis gráfico en el que se comparen los planos de cada fecha para el indicador seleccionado, pues en España la delimitación de las secciones censales puede variar de un periodo intercensal a otro. Por tanto, no es posible hacer análisis estadísticos rigurosos agregados de la evolución de los indicadores en cada sección, solamente análisis gráficos.

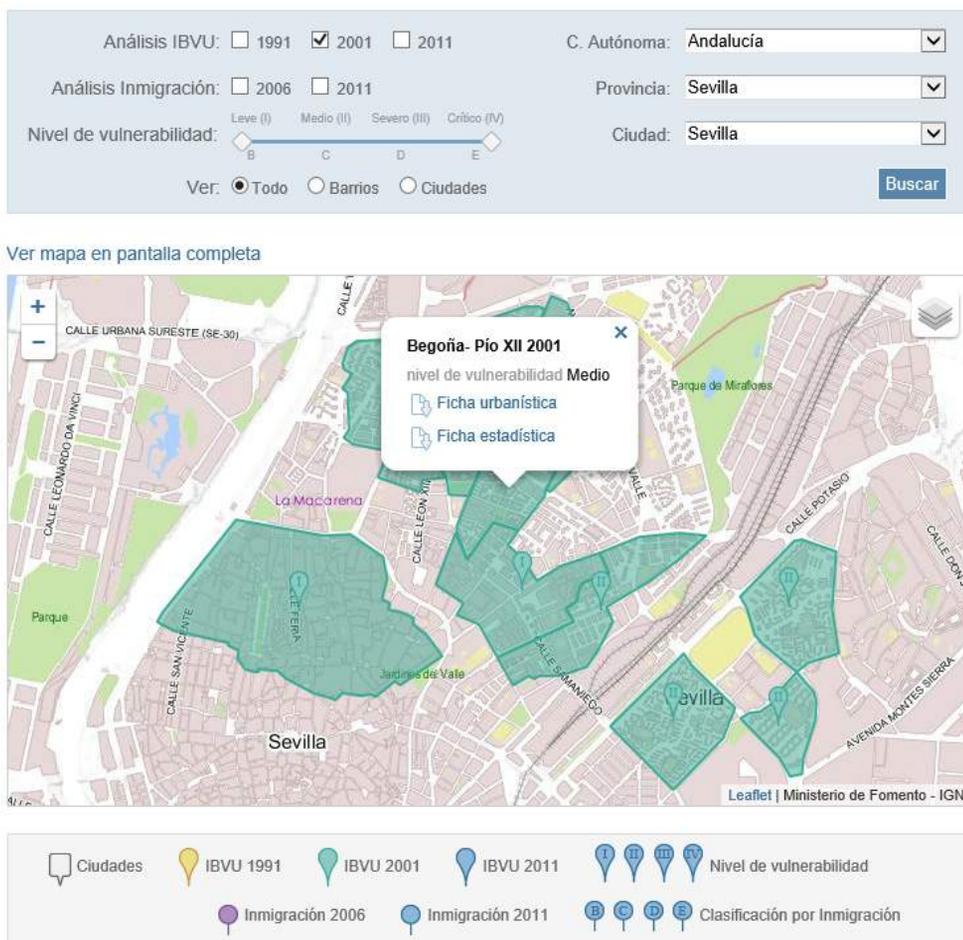


Figura 5  
 Visualización del Catálogo de Barrios Vulnerables de la ciudad de Sevilla (centro urbano) en el 2001  
 Fuente: <http://www.fomento.gob.es/MFOM.BarriosVulnerables/>

las medias nacional, regional y municipal. El Programa de Fomento de la Regeneración y Renovación Urbanas del vigente plan estatal exige, además de la delimitación espacial precisa del ámbito de regeneración y renovación urbanas por la administración competente, presentar una memoria-

programa, que debe contener un diagnóstico sobre la situación social, económica y ambiental del ámbito. Dicho diagnóstico estará justificado a partir de indicadores e índices estadísticos objetivos en relación con la media municipal, autonómica y estatal, para lo cual las herramientas presentadas pueden ser de gran ayuda.

El observatorio también permite comparar la situación de vulnerabilidad de los barrios a lo largo del tiempo con los programas de regeneración urbana financiados con los planes estatales. Es posible, por tanto, la evaluación del impacto de estos sobre los barrios de las ciudades españolas.

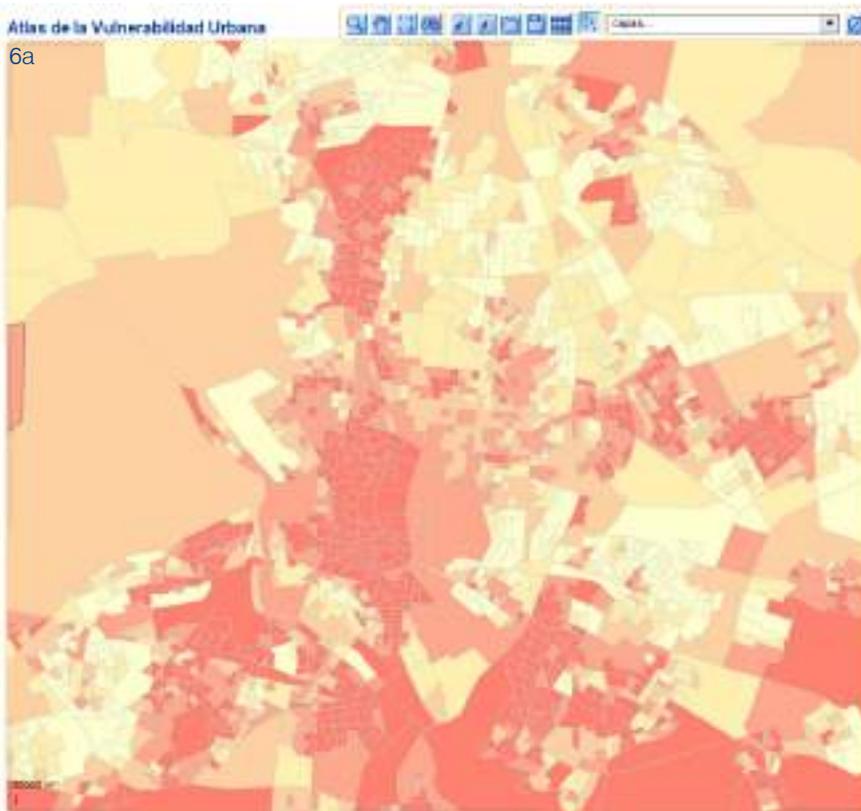


Figura 6  
6a. Índice sintético de vulnerabilidad urbana: clasificación multicriterio a nivel nacional

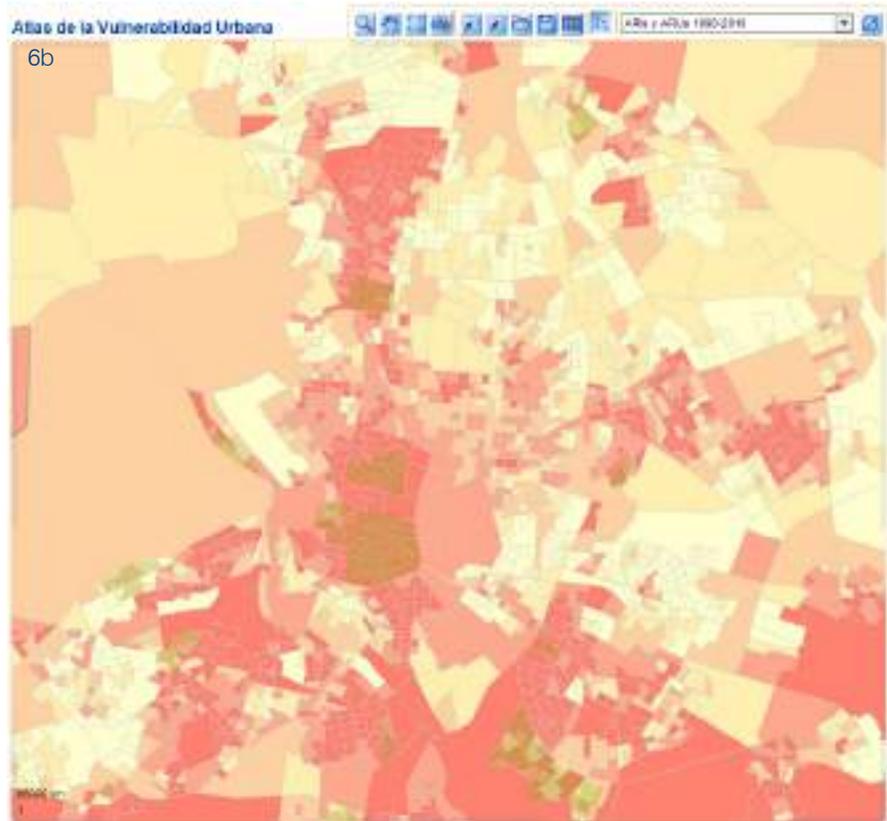


Figura 6  
6b. Barrios vulnerables identificados a partir del censo de 2001

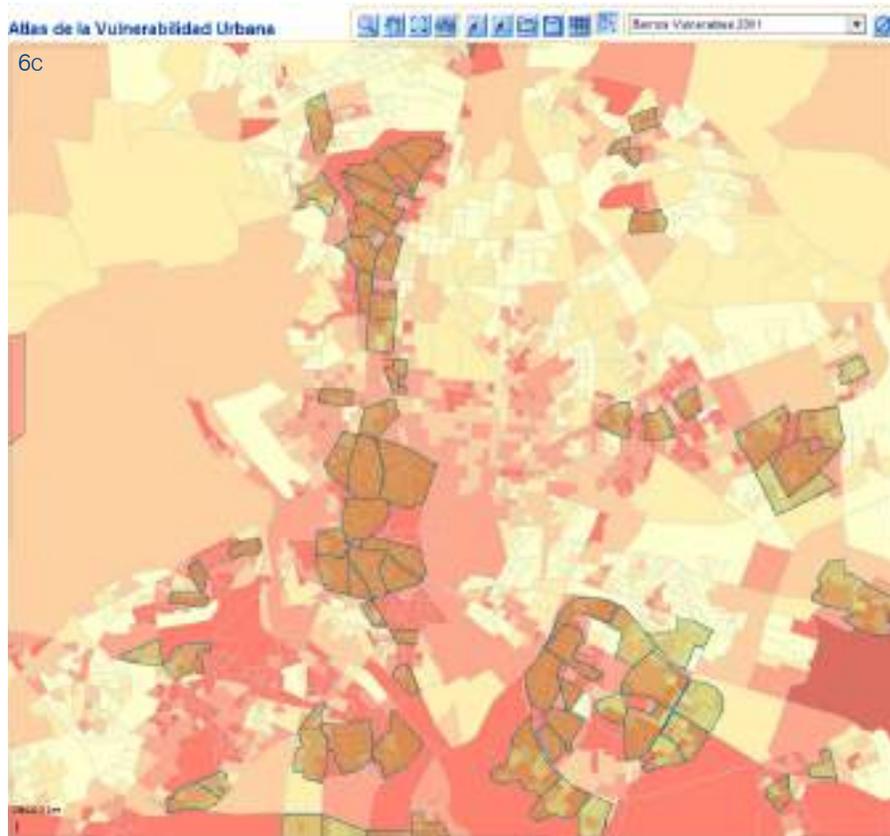


Figura 6  
6c. Áreas de rehabilitación integral (ARI) y áreas de renovación urbana (ARU) financiadas por los planes estatales de vivienda 1990-2010 en la ciudad de Madrid  
Fuente: <http://atlasvulnerabilidadurbana2001.fomento.es/>

