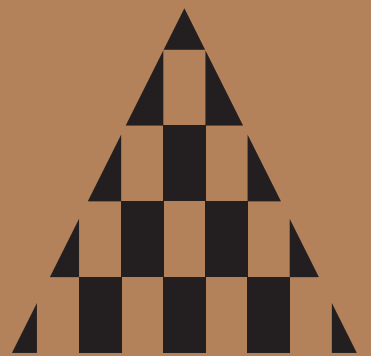
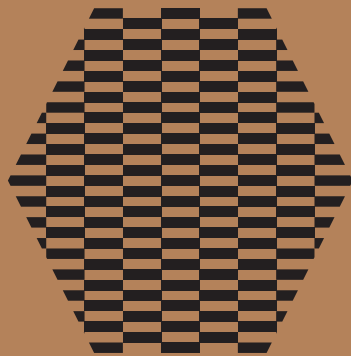
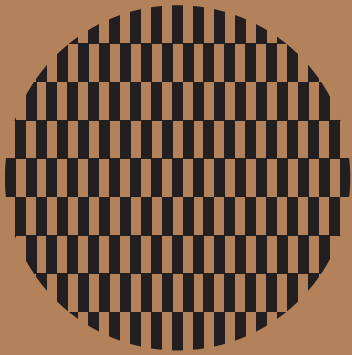


A6. Políticas Urbanas y Territoriales, Derechos y Ciudadanía



ACTAS
DEL
CONGRESO

IV CONGRESO ISUF-H BARCELONA
28-30 SEPTIEMBRE 2020

Forma Urbis
y Territorios Metropolitanos

METRÓPOLIS EN RECOMPOSICIÓN.
PROSPECTIVAS PROYECTUALES EN EL SIGLO XXI

Vol.12



UNIVERSITAT POLITÈCNICA
DE CATALUNYA
BARCELONATECH

A6. Políticas Urbanas y Territoriales, Derechos y Ciudadanía

Créditos

**IV Congreso ISUF-H
“Forma urbis y territorios
metropolitanos. Metrópolis
en recomposición.
Prospectivas proyectua-
les en el siglo XXI”**

VOLUMEN 12

A6. Políticas urbanas
y territoriales, derechos
y ciudadanía

Editores

Carlos Llop
Marina Cervera
Francesc Peremiquel

Acceso a repositorio digital
ISUFH-2020 i UPCommons:
<https://isuf.arquitectes.cat>
[https://upcommons.upc.edu/
handle/2117/190660](https://upcommons.upc.edu/handle/2117/190660)

© de los textos, sus autores
© de la edición, ISUF-H

ISBN de este volumen:

978-84-9880-915-2

ISBN de la obra completa:

978-84-9880-841-4

Depòstio Legal:

B 3262-2021 (XII)

Organización

PRESIDENTES DE HONOR

— **Horacio Capel**

Catedrático emérito de Geografía Humana,
Universitat de Barcelona

— **Antonio Font**

Catedrático emérito de Urbanística,
Universitat Politècnica de Catalunya

DIRECCIÓN DEL CONGRESO

— **Carlos Llop**

Profesor titular acreditado ANECA,
catedrático de Urbanismo,
Universitat Politècnica de Catalunya

Adjuntos a dirección:

— **Marina Cervera**

Profesora MAP, Universitat Politècnica
de Catalunya. Coordinadora de ponencias
y enlaces con grupos de investigación

— **Francesc Peremiquel**

Profesor titular, Universitat Politècnica
de Catalunya. Coordinador de
comunicaciones
y de actas

COMITÉ CIENTÍFICO

EXPERTOS INTERNACIONALES

— **Isabel Arteaga,**

Universidad de los Andes

— **Meta Berghauer,**

Chalmers University
of Technology

— **René Borruet,**

École d'Architecture Marseille

— **Stephane Bosc,**

École d'Art Montpellier

— **Joan Busquets,**

GSD, Harvard University

— **João Cabral,**

Universidade de Lisboa

— **João Pedro Costa,**

Universidade de Lisboa

— **Carlos Díaz,**

Universidade de Lisboa

— **Álvaro Domingues,**

Universidade do Porto

— **Laura Fregolent,**

IUAV, Università di Venezia

— **Patrizia Gabellini,**

Politecnico di Milano

— **Eugenio Garcés,**

Pontificia Universidad Católica de Chile

— **Francesco Indovina,**

IUAV, Università di Venezia

— **David Mangin,**

Paris Marne-la-Vallée

— **Teresa Marat-Mendes,**

Instituto Universitário de Lisboa

— **Han Meyer,**

Udelft

— **Sofía Morgado,**

Universidade de Lisboa

— **Alicia Novick,**

Universidad de Buenos Aires

— **José Rosas,**

Pontificia Universidad Católica de Chile

— **José Salazar,**

Universidad Nacional de Colombia

— **Marcel Smets,**

Ku Leuven

— **Doris Tarchópulos,**

Pontificia Universidad Javeriana

— **Raquel Tardin,**

Universidade Federal do Rio de Janeiro

— **Joan Tort,**

Universitat de Barcelona

— **María Chiara Tosi,**

Università di Venezia

— **Pierre Alain Trevelo,**

Agence TVK

— **Lorena Vecslir,**

Universidad de Buenos Aires

— **Paola Viganò,**

Università di Venezia

EXPERTOS NACIONALES

— **Luis F. Alonso,**

Universidad Politécnica de Madrid

— **Pablo Arias,**

Universidad de Sevilla

— **Enric Batlle,**

Universitat Politècnica de Catalunya

— **Carmen Bellet,**

Universitat de Lleida

— **Jordi Bellmunt,**

Universitat Politècnica de Catalunya

— **Isabel Castiñeira,**

Universitat Politècnica de Catalunya

— **Miquel Corominas**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Carles Crosas**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Pablo de la Cal**,
Universidad de Zaragoza

— **Juan Luis de las Rivas**,
Universidad de Valladolid

— **José María de Ureña**,
Universidad de Castilla-La Mancha

— **Miquel Domingo**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Xabier Eizaguirre**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Juli Esteban**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **José María Ezquiaga**,
Universidad Politécnica de Madrid

— **José Fariña**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **José Miguel Fernández**,
Universidad Politécnica de Madrid

— **Jordi Franquesa**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Ignacio Galarraga**,
Universidad del País Vasco

— **Enrique Giménez-Baldrés**,
Universitat Politècnica de València

— **Jose L. Gómez-Ordóñez**,
Universitat de Girona

— **José González-Cebrián**,
Universidad de A Coruña

— **Pedro Górgolas**,
Universidad de Sevilla

— **Agustín Hernández-Aja**,
Universidad Politécnica de Madrid

— **Eduardo Leira**,
— **Rubén Lois**,
Universidad de Santiago de Compostela

— **Ramón López**,
Universidad de Santiago de Compostela

— **Lorena Maristany**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Miquel Martí**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Àngel Martín**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Rafael Mata**,
CYTED

— **Luis Moya**,
Universidad de Santiago de Compostela

— **Zaida Muxí**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Oriol Nel·lo**,
Universitat Autònoma de Barcelona

— **Joan Nogué**,
Universitat de Girona

— **Damián Quero**

— **José Luis Oyón**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Josep Parcerisa**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Ricard Pié**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Joan Rieradevall**,
Universitat Autònoma de Barcelona

— **Maria Rubert de Ventós**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Javier Ruiz**,
Universidad Politécnica de Madrid

— **Joaquín Sabaté**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Ferran Sagarra**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Victoriano Sainz**,
Universidad de Sevilla

— **José Seguí**,
Estudio Seguí

— **Enric Serra**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Adolf Sotoca**,
Universitat Politècnica de Catalunya

— **Xabier Unzurrunzaga**,
Universidad del País Vasco

— **Josep Maria Vilanova**,
Universitat Politècnica de Catalunya

ISUF-H CONSEJO EJECUTIVO

— **Vicente Colomer**

— **Borja Ruiz-Apilánez**

— **Ignacio Bosch**

— **Luis C. Alonso**

— **Eloy Solís**

— **Ana Portalés**

— **Javier Monclús**

— **José María de Lapuerta**

— **Carmen Díez**

ISUF-H ASOCIADOS

— **Ignacio Magro**

— **Vicente Manuel Vidal**

ISUF ITALY

— **Giancarlo Cataldi**

— **Giuseppe Strappa**

PLNUM
(Portuguese-Language Network
of Urban Morphology)
— **Vitor Oliveira**

REDES INTERNACIONALES
— **Miguel Bartorila,**
RED IALA
— **Martí Boada,**
State of the World ICTA UAB
— **Andrés Borthagaray,**
IVM América Latina
— **Manuel Gausa,**
Università degli Studi di Genova CADSCAT
— **Konstantinos Kourkoutas,**
OBS UAB CORE
— **Josep Maria Llop,**
UIA-CIMES
— **Didier Rebois,**
EUROPAN
— **Mosè Ricci,**
Centro Linceo Interdisciplinare, UniTrento,
Networks MedWays, Recycle Italy, R.E.D.S.
— **Eduard Rodríguez,**
Observatorio MDUT
— **Salvador Rueda,**
Agència d'Ecologia Urbana de Barcelona
CpDS
— **Jörg Schröder,**
ERAnet

COMITÉ ORGANIZADOR

— **Inés Aquilué,**
profesora Departament d'Urbanisme
i Ordenació del Territori, Universitat
Politécnica de Catalunya
— **Albert Cuchí,**
director ETSAB, Universitat Politècnica
de Catalunya
— **Joan Florit,**
profesor Departament d'Urbanisme
i Ordenació del Territori, Universitat
Politécnica de Catalunya
— **Julián Galindo,**
director Departament d'Urbanisme
i Ordenació del Territori, Universitat
Politécnica de Catalunya
— **Sebastià Jornet,**
presidente AAUUC
— **Joan Moreno,**
profesor Departament d'Urbanisme
i Ordenació del Territori, Universitat
Politécnica de Catalunya

— **Melisa Pesoa,**
profesora Departament d'Urbanisme
i Ordenació del Territori, Universitat
Politécnica de Catalunya
— **Estanislao Roca,**
vicecanceller Infraestructures i Arquitectura,
Universitat Politècnica de Catalunya
— **Catalina Salvà,**
profesora Departament d'Urbanisme
i Ordenació del Territori, Universitat
Politécnica de Catalunya
— **Félix Solaguren,**
director ETSAB, Universitat Politècnica
de Catalunya
— **Rosina Vinyes,**
profesora Departament d'Urbanisme
i Ordenació del Territori, Universitat
Politécnica de Catalunya

SECRETARÍA GENERAL DEL CONGRESO

— **Manners Conferences and Events**

Presentación

En el IV Congreso ISUF-H “FORMA URBIS y territorios metropolitanos. Metrópolis en recomposición. Prospectivas proyectuales en el siglo XXI”, a celebrar en Barcelona el año 2020, nos planteamos abordar las claves para la regeneración de los territorios contemporáneos. Desde una doble visión diacrónica y prospectiva, planteamos profundizar en las aportaciones sobre el conocimiento de las formas urbanas y territoriales y sobre los procesos recientes que han condicionado su actual estado. Se trata pues de enfocar posiciones y tesis que sean útiles para la gestión de las transformaciones urbanas y territoriales que mejoren su eficiencia, poniendo como foco las realidades actuales de las metrópolis en recomposición.