Dada la novedad de la herramienta, todavía no ha sido posible analizar su potencial de ayuda en la toma de decisiones en los ámbitos local o nacional. No obstante, como ejemplo de este potencial, en la figura 6 se ha presentado un análisis de este tipo, para la ciudad de Madrid, en el que se puede comprobar como sí existe una fiel correspondencia entre los barrios vulnerables identificados por el estudio y el índice sintético de vulnerabilidad urbana (elaborado con la clasificación multicriterio) a nivel nacional, el cual permite reconocer las secciones más vulnerables (el color más oscuro indica mayor vulnerabilidad). Además, se observa cómo la comparación de estos barrios con las áreas que han recibido financiación pública indica la concentración de los recursos públicos sobre los barrios vulnerables del centro de la ciudad y la atención en mucho menor medida de los barrios periféricos. De este modo, la herramienta permite constatar esta carencia y ofrece un respaldo técnico a la necesidad de corregir esta situación al financiar actuaciones en estos barrios de la periferia madrileña.

## REFERENCIAS

- Alguacil Gómez, J. (2000). *Calidad de vida y praxis urbana: nuevas iniciativas de gestión ciudadana en la periferia social de Madrid*. Colección Monografía: 179. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Arias Goytre, F. (Director) (2000) *La desigualdad urbana en España*. Madrid: Ministerio de Fomento (Centro de Publicaciones).
- Ehrgott, M., y Gandibleux, X. (2002): Multiple Criteria Optimization: State of the Art Annotated Bibliographic Survey. En *International Series in Operation Research and Management Science*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers Group.
- Eurostat. (s. f.) EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology. Recuperado de [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU\\_statistics\\_on\\_income\\_and\\_living\\_conditions\\_\(EU-SILC\)\\_methodology](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology)
- Hernández Aja, A. (2007). Áreas vulnerables en el centro de Madrid. *Cuadernos de Investigación Urbanística*, (53).

- Hernández Aja, A., y Vázquez Espí, M. (2010). Clasificación multicriterio: una regla simple para tratar problemas complejos. *Biblioteca CF+S*. Recuperado de <http://habitat.aq.upm.es/gi/mve/2010-cm.pdf>
- Ministerio de Fomento. (2010). Anexo I. Conceptos clasificación multicriterio. En *Análisis urbanístico de barrios vulnerables en España*. Recuperado de [https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/F5A51594-86A6-4ED0-9A93-103EE1BA65DA/111347/ANEXOS\\_COMPLETO.pdf](https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/F5A51594-86A6-4ED0-9A93-103EE1BA65DA/111347/ANEXOS_COMPLETO.pdf)
- Ministerio de Fomento. (2011): Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana. Recuperado de [http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/OBSERVATORIO/](http://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/)
- Ministerio de Fomento. (2015a). *Atlas de la Edificación Residencial en España 2001 y 2011. Metodología, contenidos y créditos*. Recuperado de [https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/OBSERVATORIO/AtEdiResEsp/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/AtEdiResEsp/)
- Ministerio de Fomento. (2015b): Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España. Recuperado de [https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/DIRECCIONES\\_GENERALES/ARQ\\_VIVIENDA/SUELO\\_Y\\_POLITICAS/OBSERVATORIO/Atlas\\_Vulnerabilidad\\_Urbana/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/DIRECCIONES_GENERALES/ARQ_VIVIENDA/SUELO_Y_POLITICAS/OBSERVATORIO/Atlas_Vulnerabilidad_Urbana/)
- Ministerio de Fomento. (2015c). *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España 2001 y 2011. Metodología, contenidos y créditos*. Recuperado de <https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/40668D5E-26B6-4720-867F286BD55E1C6B/135960/20160201METODOLOGIAATLASVULNERABILIDAD2001Y2011.pdf>
- Ministerio de Fomento. (2016). *Análisis urbanístico de barrios vulnerables en España. Síntesis metodológica general del catálogo de barrios vulnerables e indicadores básicos de vulnerabilidad urbana*. Recuperado de [https://www.fomento.gob.es/MFOM.BarriosVulnerables/static/adjunto/Sintesis\\_metodologica\\_general\\_catalogo\\_bbvv.pdf](https://www.fomento.gob.es/MFOM.BarriosVulnerables/static/adjunto/Sintesis_metodologica_general_catalogo_bbvv.pdf)

- Organización de las Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2003). *Informe sobre la situación social del mundo 2003. Vulnerabilidad social: Fuentes y desafíos*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- OCDE. (1998). *Integrating Distressed Urban Areas*. París: OCDE Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264162884-en>
- Spicker, P., Álvarez Leguizamón, S., y Gordon, D. (Eds.). (2009). *Pobreza: Un glosario internacional*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Unión Europea. Ministros responsables de Desarrollo Urbano. (22 de junio del 2010). Declaración de Toledo. Recuperado de [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/newsroom/pdf/201006\\_toledo\\_declaration\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/newsroom/pdf/201006_toledo_declaration_es.pdf)

# Lugares de Urbanidad Metropolitana (Lumes). Planeamiento compartido y enfrentamiento de la pseudoparticipación en la Región Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil

Clarice de Assis Libânio

Universidad Federal de Minas Gerais, Brasil

Recibido: 29 de junio del 2017 / Aprobado: 10 de septiembre del 2017

doi: 10.26439/limaq2018.n004.2251

El Programa Lugares de Urbanidad Metropolitana (Lumes) consiste en la constitución de espacios físicos y virtuales para el planeamiento compartido. Considerando el contexto de la urbanización planetaria y los procesos de segregación socioespacial en las grandes ciudades, el programa busca la participación efectiva de los moradores en el planeamiento de las acciones en el territorio. Anhela contribuir a la generación de autonomías y de aprendizaje social, a la ampliación del sentimiento de pertenencia al territorio y a la formación de la ciudadanía metropolitana en la región.

planeamiento metropolitano, participación comunitaria, Belo Horizonte, Lugares de Urbanidad Metropolitana (Lumes), PPDI-RMBH

**Places of Metropolitan Urban Life (Lumes).  
Shared planning and confrontation of pseudo-participation  
in the Belo Horizonte Metropolitan Region, Brazil**

*The Places of Metropolitan Urban Life Program (Lumes) consists of implementing physical and virtual spaces for shared planning. Considering the context of planetary urban development and the processes of socio-spatial segregation in big cities, the program seeks to effectively involve the inhabitants in planning actions in the territory. It aims to contribute to generation of autonomy, generation of social learning, broadening of the feeling of belonging to the territory, and shaping metropolitan citizenship in the region.*

metropolitan planning, community participation, Belo Horizonte, Places of Metropolitan Urban Life (Lumes), PPDI-RMBH

## INTRODUCCIÓN

En el contexto de la urbanización planetaria y de la formación de las metrópolis contemporáneas, las ciudades presentan un modelo centro-periferia por definición desigual, jerárquico, excluyente y segregador. Contrariamente a lo que se podría suponer, el crecimiento urbano trajo consigo el agravamiento de la pobreza y las desigualdades, incluyendo violaciones de los derechos humanos, los derechos sociales y hasta los derechos civiles.

Con el nuevo avance del neoliberalismo en las últimas décadas, el poder público (no solo en el Brasil) ha sido más que socio del capital, ha actuado en beneficio del mercado inmobiliario y ha fragilizado las políticas públicas y sociales. Como agravante, se ve el desmoronamiento de los históricos movimientos sociales, tales como sindicatos y asociaciones de pobladores, y el surgimiento de nuevos movimientos que, sin embargo, no han conseguido por las vías político-institucionales la consideración de sus demandas.

Romper con la segregación socioespacial en tales contextos significa, indudablemente, enfrentarse a la pseudoparticipación en las políticas públicas y garantizar que las poblaciones logren interferir en las decisiones que les afectan directamente. Con tal perspectiva, se ha buscado en la Región Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), Brasil, la implantación de alternativas para la participación social en el planeamiento metropolitano.

En el artículo se presenta la experiencia de los Lugares de Urbanidad Metropolitana (Lumes), programa propuesto por el Centro de Desarrollo y Planeamiento Regional (Cedeplar) de la Facultad de Economía de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG), en el contexto de la elaboración del Plan Metropolitano de Desarrollo Integrado (PDDI RMBH). Además de la realización de proyectos piloto en cinco ciudades, actualmente se está implantando la propuesta de los Lumes en once municipios de la región en un proceso de revisión de los planes directores municipales y su compatibilidad con el planeamiento metropolitano.

Los Lumes fueron concebidos como espacios, físicos y virtuales, dedicados al delineamiento de propuestas compartidas para el planeamiento metropolitano. Asumen formatos y dimensiones variados, según el perfil de cada territorio, sus demandas, socios potenciales y los procesos de construcción de las intervenciones.

Su concepción abarca una dimensión física/presencial y una dimensión virtual, mediante acciones que estimulan una intervención efectiva de las comunidades en las políticas públicas y la construcción del sentido de ciudadanía metropolitana. También, la integración de los saberes técnicos-científicos y populares-cotidianos, la generación de autonomía y la reducción de la disparidad en la toma de decisiones, y finalmente el enfrentamiento de la desigualdad y de la segregación en las metrópolis.