Desde el foco puesto en las aproximaciones morfologistas para la comprensión e intervención en los actuales territorios, plantearemos, como eje temático del Congreso, una revisión desde la perspectiva histórica de cómo aquellas han evolucionado y de cuáles son las posiciones teóricas más relevantes que describen las territorialidades contemporáneas. Para ello, las ponencias del Congreso (ejes temáticos del mismo) aportarán una visión retrospectiva y prospectiva sobre las “escuelas” que mayor protagonismo han tenido en el estudio de la *forma urbis*: británica, francesa, holandesa, italiana e ibérica.

El Congreso quisiera presentar las principales investigaciones sobre morfología urbana y territorial, consciente de la evolución de la ciudad compacta tradicional hacia los actuales territorios metropolitanos, en sus diferentes situaciones geográficas y escalas, tratando de proporcionar luz sobre el análisis de los procesos que configuran las formas urbanas, rurales y territoriales y la renovación en su proyecto.

A través de las presentaciones de expertos en el análisis morfológico y en el proyecto urbanístico y la gestión de los procesos, las ponencias plantearán cómo abordar las “permanencias” frente a las vulnerabilidades; las “transformaciones” de piezas o fragmentos urbanos o territoriales, o los “nuevos artefactos” que construyen y tejen infraestructuras en el territorio.

Este amplio bagaje metodológico, que se ha consolidado como herramienta útil para analizar, comprender y proyectar las ciudades, no sólo no ha perdido vigencia, sino que se ha fortalecido con iniciativas como la del Internacional *Seminar on Urban Form*, de larga trayectoria investigadora y divulgadora, cuyo XXIV congreso fue organizado brillantemente por ISUF-H en Valencia, en septiembre de 2017.

Se propone un Congreso que permita avanzar en la discusión sobre las limitaciones que la morfología pueda presentar para la solución de los actuales problemas urbanos y territoriales relevantes (desigualdad social, emergencia energética, disrupción tecnológica...) y para generar nuevos dispositivos, mecanismos e instrumentos, y aportaciones a los proyectos urbanos y territoriales.

Así mismo, en ese marco, se pretende aportar nuevas ideas para una renovada visión y enfoque del proyecto metropolitano. En el caso de Barcelona, en el actual proceso de redacción del nuevo Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana, los avances en la nueva gestión del litoral, o las políticas de regeneración urbana en la capital y en los municipios del área, servirán para contextualizar un laboratorio de nuevas experimentaciones y de reflexión teórica. Este marco permitirá establecer comparaciones y analogías con otros contextos de las nuevas metrópolis en recomposición a nivel internacional.

Para ello, se contará con ponencias-debate, a cargo de especialistas en morfología urbana y territorial y de reconocidos profesionales que intervienen en la planificación, el proyecto y la gestión. Así mismo, las comunicaciones de los congresistas, que se presentaran en la doble modalidad: sala plenaria- para las más destacadas por su calidad reconocida por el Comité Científico, y las presentadas y en concordancia con los ejes temáticos del Congreso, debatidas específicamente en tres salas simultáneas para evitar la dispersión de presentaciones.

ISUF-H Barcelona 2020 promueve y estimula, por tanto, investigaciones con una perspectiva comparada y de fluidez disciplinar, propia de geógrafos, historiadores, arquitectos, urbanistas, paisajistas y, en general, de estudiosos urbanos de diferentes orígenes disciplinares.

Los doce volúmenes en los que se publican estas actas recogen cada uno de los ámbitos temáticos en los que se ha estructurado el congreso, que se enumeran a continuación:

- A1. Territorios sensibles. Geografías y paisajes en transformación
- A2. Dinámicas urbanas y territoriales: Metabolismo, desigualdades sociales, resiliencia y regeneración
- A3. Teoría, disrupción digital y visualización, praxis, formación y difusión
- A4. Bases del proyecto urbano y territorial: forma y estructura
- A5. Bases de la planificación, programa, proyecto, gestión
- A6. Políticas urbanas y territoriales, derechos y ciudadanía

Carlos Llop
Marina Cervera
Francesc Peremiquel

Relatores

Inés Aquilué
Ignacio Bosch Reig
Isabel Castiñeira Palou
Marina Cervera Alonso de Medina
Vicente Colomer Sendra
Miquel Corominas
Carles Crosas
Albert Cuchí
Juan Luis De las Rivas
Carmen Díez Medina
Jordi Franquesa
Julián Galindo
Manuel Gausa
Pedro Gorgolas
Loles Herrero
Sebastià Jornet
Konstantinos Kourkoutas
Francesc Magrinya
Lorena Maristany
Miquel Martí
Angel Martín Ramos
Javier Monclús Fraga
Joan Moreno
Zaida Muxi
Melissa Pesoa
Ana Portalés Mañanós
Mosè Ricci
Joan Rieradevall
Eduard Rodríguez Villaescusa
José Rosas
Maria Rubert de Ventós
Borja Ruiz-Apilánez Corrochano
Catalina Salvà
Félix Solaguren
Eloy Solís Trapero
Doris Tarchoupoulos
Joan Tort
M^a Chiara Tosi