El presente texto está estructurado en tres partes, además de esta introducción. En la primera, se procura dar a conocer brevemente el contexto social de las metrópolis contemporáneas y discutir al respecto. Asimismo, reflexionar sobre los procesos de segregación socioespacial y de fragilización de los derechos de los ciudadanos en las grandes ciudades, principalmente el derecho a la toma de decisiones.

En la segunda parte se presenta la experiencia del Programa Lumes, y sus proyectos, para propiciar la reflexión sobre las posibilidades de incidencia efectiva de los moradores de la RMBH en las políticas públicas. Además, se indican las posibles relaciones del planeamiento metropolitano con la enseñanza y la extensión universitaria.

Finalmente, la tercera y última parte intenta formular algunas conclusiones sobre la actual práctica en ejecución, así como proponer caminos y acciones futuras dirigidas a la consolidación de la ciudadanía metropolitana en sus diversas dimensiones, a través del planeamiento compartido.

## **URBANIZACIÓN, SEGREGACIÓN SOCIOESPACIAL Y DERECHO A LA CIUDAD**

La temática del desarrollo regional integrado se insertó en el contexto de las discusiones promovidas por varios autores a mediados de la década de 1960, cuando la cuestión urbana se impuso de manera decisiva en el mundo y en el Brasil.

Tal relevancia, entre otros factores, tuvo como fundamento la nueva configuración mundial (productiva, territorial, de flujos, etcétera) que en poco más de medio siglo transformó el planeta en un ambiente mayoritariamente urbano. Si en 1960 el 34 % de la población mundial vivía

en áreas urbanas, en el 2014 este porcentaje llegó al 54 % (Organización de las Naciones Unidas, 2014).

En términos absolutos, se registró un incremento de población urbana en el mundo cinco veces mayor: se pasó de 746 millones de personas en 1950 a 3 900 millones en el 2014. Hoy, más del 73 % de los europeos y el 79 % de los latinoamericanos están concentrados en ciudades, porcentaje que sobrepasa el 85 % en el Brasil. Tal proceso se muestra creciente, con proyecciones del 66 % de la población mundial viviendo en zonas urbanas en el 2050 (91 % en el caso brasileño).

A partir de este marco, “ahora que todos somos urbanos” (Fortuna, 2009, p. 84), la temática de la urbanización y de las políticas para y en las ciudades se impone de manera inequívoca, y exige que se vuelvan a pensar las prácticas y conceptos de gestión e intervención en estos territorios cada vez más urbanizados y fragmentados.

Henri Lefebvre, al analizar la ciudad que se imponía en la década de 1960, afirmó que la industrialización fue el principal proceso que rompió con el modelo y hasta la estructura de las ciudades existentes hasta entonces, basadas en las nociones de comunidad y usufructo del espacio público. Para el autor, con la ciudad industrial se instauró el llamado tejido urbano, que marcó un punto crítico en la historia de las ciudades. Se verifica un doble proceso, de explosión (despliegue, expansión del tejido urbano) e implosión (de las centralidades y de su núcleo), con la “sociedad urbana constituyéndose sobre las ruinas de la ciudad” (Lefebvre, 2001, p. 81).

Tal proceso se ha intensificado en el siglo XXI a tal velocidad e intensidad que una nueva forma urbana domina el escenario mundial: la metrópoli. Monte-Mór (2006) denominó urbanización extensiva a este proceso y señaló lo siguiente:

El campo se urbanizó rápidamente a medida que las condiciones de producción urbano-industriales, antes restringidas a las ciudades, se extendieron más allá de los límites legales del espacio urbano y ganaron la dimensión regional y hasta nacional. Al hacerlo, el tejido urbano en el cual estas condiciones se apoyaban cargó consigo el germen de la *polis*, de la *civitas*, dando origen al proceso que llamé, en otros trabajos, de *urbanización extensiva*. (Monte-Mór, 2006, p. 17)

Más allá de la extensión del tejido urbano sobre los territorios antes considerados rurales, el crecimiento de las ciudades ha traído consigo el incremento de la pobreza y de las desigualdades socioespaciales intraurbanas; asimismo, cuadros graves de violación de los derechos humanos, derechos sociales y hasta civiles. Las propias políticas de incremento del consumo y de aceleración del crecimiento (desordenado) han ocasionado graves crisis urbanas relacionadas con la movilidad, la contaminación ambiental, la ampliación de la segregación, el aumento de la violencia y los riesgos asociados a los cambios climáticos.

Tales disparidades se vuelven más relevantes en las grandes metrópolis y regiones metropolitanas —como es el caso de la RMBH—, una vez que en estos lugares la expansión del tejido urbano y los procesos de periferización de la vivienda agravan las desigualdades de acceso a la vida urbana plena, desigualdades condicionadas también por la movilidad socioespacial. En tales territorios las desigualdades en los indicadores se distribuyen de manera directamente proporcional a la segregación espacial y territorial, como antes se mencionó.

Es en la perspectiva del enfrentamiento de esta problemática tan compleja que, en los últimos años, se viene proponiendo una visión integrada de los derechos (civiles, humanos, sociales) en el concepto ampliado del derecho a la ciudad. En este se rescatan los términos de Lefebvre (2001) y se adaptan al nuevo contexto de las ciudades contemporáneas, que se basan en su mayor parte en las actividades terciarias e interconectadas mundialmente por las diversas redes y flujos de comunicación, capitales, información, etcétera.

El llamado derecho a la ciudad estaría compuesto por una serie de otros derechos —múltiples, explícitos o velados, formalizados o simplemente vividos en el día a día— y sintetiza el derecho a la ciudadanía, a la participación política, a la fiesta y a la cultura, al poder y a la riqueza colectiva. Además, la reafirmación del derecho a la ciudad surge de forma más relevante cuanto mayores son las desigualdades en las condiciones de vida y de acceso a los bienes y servicios disponibles en el espacio urbano, pero no se resume a ello: las poblaciones pobres y concentradas en las periferias y en las favela son excluidas de la ciudadanía, de la fiesta, del poder y la riqueza colectiva.

Concebir el derecho a la ciudad como una realización efectiva de lo urbano necesariamente pasa por la ruptura con la segregación socioespacial y la reducción de las desigualdades en, por lo menos, seis dimensiones (Libânio, 2014): 1) económica (empleo, ingresos, consumo y reproducción de la vida); 2) espacial/territorial (servicios urbanos, infraestructura, localización de la vivienda, desplazamientos por la ciudad y condiciones de habitabilidad en general); 3) política (derechos de ciudadanía, capacidad de los individuos para influir en las decisiones que les afectan y de construir las formas de vivir colectivamente, participación efectiva y no solo formal de las personas en las esferas de decisión); 4) simbólica (identidad, identificación, afecto, convivencia, aceptación y pertenencia del individuo a determinado grupo o territorio; barreras simbólicas, formas de apropiación del espacio y posibilidad de una vida colectiva efectiva en la ciudad); 5) relacional (información y formación de redes individuales, personales, sociales, informativas, diversas para la alteración de las relaciones sociales y de poder en la ciudad); 6) cultural (educación, información, fruición, producción cultural y acceso al bien común del conocimiento).

Más que detenerse en la concepción teórica o la construcción de un proyecto de ciudad ideal, hay que pensar, en términos prácticos, en cómo avanzar en la búsqueda de la garantía del derecho a la ciudad y en el enfrentamiento de la segregación socioespacial en las metrópolis contemporáneas. Paralelamente al entendimiento de las luchas y conquistas de los movimientos sociales, es primordial también pensar en la acción del Estado y el papel del planeamiento urbano y regional para ejecutar el derecho a la ciudad. En este sentido, hay que considerar que las políticas públicas también pueden ser transformadoras y emancipadoras, y pueden cumplir su papel en la reducción de las desigualdades, en la ampliación de la justicia social y en la liberación de los individuos en las metrópolis brasileñas.

#### LA EXPERIENCIA DE LOS LUMES Y EL PLANEAMIENTO EN LA RMBH

¿Será que el Estado ha dado su contribución para la superación de la segregación socioespacial en las metrópolis contemporáneas? ¿Y cuál ha sido el papel de los instrumentos de planeamiento urbano y de los planificadores públicos en este proceso?

Para Vainer (2001), un gobierno local que, de hecho, incluya la participación ciudadana y la garantía de derechos en su actuación, y que esté comprometido con los grupos subalternos, debe tener tres objetivos centrales: a) la reducción de las desigualdades y mejora de las condiciones materiales e inmateriales de los explotados; b) la constitución de sujetos políticos colectivos, a través de la organización y lucha popular; y c) el desmontaje de los mecanismos tradicionales de poder, tales como el clientelismo, la corrupción, el intercambio de favores y la privatización de los recursos públicos. (Libânio, 2016, p. 779)

En las últimas décadas la legislación brasileña ha avanzado al incorporar las pautas y los objetivos de los movimientos sociales, especialmente en lo relativo a la lucha por el derecho a la vivienda y por la ampliación tanto del control social como de la participación en la toma de decisiones. En estos logros se citan no solo los avances obtenidos en la Constitución Federal (1988) —la Constitución ciudadana—, sino también en el Estatuto de las Ciudades (2001) y en el recientemente aprobado Estatuto de la Metrópolis (2015).

Además de los instrumentos de la política urbana, tales estatutos garantizan las instancias de participación y avanzan en dirección hacia una visión del derecho a la ciudad (más allá del derecho a la vivienda), así como a la reducción de las desigualdades socioespaciales. En el Brasil, mientras tanto, se ve que la participación de la población en los rumbos de las políticas públicas —condición esencial para hacer efectivo el derecho a la ciudad— se ha presentado como un discurso en varias esferas, especialmente en los discursos de los poderes públicos, sin que signifique que verdaderamente esté encaminado hacia la emancipación del ciudadano como sujeto de derechos. Más allá de los discursos y las legislaciones, en la práctica lo que se ve en una gran parte de los casos es la utilización de las herramientas del planeamiento público como instrumentos de exclusión y de conservación de la segregación.

Así, independientemente de las conquistas de las últimas décadas, se podría afirmar que la dimensión política del derecho a la ciudad no ha sido garantizada en el caso brasileño por la democracia representativa y su modalidad participativa<sup>1</sup>. Muchas veces, en lugar de avances, hubo una inflexión en la

---

1 Entre otros factores se vio la fragilización de los espacios de participación, aun antes de la agitación democrática dada por la destitución de la presidenta Dilma Rousseff y de las acciones

incidencia popular en las políticas públicas. Al mismo tiempo, a la fragilidad del derecho *concedido* correspondería la ampliación del derecho *tomado* a través de la constitución de nuevas formas de emancipación y activismo.

Dentro de este contexto se busca encontrar nuevos caminos para la transformación de las relaciones desiguales en las ciudades. En el caso metropolitano, donde no hay una unidad político-administrativa y las desigualdades intrarregionales son flagrantes, es fundamental crear mecanismos y oportunidades para “asegurar la representación de los intereses de aquellos con menos ventajas en su posicionamiento en la región metropolitana, al mismo tiempo en que se ofrece una oportunidad de participación genuina en las políticas metropolitanas” (Sosa, 2017, p. 6).

En Minas Gerais, el Gobierno metropolitano se basa actualmente en una organización institucional para la gestión y planeamiento que está compuesta por tres órganos, conforme se aprecia en la figura 1: la Asamblea Metropolitana, responsable de la definición de las macrodirectrices y la interposición de recursos a las decisiones del consejo; el Consejo Deliberativo de Desarrollo Metropolitano, que decide sobre los asuntos relacionados con el Plan Director y el Fondo Metropolitano (instrumentos de la organización destinados al planeamiento y al soporte financiero, respectivamente), así como con las funciones públicas de interés común; y la Agencia de Desarrollo Metropolitano, órgano con función ejecutiva, de soporte técnico y apoyo a los municipios.

---

sucesivas archivadas por el nuevo Gobierno para el retiro de los derechos constitucionales de la población, de modo que se registraron, entre otros procesos, la falta de diálogo y de respeto por las demandas de los pobladores; las prácticas meramente consultivas o asambleístas, sin incorporación de las demandas de la población sobre la temática en pauta o sin real poder de decisión; y la institucionalización de la participación en los consejos de políticas públicas vacías y con una serie de problemas estructurales y de representatividad (Avritzer, 2010).

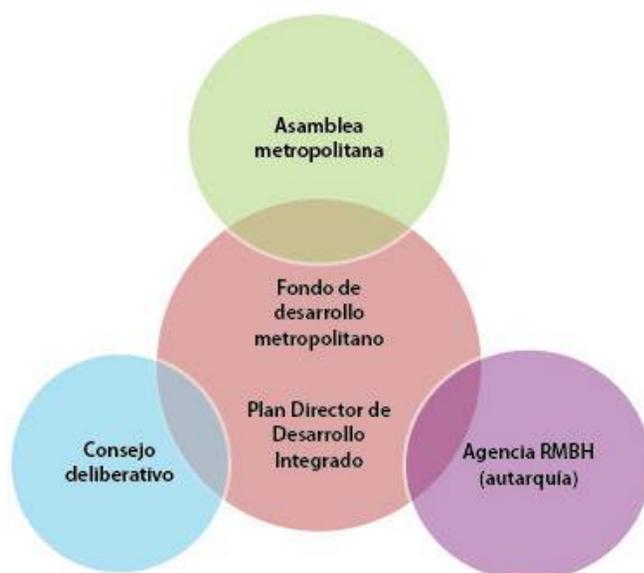


Figura 1

Organización Institucional Metropolitana de la RMBH

Fuente: Agencia de Desarrollo de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (2017)

(http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/)

Elaboración propia

Entre el 2009 y el 2011 se elaboró el PDDI RMBH<sup>2</sup>. En forma adicional, entre el 2013 y el 2015 se desarrolló el proyecto de Macrozonificación Metropolitana (MZ RMBH), uno de los programas previstos en las 28 políticas del PDDI. En este programa se propuso definir, de acuerdo con el potencial, las características y los recursos de cada territorio, su inclinación y

2 El programa fue contratado por el Gobierno del Estado y desarrollado por el Cedeplar/UFMG, con la participación de investigadores de la Universidad Federal de Minas Gerais, la PUC Minas y la Universidad Estadual de Minas Gerais; asimismo, fue coordinado por el profesor Roberto Luis Melo Monte-Mór.

prioridades en una organización metropolitana. De hecho, tanto el plan como el proyecto de Macrozonificación son instrumentos para que el Gobierno en sus diversos niveles pueda planear de forma articulada y sostenible el área metropolitana.

Cabe destacar que la RMBH es la tercera más grande del Brasil. Cuenta con 34 municipios<sup>3</sup> y cinco millones de habitantes (26 % de la población del estado), 24 % del electorado y 40 % del producto bruto interno del estado de Minas Gerais.

En el contexto de los proyectos antes citados, se inició la implantación de los Lumes, como forma de

organizar y difundir informaciones y conocimientos producidos en la implementación del Plan Metropolitano, sobre los programas y proyectos en ejecución y sobre las prioridades en discusión, para garantizar la participación e integración, en el sistema de planeamiento, de los diferentes agentes metropolitanos. (UFMG, 2011, p. 811)

La figura 2 muestra el mapa de la RMBH, donde destacan los municipios que han participado hasta el momento en el programa de los Lumes.

El programa actúa trascendiendo los límites municipales y articulando las diversas escalas de poder en el territorio. Trata, al final, de profundizar en los mecanismos y procesos de participación, integración, cooperación y articulación supramunicipal, y de romper con los procesos de pseudoparticipación<sup>4</sup>

---

3 Ellos son Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas y Vespasiano.

4 Aquí se adopta el concepto utilizado por Souza (2010), tomado de Arnstein (1969), que considera varios grados de apertura del Estado para la participación popular: la no participación, en la que el Estado oprime o manipula a los ciudadanos; la pseudoparticipación, relativa a las modalidades de acción pública a través de información, consulta al ciudadano o cooptación, sin una real capacidad de influencia en la toma de decisiones; y la participación auténtica, a través de los mecanismos de asociación, delegación de poder y, en mayor grado, autogestión y autonomía de los ciudadanos en la deliberación, proposición y realización de acciones de interés colectivo.

en el planeamiento metropolitano. Pretende contribuir al incremento del planeamiento metropolitano con acciones de democratización de la información, fortalecimiento institucional, ampliación de la participación ciudadana en la gestión del territorio y consolidación de las acciones de investigación y extensión dentro de la UFMG.

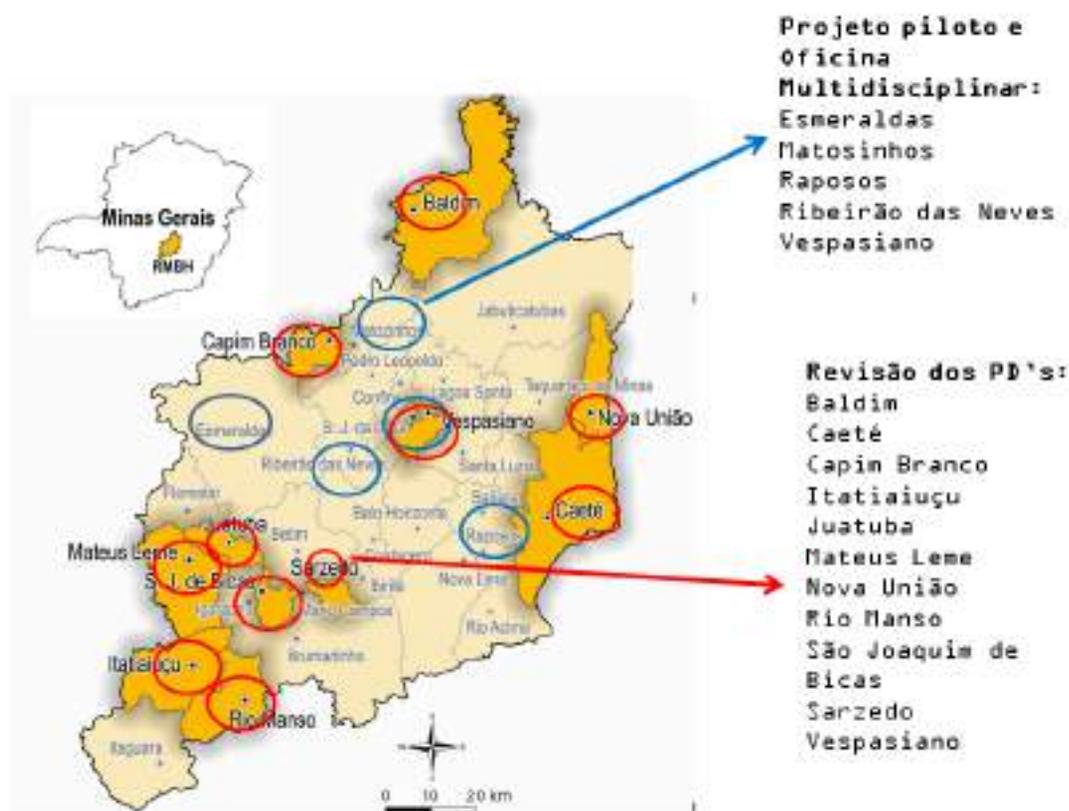


Figura 2  
 Mapa de la RMBH y territorios cubiertos por las acciones de los Lumes  
 Fuente: Programa Lumes  
 Elaboración propia

También destacan, entre otros, los siguientes objetivos: contribuir al delineamiento y disseminación de un sentido de identidad y ciudadanía metropolitana, y superar una visión puramente municipalista de la vida cotidiana de estos territorios; promover el intercambio de información, el diálogo y la cooperación entre los agentes metropolitanos; fortalecer la gobernanza metropolitana y la articulación entre sus diversos agentes: Gobierno del Estado, municipios, universidades y sociedad civil, bajo la coordinación de la Agencia de Desarrollo Metropolitano; ayudar en la construcción de la autonomía y de la emancipación social; formar alumnos de la UFMG en la temática interdisciplinaria del planeamiento metropolitano; y llevar el lenguaje del planeamiento a la vida cotidiana de los ciudadanos, para contribuir a una mayor incidencia popular en la toma de decisiones.

Los Lumes se estructuran y actúan en tres dimensiones y en seis programas integrados, presentados en la figura 3. Los diversos proyectos —aún en proceso de delineamiento y experimentación con los diversos actores que forman parte del planeamiento metropolitano— caminan en paralelo, cada uno con sus objetivos específicos y acciones correspondientes.

La primera dimensión es la presencial/física, con la instalación de espacios en los municipios para la consulta y alimentación del banco de datos, así como para el encuentro y la discusión con las comunidades. Una segunda dimensión, la virtual, es el Sistema de Informaciones, con publicación de los datos en el portal y la construcción de mapas colaborativos para una consulta ampliada. Finalmente, hay una tercera dimensión, de itinerancia y articulación interescalar, que incluye el lanzamiento de la Guía Metropolitana y la realización de cursos, procesos formativos y talleres; el fin es el fortalecimiento institucional, la formación en planeamiento metropolitano y la disseminación de las metodologías y experiencias por los municipios de la RMBH. Por encima de todas estas dimensiones está la vinculación entre enseñanza, investigación y extensión, consustanciadas en la implantación del internado metropolitano.