A6. Políticas urbanas y territoriales, derechos y ciudadanía

- POLÍTICAS URBANAS Y TERRITORIALES
- DERECHOS Y CIUDADANÍA
- DISPOSITIVOS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN
- CREATIVIDAD SOCIAL Y NUEVAS AGENDAS URBANAS Y TERRITORIALES

La ciudad es el lugar donde habitan las personas, un lugar que hacen las personas, un lugar para las personas, lo que deciden las personas que sea. Esta afirmación implica entender la ciudad como algo trasciende a la persona individual, que la antecede y que la sucede. Por tanto, la mirada va más allá de la circunstancia específica de un momento concreto. En segundo lugar, que es fruto de una acción humana colectiva, en donde las personas adquieren el estatus de ciudadanos y donde la toma de decisiones no debe ser un hecho arbitrario sino una acción de consenso. Las formas de participación y gobernanza adquieren así una relevancia capital en la construcción de las ciudades. Por último, un lugar para las personas implica entender que estas son y están en el centro de la reflexión y que por tanto las políticas implementadas, los programas desarrollados y los instrumentos utilizados los tienen que poner en el centro. Las agendas urbanas se han de desarrollar según estos postulados.

La investigación urbanística y sobre la forma urbana no puede tener otros objetivos que mejora el hábitat y proteger el medio.

En este último volumen se incluyen temas de Gobernanza y participación, Políticas públicas y planificación colaborativa. Estado de bienestar y ciudad pública. Paralegalidad y democracia. Estratificación social, rendimiento escolar y derechos de la infancia. Agendas urbanas. Ámbitos de planificación y gobernanza supramunicipales: mancomunidades, metrópolis y regiones.



Índice

Comunicación / Autor	País	Pág.
La participación en la planificación urbanística metropolitana. De la diagnosis compartida a la estrategia participada del Avance del PDU metropolitano Mireia Peris, Teresa Gómez-Fabra, Laura Ferreres, Isabel Tomé, Joan Caba	España	13
La dimensión regional del proceso de urbanización. Posibilidades de configuración del territorio de la ciudad–región. Área Metropolitana Gran Resistencia y Gran Corrientes, Argentina Silvina López, Venettia Romagnoli	Argentina	41
Mancomunidad Manta Montecristi Jaramijó, puerto hub mundial del área metropolitana de Manabí Miguel Camino Solórzano		58
El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia José Manuel Gómez Giménez, Agustín Hernández Aja	España	70
Áreas metropolitanas en Chile. Un problema multiescalar Gaspar Fouré Carloza, Daniela Sepúlveda Hueica	Chile	84
LABTUR - Laboratorios experimentales para la cocreación del espacio urbano: hacia una metodología de intervención Ana Carolina Cardoso, Alexandra Paio	Portugal	Publicado en revista ACE
Planificación colaborativa de los equipamientos comunitarios. La experiencia de los barrios del centro de Sants-Montjuïc F. Javier Fraga Cadórniga, Alice Lancien, Lucia Zandigiacomì	España	104
Ciudad standard y agendas urbanas posibles: derechos en riesgo en un contexto de austeridad Gabriela Fauth, Bernardo Mercante Marques, Evelyn da Silva Corrêa, Flávio Soares Bertoldo, Kélvia Oliveira Alcantra Maia, Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Vívian Alves de Assis	España	119

Territorio y rendimiento escolar: el análisis multidimensional para apoyar las políticas públicas urbanas Rodrigo d'Avila	Brasil	133
Relación entre el nivel socio económico y la calidad de los espacios públicos abiertos: los casos de Quito, Cuenca e Ibarra en Ecuador Jorge Javier Andrade Benítez, Mónica Gabriela Naranjo Serrano, María Laura Guerrero, Daniel Orellana, Augusta Hermida M.	Ecuador	156
La ciudad estratificada, el caso de Lausanne Silvia Gonzalez Porqueres, Andreu Pont Aineto, Pablo Roel Herranz, Jordi Sardà	España	177
Potencial y retos de la forma urbana en el ejercicio de los derechos de la infancia en el contexto mexicano Héctor Quiroz Rothe	México	190
Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos Giulia Bevilacqua, Irene Poli	Italia	205
Son Busquets (Palma, Mallorca). Un caso de urbanismo participativo para un nuevo modelo de ciudad Lluís Gené Gil, Gabriel Alomar Garau	España	220
Crónicas urbanas desde la ciudad del futuro Silvia González, Andreu Pont, Jordi Sardà, Josep Maria Solé	España	238
Paralegalidad, éxito o fracaso de proyectos y programas participativos María Isabel Peña	Venezuela	249
Democra-city. Processos participativos e upgrading dos bairros autoproduzidos da Área Metropolitana de Lisboa. O caso do Bairro da Torre Rosa Arma	Portugal	261

LA PARTICIPACIÓN EN LA PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA METROPOLITANA. De la diagnosis compartida a la estrategia participada del Avance del PDU metropolitano

Mireia Peris

Servei de redacció del Pla director, Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques. AMB. mperis@amb.cat

Teresa Gómez-Fabra

Servei de redacció del Pla director, Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques. AMB. tgomez@amb.cat

Laura Ferreres

Servei de redacció del Pla director, Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques. AMB. lferreres@amb.cat