Desde el inicio del programa se han desarrollado algunos proyectos piloto con el objetivo de probar metodologías de acción y formar redes de asociados en el territorio. Como bien destaca Sosa (2017), no existe un modelo único para los Lumes, cada uno es formateado y desarrollado de acuerdo con el

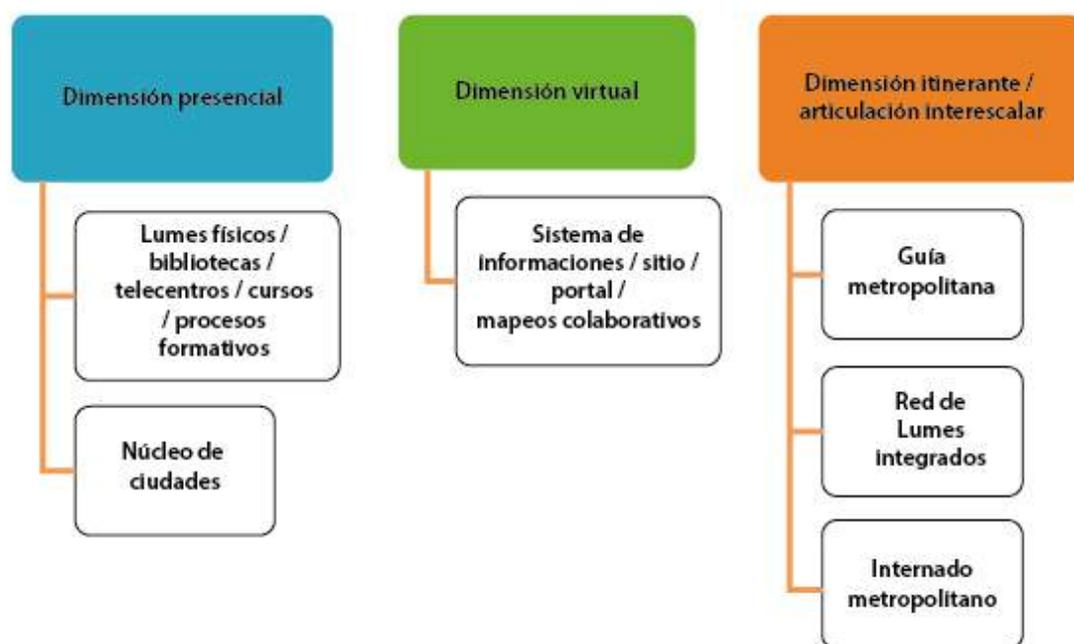


Figura 3  
Diseño y funcionamiento de los Lumes  
Fuente: Programa Lumes  
Elaboración propia

contexto, las demandas de la comunidad y las asociaciones con los agentes sociales de los territorios, en procesos de intercambio y aprendizaje mutuos, planeamiento compartido e incorporación del “conocimiento local en la construcción de políticas metropolitanas” (Sosa, 2017, p. 16).

Se han adoptado mecanismos diversos que puedan contribuir a la generación de conocimiento y propuestas de acción *bottom-up*, a la divulgación de información e intercambio de saberes con la población, y a la intervención de las comunidades en las tomas de decisiones sobre su territorio. En general, se han efectuado acciones que abarcan investigaciones de campo —en las que intervienen becarios de la universidad y pobladores de las comunidades—; producción de materiales informativos; cursos, talleres y procesos formativos

con la población y los líderes; encuentros y visitas para el intercambio de experiencias; difusión de la información y movilización comunitaria; audiencias públicas y acciones colectivas, entre otras.

Al ser imposible describir en el presente artículo todas las acciones ya desarrolladas, se optó por escoger tres de ellas para ejemplificar los caminos recorridos en la búsqueda del fortalecimiento y la concreción de la práctica del planeamiento compartido en la RMBH.

#### MAPA DE LA IDENTIDAD CULTURAL Y GUÍA METROPOLITANA

Una de las principales líneas de acción del programa desde el 2014 se ha dado en el campo de la investigación social y cultural, al entenderse la importancia de la elaboración compartida de la información para las prácticas de planeamiento en el territorio, y para la identificación y formación de la ciudadanía metropolitana.

En este sentido, se está realizando el mapeo de la identidad cultural de la RMBH a través del levantamiento de datos en campo y vía *on line*. En la fase de campo se aplicaron cuestionarios y se realizaron entrevistas semiestructuradas<sup>5</sup> con gestores de las secretarías municipales de cultura, deportes, esparcimiento, turismo, educación y desarrollo social, principalmente. Durante tal trabajo fueron mapeadas entidades, organizaciones sociales y asociaciones activas; instalaciones y servicios en el municipio; liderazgos, concejos municipales; proyectos y programas en desarrollo; calendario de fiestas locales y registro de grupos y artistas. Además, se recolectaron diagnósticos, estudios, tesis y planes municipales. Aún en la fase de campo se eligieron dos territorios para profundizar las investigaciones de la identidad cultural: el barrio de Santa Martinha, en Ribeirão das Neves, y el barrio de Santa Clara, en Vespasiano.

Tales datos fueron georreferenciados, en los casos posibles, y generaron un mapa colaborativo disponible en el sitio de internet del proyecto (ver la figura 4

5 En la primera etapa del trabajo de campo se entrevistaron a 85 gestores y líderes, fueron mapeados 926 equipamientos públicos, entidades y proyectos en los municipios; y, adicionalmente, más de 120 fiestas, 113 grupos artísticos y 224 artistas individuales, en variadas modalidades artísticas.

e ingresar a <http://www.rmbh.org.br/mapa.php>). A partir de estas investigaciones, también se elaboró una matriz de análisis del perfil de los municipios de la RMBH que cuenta con tres pilares: cultura y patrimonio histórico; cultura y turismo; organización social, deporte y esparcimiento. Esto ayuda a comprender y trazar el perfil de formación histórica, y principalmente la identidad cultural de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (Santos Soares, Rocha, Lares y Lazzarini, 2015).



Figura 4  
Mapa interactivo de la identidad cultural de la RMBH  
Fuente: Plan Metropolitano (2017). Recuperado de [www.rmbh.org.br](http://www.rmbh.org.br)

Otra acción al respecto es la Guía Metropolitana, donde se trata de mapear, conocer y disseminar las rutas culturales, ambientales y turísticas, pero principalmente los puntos de urbanidad y de interés metropolitano en el territorio de la RMBH. Con la guía, también se pretende difundir la propuesta de las zonas y los usos definidos en el proyecto MZ en un lenguaje accesible para los ciudadanos. Al final, se tiene la ambición de contribuir a la formación de un sentimiento de pertenencia/identificación del poblador de la RMBH con su territorio y, por tanto, a la formación de la noción de ciudadanía metropolitana. Como acciones futuras, están la continuidad del

mapeo virtual y la investigación de campo para la Guía Metropolitana, así como su publicación digital y en medio físico.

### LA EXTENSIÓN UNIVERSITARIA Y EL INTERNADO METROPOLITANO

Buscando integrar la práctica del planeamiento metropolitano en la formación de los alumnos de la universidad, el equipo de los Lunes está realizando un curso en formato de taller multidisciplinario, con carga horaria dividida entre contenidos teóricos y acción práctica. El objetivo final es crear un internado metropolitano en el que se integren enseñanza, investigación y extensión; además, que intervengan varias unidades de la UFMG en la oferta de cursos, pasantías e investigaciones en temas ligados a la ciudadanía metropolitana, planeamiento urbano participativo, gobernanza y desarrollo regional integrado.

Tres clases ya fueron ofrecidas, la cuarta está en ejecución. Se comienza con un abordaje teórico, en el que los alumnos aprenden sobre los conceptos de urbanidad, planeamiento participativo, organización metropolitana y la historia del planeamiento en la región. Seguidamente, se llevan a cabo seminarios con quienes participan en el PDDI y el MZ, y se inician los diálogos con los asociados de cada ciudad. Finalmente, los alumnos realizan investigaciones de campo, acciones de planeamiento compartido e intervención urbana al lado de los pobladores e instituciones de cada territorio.

La figura 5 contiene algunas imágenes de las acciones de campo realizadas por los alumnos y los asociados.



Figura 5  
Acciones de extensión del internado metropolitano  
Fotografías: Programa Lumes

En total ya se han involucrado en acciones de extensión y cursos académicos casi cien alumnos de pregrado y posgrado procedentes de más de diez cursos diferentes. Ellos tuvieron una gran participación, además, relataron cuán importantes fueron la práctica y el contacto con las comunidades locales. En los tres primeros semestres se atendieron diez proyectos socioculturales de diversos municipios de la RMBH y en el cuarto semestre se ampliaron las asociaciones a otros once municipios comprendidos en el proyecto Revisión de los Planes Directores, el cual se presenta a continuación.

### REVISIÓN DE LOS PLANES DIRECTORES MUNICIPALES

Es fundamental destacar la participación de los Lumes en un nuevo proyecto que desarrolla el Cedeplar/UFMG, la Revisión de los Planes Directores Municipales y su compatibilidad con el PDDI. Tal proyecto, contratado por la Agencia Metropolitana y realizado inicialmente en 11 ciudades<sup>6</sup> de la región, ha demostrado ser una oportunidad privilegiada para el ejercicio de la participación en el planeamiento territorial.

Para garantizar y ampliar la participación de los ciudadanos en la revisión del Plan Director, se implantaron diversos mecanismos de participación y discusión colectiva. Entre ellos destacan, más allá de las tradicionales audiencias comunitarias, la formación de un grupo de seguimiento municipal —igualitario entre la sociedad civil organizada y los Gobiernos municipal, ejecutivo y legislativo—, que lleva a cabo reuniones semanales; y la implantación del Espacio Plan Director, un ámbito, físico y virtual, donde los ciudadanos pueden buscar información, así como dar su opinión y sugerencias sobre las prioridades y necesidades de su municipio.

Considerado hoy un proyecto prioritario, ha envuelto al equipo de los Lumes y becarios en diversas actividades, especialmente en el soporte y monitoreo de los grupos de seguimiento y de sus acciones de movilización comunitaria para el planeamiento compartido. Tras casi 10 meses desde su inicio, el

---

6 Baldim, Caeté, Capim Branco, Itatiaiuçu, Juatuba, Mateus Leme, Nova União, Rio Manso, São Joaquim de Bicas, Sarzedo y Vespasiano.

proceso de Revisión Participativa de los Planes Directores ha mostrado frutos muy positivos, especialmente vinculados con lo siguiente: a) la apropiación y replicación en otros territorios de las técnicas y métodos de planeamiento por las comunidades (mapas colaborativos, diagnósticos participativos, planes de acción, etcétera); b) el intercambio de saberes e información de pobladores y liderazgos de los municipios participantes con el equipo de la universidad y del Gobierno del Estado, especialmente en los talleres de lectura comunitaria y en la proposición colectiva de directrices de acción; c) la ampliación del número de personas en los encuentros de los municipios y de la UFMG, y su participación en las acciones de los Lumes; d) el reconocimiento de la importancia del planeamiento compartido en los municipios, que se traduce en un aumento en la demanda de acciones colectivas en los territorios por parte de los miembros del grupo de seguimiento municipal.

#### CONSIDERACIONES FINALES: ¿VENTANAS PARA EL FUTURO?

Como se vio en este artículo, el análisis y las conclusiones válidos respecto del impacto de los Lumes para hacer efectiva la participación en el planeamiento metropolitano son preliminares, dado que el programa está en proceso y, si bien es extremadamente promisorio, es embrionario aún. En los últimos años se vienen realizando sus proyectos piloto, pero aún no se puede considerar como una acción consolidada y una práctica cotidiana en el planeamiento territorial de la RMBH.

Mientras tanto, es imposible no notar que sus acciones abren muchas ventanas de posibilidades y traen indudablemente una perspectiva de participación efectiva de los pobladores de la región en la construcción compartida de las políticas metropolitanas. Desde el inicio, el programa mostró que es posible incluir a los ciudadanos en la práctica del planeamiento; también, que las personas se interesan realmente y se entusiasman cuando son llamadas para hacerlo en conjunto y para reflexionar sobre su realidad, más allá de la simple supervivencia cotidiana. En ese sentido, Sosa (2017) señala lo siguiente:

La importancia de políticas como la de los Lumes es la de permitir la participación en la escala del “espacio vivido” y la aproximación del planeamiento con los ciudadanos, lo que garantiza una mejor participación

ciudadana y consecuentemente una mejor calidad de la democracia, siendo una escala de la disputa en la cual el ciudadano puede involucrarse de forma activa en la toma de decisiones, incentivando el fortalecimiento de una democracia metropolitana. (p. 17)

En suma, es fundamental entender que aún en forma preliminar son varios los resultados, contribuciones o avances del programa, especialmente en el sentido de: a) ampliar la voz de los sujetos/ciudadanos en la toma de decisiones sobre el espacio metropolitano; b) fomentar la práctica de la discusión de la política pública en los municipios por medio de las vivencias y experiencias concretas de planeamiento; c) provocar el sentimiento de pertenencia al territorio metropolitano en una visión más allá del municipio; d) contribuir a la creación de una cultura de participación en la RMBH; e) aproximar la estructura de la gobernanza metropolitana del día a día de los municipios a los ciudadanos; y f) formar a los alumnos de la UFMG en la temática del planeamiento metropolitano y en la práctica de la construcción compartida de programas y proyectos en el territorio.

Queda aún el desafío de garantizar que tales prácticas sean continuas y amplíen su capilaridad, su objetivo, su cobertura territorial y, por tanto, sus resultados e impactos a lo largo del tiempo. Como es un programa sin financiamiento propio, que hoy depende de recursos y becas de otros programas de la UFMG, ha tenido muchas limitaciones que necesitan ser superadas para la consolidación de las metodologías ya probadas y que mostraron su eficacia en los proyectos piloto.

Además, es fundamental avanzar y profundizar en las acciones iniciadas, con una atención especial por dos proyectos que aún no se han concretado en su plenitud: el Núcleo de Ciudades, orientado a la práctica del planeamiento compartido, al lado de los alumnos de las escuelas públicas, para crear en la base del aprendizaje una mirada colectiva hacia el territorio que forma parte de la vida cotidiana del ciudadano en formación; y la publicación y difusión de la Guía Metropolitana, una herramienta imprescindible para el conocimiento y reconocimiento del territorio, así como para la formación del sentimiento de pertenencia y de identidad metropolitana en la RMBH.

Finalmente, se espera que en el futuro de las metrópolis los procesos de planeamiento puedan contribuir a ampliar el derecho a la ciudad. También,

que puedan enfrentarse a la pseudoparticipación de los ciudadanos en las políticas públicas y romper con ella a través de la incorporación de los procesos de producción colectiva de conocimiento, colaboración e integración intrarregional, para crear así una red metropolitana formada por los diversos agentes que actúan en este territorio tan plural.

Los Lumes son una pequeña parte de este esfuerzo recién iniciado, pero con grandes promesas para el futuro.

## REFERENCIAS

- Avritzer, L. (2010). *Repensando os mecanismos participativos de Belo Horizonte: representação, capacitação e intersetorialidade*. (Informe interno). Belo Horizonte: PROEP.
- Centro de Desarrollo y Planeamiento Regional. (2011). *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte – PDDI* (vol. 1). Recuperado de [www.rmbh.org.br/pddi/](http://www.rmbh.org.br/pddi/)
- Fortuna, C. (2009). *Cidade e urbanidade*. In *plural de cidade: novos léxicos urbanos*. Coleção CES. Coimbra: Editorial Almedina.
- Lefebvre, H. (2001). *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro.
- Libânio, C.A. (2014). As múltiplas dimensões do acesso à cidade e o papel do capital cultural e das redes. In *Anales del 13.º Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Investigadores Sobre Globalização e Território em Salvador em el año de 2014*. Salvador: SEI.
- Libânio, C.A. (2016). O fim das favelas? Planejamento, participação e remoção de famílias em Belo Horizonte. *Cadernos Metrópole*, 18(37), 765-784.
- Lopes-de-Souza, M. (2010). *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Monte-Mór, R. L. (2006). *O que é o urbano no mundo contemporâneo*. Manuscrito en preparación, (281). Recuperado de <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/58>

- Organización de las Naciones Unidas. (2014). *World Urbanization Prospects*. Recuperado de <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>
- Santos Soares, M., Rocha, A., Lares, A., y Lazzarini, J. (2015). *Mapeamento da identidade cultural na Região Metropolitana de Belo Horizonte e a contribuição do projeto Lumes na constituição de uma cidadania metropolitana*. Manuscrito en preparación.
- Sosa, M. F. (2017). Território, identidade e política: reflexões sobre os Lugares de Urbanidade Metropolitana no contexto do planejamento urbano na RMBH. En *Anales del XVII Encontro da ANPUR - Desenvolvimento, Crise e Resistência: Quais os Caminhos do Planejamento Urbano e Regional?* Recuperado de [http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR\\_Anais/ST\\_Sessoes\\_Tematicas/ST%2010/ST%2010.1/ST%2010.1-05.pdf](http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%2010/ST%2010.1/ST%2010.1-05.pdf)
- Universidade Federal de Minas Gerais. (2011). Plano Director de Desenvolvimento Integrado de Região Metropolitana de Belo Horizonte. PDDI, volumen IV. Recuperado de <http://www.agenciarmbh.mg.gov.br/wp-content/uploads/2016/04/PDDI-RMBH-Relat%C3%B3rio-final-Volume-4.pdf>

## DATOS DE LOS AUTORES



**EDGAR EDUARDO ANACLETO HERRERA**

e\_anacleto@outlook.com

Licenciado en Geografía y maestrante en Desarrollo Local y Territorio por la Universidad de Guadalajara, México.

**EDUARDO DE SANTIAGO RODRÍGUEZ**

edesantiago@fomento.es

Doctor en Arquitectura por la Universidad Politécnica de Madrid (2006). Ha sido profesor asociado de Urbanismo y Ordenación del Territorio en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura y Geodesia de la Universidad de Alcalá, y profesor invitado en varias universidades españolas y extranjeras. Desde el 2007 es consejero técnico en la Subdirección General de Urbanismo del Ministerio de Vivienda y Ministerio de Fomento, donde trabaja fundamentalmente en temas europeos y en cuestiones de política de vivienda y regeneración urbana, sostenibilidad en el urbanismo, y habitabilidad. Es el coordinador responsable del Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana en España.

**VÍCTOR MANUEL DELGADILLO POLANCO**

Victor\_Delgadill@hotmail.com

Doctor en Urbanismo, profesor investigador en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México e investigador nacional nivel II (SIN-Conacyt). Ha publicado seis libros y más de 80 artículos en libros y revistas especializadas de México y el extranjero. Los más recientes son *Habitar la centralidad urbana* (2017), *Markets of La Merced: new frontiers of gentrification in the historic centre of Mexico City* (2018) y *Selective modernization of Mexico City and its historic center. Gentrification without displacement?* (2016).

---

**JOSIANE DO VALE**

vale.josiane@yahoo.com

Asistente social. Magíster por el Departamento de Servicio Social de la Pontificia Universidad Federal de Río de Janeiro.

**ANA JÚLIA DOMINGUES DAS NEVES BRANDÃO**

anajulianb@gmail.com

Es arquitecta y urbanista por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Federal de Pará (2012) y magíster en Hábitat por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (2016). Trabaja como docente en la Universidad Nove de Julho en las áreas de Diseño Urbano y Paisajismo, y es arquitecta en el plantel de la Secretaría de Obras, Infraestructura y Servicios Urbanos de la Municipalidad de Taboão da Serra. Fue investigadora en el Laboratorio de Ciudades de la Amazonía (Labcam) e integra el grupo de investigadores del Centro de Apoyo a la Investigación, Producción y Lenguaje del Ambiente Construido (Napplac). Tiene experiencia y publicaciones en las áreas de saneamiento ambiental (drenaje urbano), habitación, políticas públicas urbanas y urbanización de favelas.

**GUADALUPE MARGARITA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ**

gmarggonzh@estudiosdeldesarrollo.net

Doctora en Ciencias Sociales por El Colegio de la Frontera Norte. Docente investigadora en la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, por la Universidad Autónoma de Zacatecas. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Coordinadora editorial de la revista *Observatorio del Desarrollo* y coordinadora académica de la revista *Estudios Críticos del Desarrollo*. Su línea de investigación refiere a la dinámica sociopolítica y económica de las ciudades mexicanas. Actualmente, participa en un proyecto de investigación sobre la participación ciudadana para la protección del patrimonio cultural y los espacios públicos del Centro Histórico de Zacatecas.