Isabel Tomé

Servei de redacció del Pla director, Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques. AMB. tome@amb.cat

Joan Caba

Servei de planejament urbanístic, Àrea de desenvolupament de polítiques urbanístiques. AMB. jcaba@amb.cat

Palabras clave: Plan director urbanístico metropolitano, participación ciudadana, gobernanza metropolitana, ciudadanía metropolitana, implicación ciudadana

Resumen:

Las características e identidades de la sociedad actual, cada vez más informada y exigente, son múltiples y se superponen con lógicas diferentes. Actualmente, nos enfrentamos a la redacción del PDU metropolitano –el plan urbanístico que definirá el modelo territorial de las próximas décadas en el ámbito metropolitano–, que responde a dos lógicas: estratégica y urbanística. A su vez, se sitúa a caballo entre dos escalas: regional y municipal. Por tanto, debe construir un discurso inclusivo, aflorar la consciencia metropolitana a partir de los principios de cooperación y reconocimiento mutuo, y reforzar los vínculos de proximidad como una herramienta de cohesión social.

Desde el inicio del proceso de redacción del Avance del Plan, el AMB siempre ha querido involucrar a las distintas administraciones públicas. Por consiguiente, hemos entendido la participación ciudadana relacionada con el Avance del PDU como un proceso para compartir el conocimiento generado de manera transparente y recoger la voz de diferentes agentes del territorio.

Para diseñar un marco compartido de trabajo acorde con este enfoque, fue necesario un ejercicio de responsabilidad, innovación y transparencia. Durante 6 meses, se realizaron varias sesiones de participación por todo el territorio metropolitano. Al finalizar este período de consulta, recopilamos los principales retos, restricciones, resultados y aprendizajes.

La ponencia se centra en la participación en documentos de carácter estratégico y urbanístico dentro del contexto metropolitano, la metodología y resultados del trabajo vinculado al Avance del PDU, tanto durante su redacción como durante el período de información pública y las principales conclusiones y aprendizajes a tener en cuenta en próximas fases.

Key words: Metropolitan Urban Master Plan (PDU), public participation, metropolitan governance, metropolitan citizenship, civic engagement.

Abstract:

The features and diverse identities of today's society – increasingly informed and demanding – are multiple and overlap with different logics. Currently, the Barcelona Metropolitan Area (AMB) is facing the drafting of the Metropolitan Urban Master Plan (PDU), which will define the territorial model for the next decades in the metropolitan area of Barcelona, based on two different logics: strategical and urban. In turn, it works on two territorial scales: regional and municipal. Therefore, the PDU must build

an inclusive vision, raise a metropolitan awareness based on the principles of cooperation and mutual recognition, and strengthen the bonds of proximity as a tool of social cohesion.

From the beginning of the drafting of the Plan's Proposal, the AMB pushed to involve many different public administrations. Accordingly, citizen participation regarding the PDU Proposal has been understood as a process aimed at sharing knowledge with transparency and gathering the voice of different civil stakeholders.

In order to design a shared framework that suited this approach, it was necessary to take into account responsibility, innovation and transparency. Over 6 months, ad hoc participation forums were deployed in working sessions all around the metropolitan area. When the public consultation finished, we gathered its main challenges, constraints, outputs and learnings.

This paper focus on: participation in documents of a strategic and urban planning nature within the metropolitan context, the methodology and results of the work related to the PDU Proposal during its drafting and during the period of public information and the main findings and learnings to be taken into account in future stages.

La mirada conjunta metropolitana

Introducción

El Área Metropolitana de Barcelona (AMB), en cumplimiento de la asignación de competencias urbanísticas que le otorga la Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona (LAMB), está llevando a cabo el proceso de redacción del Plan director urbanístico metropolitano (PDU metropolitano). Se trata del Plan que establecerá las principales determinaciones de desarrollo en materia urbanística sobre el territorio formado por los 36 municipios que componen el área metropolitana de Barcelona.

Según la LAMB, el PDU metropolitano precede al futuro Plan de ordenación urbanístico metropolitano (POUMet) que, en substitución del actual Plan general metropolitano (PGM), tendrá que definir – a una escala de detalle – la regulación de usos y condiciones de transformación del territorio.

En tanto que documento urbanístico, el PDU metropolitano está sometido a las determinaciones de la legislación urbanística autonómica catalana, según la cual su tramitación tiene que ir necesariamente acompañada de mecanismos de información pública que pongan a disposición de la ciudadanía los documentos sometidos a aprobación. Todo ello, nos lleva a hacer **dos consideraciones previas**:

En primer lugar, se hace necesario definir **qué entendemos por ciudadanía metropolitana**, ya que es a ella a la que se dirige la información pública del Plan. Podríamos referirnos a la identidad metropolitana, como aquella por la cual nos sentimos arraigados a un territorio vinculado a un centro potente, como el de Barcelona y numerosas ciudades a su alrededor. (M. Tomás, 2013). El PDU metropolitano, sin embargo, atendiendo a su carácter urbanístico, plantea visibilizar la dimensión de los procesos y dinámicas vitales que operan en un ámbito que trasciende lo local, el metropolitano; es decir, apela a la conciencia metropolitana para corresponsabilizar a individuos, entidades e instituciones en la construcción, ahora sí, de un proyecto urbano de futuro común.

En segundo lugar, **el AMB es la única entidad metropolitana oficialmente constituida en el estado español que tiene competencias urbanísticas propias** y, por lo tanto, no existen precedentes ni en relación a la redacción de documentos urbanísticos supramunicipales de esta índole ni, consecuentemente, a cómo enfocar la participación ciudadana vinculada.