**VICTORIA IVÓN GARCÍA**

vickyg086@gmail.com

Arquitecta por la Universidad Nacional del Litoral (UNL, 2016) y con maestría en Gestión Ambiental por la misma universidad. Inició su formación en docencia en calidad de pasante-alumna en el 2013, y su formación en investigación como estudiante becaria I+D en la UNL (2009) y el Consejo Interuniversitario Nacional (2012). Es integrante del equipo de investigación del Observatorio Urbanístico del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNL, y miembro de la Red de Observatorios Socio-Territoriales de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM). Desde el 2009 participa en eventos científicos vinculados a las dinámicas urbano-metropolitanas y es autora de ponencias y artículos científicos en la materia.

**CLARICE DE ASSIS LIBÂNIO**

claricelibanio@gmail.com

Antropóloga, magíster en Sociología y doctora en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Socia-directora de Habitus Consultoria e Pesquisa Ltda., y coordinadora-ejecutiva de la ONG Favela é Isso Aí. Asistente de investigación en el Cedeplar/UFMG y coordinadora del Programa Lumes (Lugares de Urbanidad Metropolitana). Profesora de diversos cursos de posgrado, experta en diagnósticos y mapeos culturales, y en la elaboración de planos municipales de cultura. Autora de diversos libros, entre ellos la *Guía cultural de las villas y favelas de Belo Horizonte* (2004), *Favelas y periferias metropolitanas: exclusión, resistencia, cultura y potencia* (2016).

---

**DIEGO MAURICIO MONTOYA BEDOYA**

mauricio.montoya@colmayor.edu.co

Profesional en Planeación y Desarrollo Social por la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia. Maestro en Ciencias en Desarrollo Local por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (México). Docente investigador en el Grupo de Estudios en Desarrollo Local y Gestión Territorial de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

**SEBASTIÁN MUÑOZ**

sgmunoz@uc.cl

Arquitecto por la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC) con especial interés en educación y territorios vulnerables. Ha trabajado paralelamente en proyectos de investigación y gestión relacionados con políticas públicas de vivienda social y territorios vulnerables, y también en temas de educación escolar y superior con enfoque en el trabajo interdisciplinario y la ciudadanía activa para la cocreación del entorno construido. Actualmente, se desempeña como arquitecto de la Fundación Vivienda y es investigador del Laboratorio 9x18 de la Escuela de Arquitectura de la UC.

**VANESA OLAZÁBAL MENDOZA**

vane\_2191@hotmail.com

Bachiller en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad Nacional Federico Villarreal (2015). Lidera el Colectivo Más Ciudad, desde el cual ejecuta proyectos participativos a escala barrial con apoyo financiero proveniente de la cooperación internacional. Ha participado como ponente en el Congreso Nacional de Estudiantes de Arquitectura 2017 y ha colaborado en el proyecto de investigación del máster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente del University College London sobre vivienda y centro histórico en el 2017. Actualmente, labora en el rubro de la conservación del patrimonio en emprendimientos de puesta en valor para el Proyecto Qhapac Ñan Perú del Ministerio de Cultura.

**BERND PFANNENSTEIN**

b.pfannenstein@outlook.com

Mtro., docente, investigador y consultor independiente. Es geógrafo y colaborador del programa Innovative Governance of Large Urban Systems, de la Escuela Politécnica Federal de Lausana (Suiza). Sus líneas de investigación están enfocadas en temas de geografía urbana, desarrollo y producción del suelo urbano, además del análisis territorial. Participó como consultor en proyectos para el Instituto Metropolitano de Planeación del Área Metropolitana de Guadalajara.

**LUZ DARY RUIZ BOTERO**

Luz.ruiz@colmayor.edu.co

Trabajadora social por la Universidad de Antioquia. Magíster en Educación y Desarrollo Humano por la Universidad de Manizales. Docente investigadora en el Grupo de Estudios en Desarrollo Local y Gestión Territorial de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

**JAQUELINA PAOLA SANTIAGO**

jaquelinasantiago.arq@gmail.com

Arquitecta por la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral (FADU-UNL, 2014), becaria de doctorado en Arquitectura de la FADU-UNL (Cohorte 2015). Docente investigadora en FADU-UNL (categoría V) con experiencia en actividades de extensión e investigación en la disciplina urbanística. Actualmente se encuentra especializándose en la temática de la movilidad urbano-territorial. Es parte del equipo responsable del proyecto de investigación Observatorio Urbanístico del Área Metropolitana Santa Fe-Paraná (CAI+D 2016), dirigido por Mirta Soijet. Mantiene una participación activa en el proyecto dictando numerosos cursos y seminarios. Integra la Red de Observatorios Socio-Territoriales de la Asociación de Universidades Grupo Montevideo

---

(AUGM). Asimismo, ha presentado ponencias en eventos científicos y es autora de artículos en libros y revistas.

**SALVADOR SEVILLA VILLALOBOS**

s.sevilla@outlook.com

Licenciado en Geografía. Maestrante en Desarrollo Local y Territorio por la Universidad de Guadalajara, México.

**RAFAEL SOARES GONÇALVES**

rafaelsgoncalves@yahoo.com.br

Abogado e historiador. Tiene un doctorado en Historia y Civilización por la Universidad de París VII, y un posdoctorado en Antropología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (París). Profesor adjunto en el Departamento de Servicio Social de la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Río). Investigador en el Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y en la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Coordinador del Laboratorio de Estudios Urbanos y Socioambientales.

**MIRTA SOIJET**

mirsoi@hotmail.co

Arquitecta por la Universidad Nacional de Rosario (1977), magíster en Gestión Urbana por la misma universidad (2006), doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (2015). Tiene más de 30 años de experiencia compartida entre la docencia, la extensión e investigación en el ámbito universitario y en organismos públicos, y el asesoramiento en proyectos de actuación territorial. Responsable de proyectos de investigación de la Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología, de la Universidad Nacional del Litoral, y de la Secretaría de Políticas Universitarias. Dirige el

Programa Taller de Estudios Metropolitanos, que se define como un ámbito de coordinación para la reflexión sobre la problemática metropolitana en el área Santa Fe-Paraná.

**RODRIGO TAPIA VERA-CRUZ**

rtapiav@uc.cl

Arquitecto y magíster en Desarrollo Urbano por la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC). Se ha especializado en el ámbito de la habitabilidad en territorios vulnerables y el mejoramiento de asentamientos urbanos populares. Integrante de diversos grupos de trabajo, arquitecto por cinco años en ONG especializada en temas de pobreza urbana y consultor en el Fondo de Solidaridad en Inversión Social (Fosis) para el Programa Habitabilidad desde el 2004. Ha sido miembro del directorio de la Fundación Junto al Barrio, integrante del Comité Editorial de la revista *Diálogos*, de la Pastoral UC, coordinador del Certificado Académico Interdisciplinario Proyectos Colaborativos en Contextos Vulnerables y ganador del Premio a la Excelencia Docente en el 2015.

**HUGO ALEXANDER VILLA BECERRA**

hugo.villa@colmayor.edu.co

Trabajador social por la Universidad de Antioquia. Magíster en Educación y Desarrollo Humano por la Universidad de Manizales. Docente investigador del Grupo de Estudios en Desarrollo Local y Gestión Territorial de la Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia.

**FRANCISCO WALKER**

fjwalker@uc.cl

Arquitecto por la Pontificia Universidad Católica de Chile (UC). Ha enfocado su ejercicio profesional a la gestión de proyectos públicos, la

---

planificación urbana estratégica y al ámbito de la vivienda de interés social. Ha trabajado en diversas ONG y en consultoría urbana e investigación académica buscando construir vínculos entre el sector público, la academia y las comunidades vulnerables. Actualmente, es coordinador en la Incubadora de Proyectos Públicos de la Escuela de Arquitectura UC. Se desempeña como investigador en el Laboratorio 9x18 y es coordinador del programa Crítica y Celebración, del Centro de Estudios Públicos (CEP).

#### MARIA DE LOURDES ZUQUIM

mlzuquim@usp.br

Es arquitecta urbanista por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Braz Cubas (FAUBC, 1979) y doctora en Estructuras Ambientales Urbanas por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAUUSP), 2002). Docente de los cursos de graduación y posgrado de la FAUUSP, y asesora de maestría y doctorado en las áreas Planeamiento Urbano y Regional, y Hábitat. Es vicecoordinadora científica del Centro de Apoyo a la Investigación, Producción y Lenguaje del Ambiente Construido (NAPPLAC), y miembro de la Dirección de la Asociación Nacional de Investigación y Posgrado en Arquitectura y Urbanismo (ANPARQ). Autora del libro *Los caminos de lo rural. Una cuestión agraria y ambiental* (Senac, 2007), y organizadora del libro *Barrios populares Medellín - Favelas Sao Paulo* (FAUUSP, 2017), así como de trabajos en el área de habitación y medioambiente.

## INFORMACIÓN ADICIONAL



## INFORMACIÓN PARA LOS COLABORADORES

*Limaq* considera para su publicación trabajos originales e inéditos. Su estructura editorial se divide en dos secciones:

- “Sección temática” (según convocatoria vigente).
- “Dosier” (trabajos de alumnos de la Carrera de Arquitectura de la Universidad de Lima propuestos por los profesores encargados. Recepción permanente).

### TIPOLOGÍAS DE ARTÍCULOS PUBLICABLES

Dentro de la estructura editorial mencionada, se aceptan los siguientes tipos de artículos:

1. Artículo de investigación. Documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación; o los resultados originales de alguna experiencia docente planteada como investigación académica. La estructura por lo general contiene cuatro partes puntuales: introducción, metodología, resultados y conclusiones. Extensión máxima: 5000 palabras.
  2. Artículo de reflexión. Documento que muestra resultados de una investigación terminada o de una experiencia docente desde una perspectiva crítica y analítica del autor sobre un tema específico, para lo cual recurrirá a fuentes originales. Extensión máxima: 5000 palabras.
  3. Artículo de revisión. Documento que es resultado de una investigación terminada, donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas sobre un campo de ciencia o tecnología, con el fin de dar a conocer los avances y tendencias en desarrollo. Se caracteriza por contar con una extensa y cuidadosa revisión bibliográfica de al menos 50 referencias. Extensión máxima: 5000 palabras.
-

4. Análisis de proyecto (únicamente para la sección temática, según convocatoria vigente). Artículo que describe, analiza, interpreta y critica una obra arquitectónica, urbanística o de disciplinas afines construida o no construida desde una posición personal e independiente. El texto se apoya en material gráfico de alta calidad. Extensión máxima: 4000 palabras.
5. Opinión, crítica o entrevista (únicamente para la sección temática, según convocatoria vigente). Se caracteriza por mostrar la postura de los autores o entrevistados frente a un tema relevante para la publicación en convocatoria vigente, la cual sustentarán con argumentos sólidos y apoyándose en la bibliografía pertinente. Extensión máxima: 4000 palabras.
6. Trabajos de estudiantes (únicamente para el “Dosier”). Trabajos terminados de estudiantes de la carrera de Arquitectura de la Universidad de Lima, propuestos por los profesores de curso, que muestren los resultados de la producción académica e intelectual desarrollada por el estudiante durante el periodo de convocatoria vigente. Extensión máxima: 4000 palabras.