Por todo ello, el presente artículo tratará de demostrar que, para lograr una implicación activa de los diferentes agentes del territorio, y hacer aflorar la toma de conciencia metropolitana referida a los grandes retos globales del territorio, **es necesario incorporar diversidad de estrategias de activación dirigidas a públicos diversos – institucional, técnico y ciudadano –, a diferentes escalas y, sobre todo, que vayan más allá de los períodos de información pública establecidos y acompañen todas las fase del plan.**

Aproximación del PDU metropolitano a la participación

La elaboración del PDU metropolitano sigue un procedimiento que prevé cuatro momentos clave vinculados a las diferentes fases:

- El documento de Avance, que plantea los objetivos y propósitos del plan de manera estratégica. Y su período de información pública, pensado para recoger sugerencias.
- El documento que concreta las propuestas a partir de los fundamentos del Avance. Y un segundo período de información pública donde presentar alegaciones.
- El documento que incorpora las modificaciones derivadas de los informes de alegaciones.
- El documento que se aprueba definitivamente y, posteriormente, será publicado en los boletines oficiales correspondientes para convertirse en ejecutivos y alcanzar así el rango de ley.

La complejidad en la tramitación del Plan, reside, principalmente, en el elevado grado de consenso necesario para la aprobación de cada una de sus fases del Consejo metropolitano de la AMB y en la

última de la Generalitat de Catalunya, y en el desarrollo del documento desde una lógica procesual que superpone una gran cantidad de visiones. Consecuentemente, era necesario plantear qué papel tenían que jugar los diferentes agentes e instituciones implicadas, tanto en relación al equipo técnico que redactaba el documento, como a la propia AMB como institución.

Por tanto, a partir de las premisas derivadas del contexto metropolitano descrito, **se entiende la participación desde una perspectiva ampliada**, como un proceso con diferentes niveles de implicación de los agentes que puedan sumar discurso al relato metropolitano de manera transparente, a pesar de tener intereses diversos y a menudo contrapuestos.



Fig. 01. Línea del tiempo de la redacción y tramitación del PDU metropolitano y estrategias participativas asociadas.

La conciencia metropolitana

La asignación de competencias urbanística a la AMB implica que el PDU metropolitano tiene que prever las condiciones urbanísticas para el desarrollo conjunto de 36 municipios, así como las acciones urbanísticas que éstos, en un futuro, tendrán que llevar a cabo para implementar sus determinaciones y conseguir sus objetivos. Por lo tanto, el Plan tiene que repensar las relaciones institucionales entre la entidad metropolitana y los organismos locales, estableciendo una nueva estructura de gobernanza que permita aplicar, con efectividad y eficiencia, las estrategias planteadas.

Por otro lado, en tanto que "plan director", puede llegar a entenderse como un documento estratégico, lo cual obliga a un proceso de reflexión global sobre los diferentes escenarios urbanos que se proyectan en el futuro a medio y largo plazo, y sobre cuáles son los principales retos a afrontar por la metrópolis.

Por todo ello, podemos decir que el Plan se sitúa a caballo entre dos lógicas de trabajo muy diferentes - una más conceptual y otra más operativa y, a su vez, entre dos escalas de trabajo también diversas - la metropolitana y la municipal -. Todas ellas, ciertamente, han condicionado tanto la perspectiva con que se han definido los objetivos y las áreas de trabajo del propio Plan, como la filosofía con la que se ha diseñado el proceso de participación que ha acompañado el Avance del Plan.

Desde un inicio, el Plan ha planteado estrategias para implicar a los diferentes agentes que pueden intervenir en su desarrollo y implementación y, en el momento de plantear el proceso de participación ciudadana del Avance era pues imprescindible crear espacios de encuentro donde mostrar determinadas cuestiones de interés metropolitano que, por su complejidad, no pueden ser resueltas desde la mirada local, como la escasez de vivienda asequible o la funcionalidad ecológica del territorio.

Por lo referido anteriormente, **el presente documento partirá de la hipótesis de que los procesos de participación son un instrumento clave para conseguir una toma de conciencia metropolitana a diferentes niveles, y justificará, a través de su experiencia, cuáles son los mecanismos más eficaces a la hora de reforzar este objetivo y plantear futuras fases. Finalmente, expondrá los resultados**

obtenidos durante el período de información pública del Avance, para poner en valor la importancia de las aportaciones recibidas.

Hacia una diagnosis compartida.

Mecanismos previos de refuerzo de la gobernanza metropolitana

Con la entrada en vigor de la LAMB, el último trimestre de 2010, se iniciaron los trabajos previos a la redacción del PDU metropolitano con la voluntad de generar una reflexión en el ámbito metropolitano abierta y transversal y, es por eso que, desde un primer momento, se decidió establecer diálogos con otras instituciones, otros profesionales u otras disciplinas, a través de diferentes formatos y diferentes espacios de información, participación o colaboración:

- Un primer acercamiento al mundo local, en la cual se realizaron una serie de entrevistas con los 36 ayuntamientos metropolitanos para conocer en detalle las oportunidades y las debilidades urbanísticas que, desde el municipio, se identifican como más relevantes.
- Una reflexión abierta con el mundo académico, profesional e institucional. Para ello, tuvieron lugar tres eventos clave: un debate abierto y transversal a través de jornadas técnicas (workshops); la creación de la colección "Quaderns PDU", plataforma editorial a través de la cual se están difundiendo los principales trabajos vinculados al Plan; y la exposición itinerante "Metròpolis Barcelona" que mostraba el pasado, el presente y las primeras ideas sobre el futuro del área metropolitana de Barcelona.

Los resultados de dichas estrategias se demostraron enormemente positivos, en el sentido de que permitieron recoger las preocupaciones de los ayuntamientos metropolitanos, los planteamientos teóricos iniciales del Plan debatiendo abiertamente con la comunidad científica y, sobre todo, el reconocimiento mutuo de todas aquellas personas que tenían que formar parte implicada en el proceso.

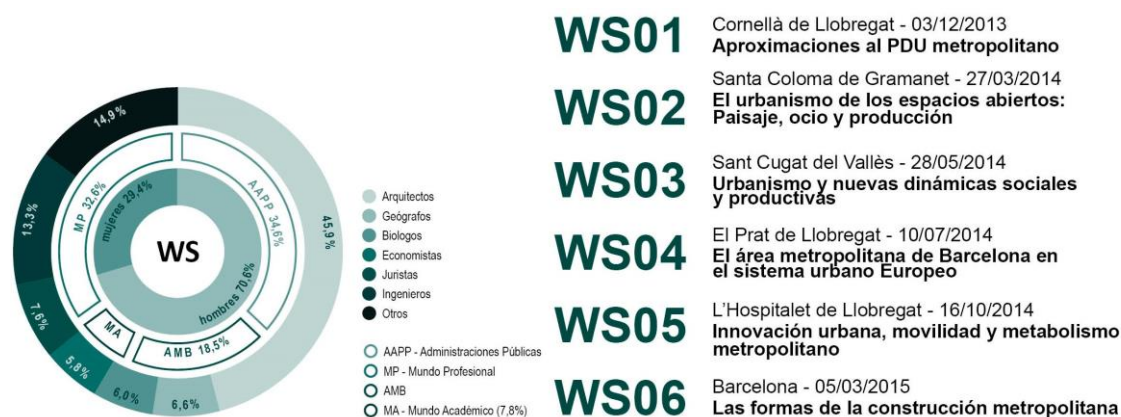


Fig. 02. Gráfico de los Workshops realizados y datos de participantes

El Avance

Tomando este punto de partida, la redacción del Avance se propuso conseguir una diagnosis del territorio compartida con los diferentes agentes que operan. Para conseguirlo, se crea el Servicio de Redacción del plan director (SRPD), con el objetivo de centralizar el discurso metropolitano urbanístico en un único equipo de trabajo dedicado exclusivamente a este fin. Las tareas del SRPD en la fase de avance del Plan se organizaron en dos etapas:

- Una primera etapa (2016 - 2017), en la que se sientan las bases de la futura propuesta del Avance del PDU y se plantean dos grandes objetivos: elaborar las **directrices urbanísticas** principales conjuntamente con expertos provenientes de los mundos académico, profesional e institucional, a través de unas mesas temáticas de debate, y definir las herramientas y espacios de gobernanza (comisiones) que acompañaran la elaboración del Plan: el "**Documento de bases**". Paralelamente, se empiezan a trabajar el espacio web PDU que servirá como plataforma de difusión y participación (urbanisme.amb.cat).
- En la segunda (2017 - 2018), se construye la diagnosis del PDU metropolitano y se elabora la propuesta del Avance, compartiendo periódicamente los trabajos técnicos del equipo de redacción del Plan con los diferentes espacios de participación definidos en el "Documento de bases" y coproduciendo, una parte del contenido de los trabajos. También se diseñó la exposición "Metropolis de ciutats" para explicar el contenido del Avance.

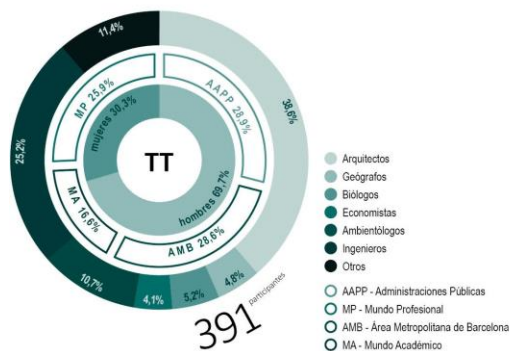
Es importante mencionar que el Avance del Plan incluía el "Programa de participación", donde se describieron de manera exhaustiva todas estas estrategias participativas, además de definir la hoja de ruta para el diseño del futuro proceso de participación que tendría lugar durante el período de información pública.

1ª etapa 2016 - 2017: la estructura participativa

Las mesas temáticas

Se trataron de espacios de reflexión y debate, coliderados por miembros del equipo de redacción y expertos externos, alrededor de las ocho temáticas que se consideran fundamentales para abordar con garantías el proceso de redacción del Plan, y en los que el PDU metropolitano deberá incidir de manera especial:

Dichas mesas se diseñaron con la lógica y el objetivo de que un grupo pluridisciplinar de expertos colaborasen en la formulación de un documento consensuado de directrices urbanísticas, desde la perspectiva del tema analizado. Posteriormente, dichas directrices fueron el punto de partida de los espacios de coproducción con los ayuntamientos metropolitanos.