#### **PROCESO EDITORIAL**

En el momento de someter un artículo a revisión, se le pedirá al autor enviar un formato con información personal y académica, además de declarar que el artículo es un texto original que no ha sido publicado en otros medios ni está en proceso de revisión por otras revistas. Después de una revisión para verificar el cumplimiento de las normas de publicación, se le confirmará al autor que el artículo ha entrado en la fase de evaluación.

#### **EVALUACIÓN**

Todo artículo que entre a la fase de evaluación será enviado a un par-revisor, quien recomendará sobre la aceptación del artículo y los eventuales cambios que se deban realizar. Posteriormente, será enviado a un miembro del

Comité Editorial de la revista o al editor invitado, quienes decidirán sobre su aceptación o calificación. El autor será notificado frente a esta decisión, según las siguientes calificaciones:

1. Aprobado
2. No aprobado
3. Sujeto a ligeras modificaciones
4. Sujeto a importantes modificaciones

#### **AUTORIZACIÓN**

Una vez aceptado, el artículo pasará a una corrección de estilo. Para su publicación, será necesario que los autores verifiquen y autoricen la maqueta final del artículo. Para esto, se les enviará la versión en PDF.

Una vez aprobada la maqueta final del artículo, el autor deberá firmar un contrato en el que se autoriza a la Universidad de Lima a distribuir y comercializar el artículo en medios impresos y digitales, mientras la propiedad intelectual quedará bajo responsabilidad del autor.

#### **NORMAS DE PUBLICACIÓN**

El material debe redactarse según las siguientes indicaciones. Los artículos que no cumplan con estas indicaciones básicas serán devueltos al autor y no podrán participar del proceso de evaluación.

Los artículos deben presentarse en un documento formato Word, en fuente Times New Roman, 12 puntos e interlineado de 1,5 y con márgenes de 3 cm en cada uno de sus lados. El documento debe ser estructurado de la siguiente manera:

1. Título. Toda aclaración con respecto al trabajo se consignará en la primera página, en nota al pie, mediante una indicación remitida desde el título del trabajo.
-

2. Nombre del autor o de los autores. *Limaq* no considera un número máximo de autores. El orden de mención de los autores debe ser definido por ellos en conjunto, previamente al envío del material. La revista seguirá el orden dado en el documento sometido, considerando al primer autor como representante del grupo para eventuales comunicaciones.
3. Resumen analítico del artículo de máximo 10 líneas y mínimo ocho, en el que se describa el contenido del artículo incluyendo sus conclusiones.
4. Entre tres y siete palabras clave.
5. Texto del artículo, indicando el lugar de inserción del material gráfico y sus respectivas aclaraciones.
6. Biografía del autor o de los autores. No debe exceder las 100 palabras cada una. Debe consignar la institución a la que representa e incluir los datos solicitados en el formato para autores.
7. Referencias y citas. Las citas (textuales y no textuales) deben anotarse respetando el formato APA en su última edición.

La extensión total del documento se considerará, incluyendo la bibliografía, las referencias gráficas y las notas al pie.

#### TABLAS Y FIGURAS

Las tablas deben incluirse en el texto, de manera que la información sea editable en el proceso de diagramación. Deben tener un título, precedido de la palabra *Tabla* y el número consecutivo que corresponda. Debajo de la tabla se debe indicar la fuente de la información presentada. Las tablas deben enviarse aparte en la versión original del programa con el que se ha elaborado por si fuera necesario editarla.

Todas las figuras tendrán una descripción incluida en el texto del artículo, precedida de la palabra *Figura* y el número consecutivo que le corresponda. En la nota al pie de la figura se debe colocar la fuente o la autoría de la imagen. Deberán enviarse por separado en formato .jpg o .tiff, y ser los

nombres de los archivos 01, 02, etcétera. Los gráficos, planos o mapas más complejos deben enviarse también en la versión original del programa con que fueron elaborados por si fuera necesario editarlos.

Las figuras tendrán una resolución mínima de 300 dpi en formato mínimo de 9 x 13 cm. El número máximo de figuras presentadas será de 20, de las que serán publicados el número total o una selección. En el caso de los análisis de proyectos, se debe enviar una fotografía de muy alta calidad gráfica de un tamaño no menor de los 18 x 24 cm.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Las referencias bibliográficas deben seguir las indicaciones APA. Al final del texto, se debe incluir el listado de referencias que reúna la información bibliográfica completa de las fuentes citadas y consultadas para la elaboración del artículo. Ejemplos:

- Libro:

Frampton, K. (2010). *Historia crítica de la arquitectura moderna*. Barcelona: Gustavo Gili.

- Capítulo en libro:

Broadbent, G. (1973 [1971]). Metodología del diseño arquitectónico. En G. Broadbent, *Metodología del diseño arquitectónico* (págs. 21-36). Barcelona: Gustavo Gili.

- Artículo de revista:

Calle, J. (2007). Producción de biodiésel en el Perú. *Agro Enfoque* 2.

En el texto, se debe incluir la información entre paréntesis. Ejemplos:

- Libro: (Frampton, 2010)
  - Capítulo en libro: (Broadbent, 1973)
  - Artículo de revista: (Calle, 2007)
-

Las citas textuales deben incluir y consignar el número de página y las citas no textuales deben indicar únicamente la referencia. Ejemplo: (Frampton, 2010).

#### **ENVÍO DEL MATERIAL**

El material por enviar consiste en lo siguiente:

1. El documento que contiene el artículo en formato Word según especificaciones.
2. El paquete de imágenes en una carpeta formato .zip.
3. Declaración jurada simple de los autores declarando la originalidad y no presentación simultánea del artículo.
4. Autorización de uso de imágenes, en caso de que los derechos sean propiedad de terceros.

El documento y los archivos de material gráfico se enviarán vía correo electrónico a la siguiente dirección: [limaq@ulima.edu.pe](mailto:limaq@ulima.edu.pe).

## CONVOCATORIA

### **LIMAQ 6: UTOPIA**

Recepción de artículos: hasta noviembre del 2019. El envío debe ser realizado al correo electrónico de la revista: [limaq@ulima.edu.pe](mailto:limaq@ulima.edu.pe)

Resumen y presentación del tema con un máximo de 300 palabras. Se deben sugerir ejes temáticos referidos al tema general del número de la revista.

Editor invitado: Edwin Motte Sauter

### **SOBRE LIMAQ**

*Limaq* es una revista académica que es publicada una vez al año (diciembre) por la Universidad de Lima (Perú), de forma impresa y digital paralelamente. Es un espacio académico abierto a la investigación, el análisis y la crítica sobre la arquitectura y la ciudad. Está dirigida a los profesionales, estudiantes y demás interesados en la ciudad, la arquitectura y sus áreas afines.

### **CONVOCATORIA PERMANENTE**

Además de las convocatorias temáticas, la revista *Limaq* recibe permanentemente material de investigación y trabajos de estudiantes de la Carrera de Arquitectura de la Universidad de Lima. De aprobarse, estos artículos son publicados en la sección “Scientia et praxis” o en el “Dossier de estudiantes”. Asimismo, recibe reseñas de libros que se inscriban dentro de la temática en convocatoria vigente.

---

---

Esta revista se terminó de imprimir en noviembre del 2018  
en Litho & Arte S. A. C.  
Jr. Iquique 026 - Breña  
Lima, Perú  
Teléfono: 332-1989  
Correo electrónico: [ventas@lithoarte.com](mailto:ventas@lithoarte.com)



## EL DESAFÍO DE LA CIUDAD CONSOLIDADA

Ciudad de México: la construcción de la ciudad compacta y la ciudad excluyente. Evidencias desde la colonia Juárez  
Victor Delgadillo

Entre la recuperación y la suburbanización: Centro Histórico de Zacatecas, México

Guadalupe Margarita González Hernández

Zapopan y la urbanización cerrada: el fenómeno de la segregación residencial en un municipio del Área Metropolitana de Guadalajara, México

Bernad Pfannenstern / Edgar Eduardo Anacleto Herrera / Salvador Sevilla Villalobos

Gran Santa Fe (Argentina): metrópoli de segundo orden. Problemáticas y dinámicas recurrentes

Marta Soulet / Jaquelina Paola Santiago / Victoria Ivón García

Urbanización de favelas: viejas nuevas precariedades? María de Lourdes Zuquim / Ana Júlia Domingues das Neves Brandão

Intervención urbana y megaeventos en Río de Janeiro: resistencia de Vila Autódromo a la política de remoción  
Jesiane de Vale / Rafael Soares Gonçalves

Medellín: la ciudad de la ladera en disputa con la imaginada

Luis Dary Ruiz Botero / Hugo Alexander Villa Becerra / Diego Mauricio Montoya Bedoya

Propuestas para la renovación urbana en barrios residenciales del tipo 9x18 en Sanillago de Chile

Rodrigo Tapia / Sebastián Muñoz / Francisco Walker

Estrategias para interrumpir trampas de riesgo en Barrios Altos. Caso de estudio Quinta Baselli

Vanessa Olazábal Mendoza

Herramientas de diagnóstico para las intervenciones de regeneración urbana integrada en la ciudad consolidada: ejemplos de España

Eduardo de Santiago Rodríguez

Lugares de Urbanidad Metropolitana (Lumes). Plasmamiento compartido y enfrentamiento de la pseudoparticipación en la Región Metropolitana de Belo Horizonte, Brasil

Cláudio de Assis Libânio



# LIMAQ

REVISTA DE ARQUITECTURA DE LA UNIVERSIDAD DE LIMA  
N.º 4 • ENERO-DICIEMBRE DEL 2018 • ISSN 2410-6127 • LIMA, PERÚ

## EL DESAFÍO DE LA CIUDAD CONSOLIDADA

ISSN 2410-6127



9 772410 612005