- T1.0** Quadern Q16
Metabolismo urbano y servicios
- T2.0** Quadern Q15
Movilidad e infraestructuras de transporte
- T3.0** Quadern Q14
El paisaje de la metrópolis: ecología, ocio y producción
- T4.0** Quadern Q10
Áreas de innovación y centralidad
- T5.0** Quadern Q09
La actividad económica en polígonos
- T6.1** Quadern Q13
Tejidos residenciales de alineación
- T6.2** Quadern Q12
Crecimientos en bloque
- T6.3** Quadern Q11
Urbanizaciones dispersas

Fig. 03. Datos de asistencia y relación de Mesas Temáticas

El Documento de bases

El Documento de bases organiza el proceso de redacción del Plan director urbanístico, concreta sus herramientas y espacios de gobernanza y define la estructura participativa que lo acompañará, así como las funciones de cada una de las comisiones o grupos de trabajo propuestos.

Esta estructura participativa está compuesta por tres niveles:



Fig. 04. Comisiones propuestas por el "Documento de base" y sus integrantes

Nivel político-institucional

Son los espacios que incorporan agentes pertenecientes a administraciones públicas de los ámbitos local, metropolitano y autonómico. En ellos se debate la orientación de los trabajos y se ponen en consonancia las decisiones técnicas con las voluntades políticas existentes en cada momento.

Nivel técnico

Las comisiones técnicas están formadas por representantes de los municipios metropolitanos y de otros ámbitos sectoriales provenientes del urbanismo y otras disciplinas. Éstas orientan y validan el trabajo del SRPD desde la óptica técnica y profesional en las diferentes materias. Destacan especialmente los espacios y estrategias de colaboración diseñadas para trabajar estrechamente con los técnicos municipales, tal como explicaremos a continuación, y la Generalitat de Catalunya.



Fig. 05. Sesiones realizadas con las comisiones políticas y técnicas

Nivel ciudadano

Este nivel incluye el mapa de agentes de la sociedad civil identificado como necesario para la elaboración del Plan. En la fase previa a la aprobación del Avance, se orientó en gran medida a conseguir la máxima difusión sobre la existencia, el alcance y el proceso de redacción del Plan (web, exposición, etc.). Además, a modo de prueba piloto, se inició la coproducción de un Plan de Acción Local para Badia del Vallès. En la fase posterior a la aprobación del Plan, se suma la visión ciudadana a través de un proceso de participación explicado posteriormente.



Fig. 06. (de izquierda a derecha) Imágenes de las comisiones con los ayuntamientos metropolitanos, comisiones políticas y de la exposición “Metrópolis Barcelona”

2a etapa (2018 – 2019): los espacios de coproducción

La segunda etapa de los trabajos del Avance tenía como objetivo concretar los elementos y el contenido de la propuesta del Plan. Las tareas de redacción se plantearon como un proceso donde se alternaban, periódicamente, momentos de trabajo interno del equipo, con jornadas de exposición y debate de los resultados a las comisiones creadas a diferentes niveles. El objetivo final de esta fase de redacción era el de elaborar el documento del Avance, que tenía que ser elevado a la aprobación del Consejo metropolitano, formado por miembros electos de los consistorios municipales. Era fundamental, pues, incorporar activamente a sus técnicos municipales a través de diversos espacios de trabajo activos, para que realmente se convirtiesen en parte implicada en la redacción del Plan.

En este sentido, cabe destacar el trabajo realizado en dos de estos espacios de coproducción y/o codiseño, entendidos como una red de actores diversos produce políticas públicas en condiciones de igualdad (DiBa, 2019): las comisiones técnicas con los ayuntamientos metropolitanos y el desarrollo del de la prueba piloto en Badia del Vallès.

Comisiones con ayuntamiento

Tal como se comentaba, en esta segunda etapa, la colaboración con los ayuntamientos metropolitanos fue intencionadamente intensa. Principalmente, con tres objetivos: mantener la dinámica ya iniciada de recoger información de primera mano de los técnicos municipales en relación a las temáticas del Plan; la voluntad de hacerlos partícipes en todas las fases del proceso de los trabajos que se estaban desarrollando, conseguir un diagnóstico compartido, y contrastar con ellos la evolución de los trabajos y su concreción territorial.

A partir de las temáticas abordadas en las mesas temáticas en la etapa anterior, se reagruparon los ámbitos de trabajo en tres grandes bloques: áreas de innovación y de actividad, tejidos residenciales y metabolismo metropolitano. Cada uno de los bloques se trabajó en tres fases -marco teórico y conceptual, diagnosis y propuesta-, cada una de ellas, a su vez, desarrollada siguiendo la siguiente metodología:

- El SRPD trabajaba los contenidos de cada fase por un período de dos o tres meses.

- Se diseñaron unos talleres colaborativos con los ayuntamientos metropolitanos agrupados por seis subcomisiones - que respondían a ámbitos funcionales territoriales - donde se contrastaba la información de partida con la que trabajaba el SRPD y la territorialización de los resultados.
- El SRPD hacía evolucionar los trabajos en marcha basándose en las aportaciones de los talleres.
- Se presentaban las conclusiones principales de cada fase a la Comisión de Dirección Técnica del PDU para que validara el contenido.
- Se exponían las conclusiones principales de cada fase a las comisiones técnicas de los ayuntamientos metropolitanos y a diferentes áreas de la Generalitat, y se abría una sesión de debate en relación a ellas.

Durante este proceso se organizaron 24 sesiones de trabajo con los ayuntamientos, su participación culminó con la recogida de 395 aportaciones a la primera versión del documento de Avance (antes de ser aprobado por el Consejo metropolitano), el 48% se incorporaron en el documento del Avance y el 25% se incorporarán en el documento de la Aprobación Inicial.

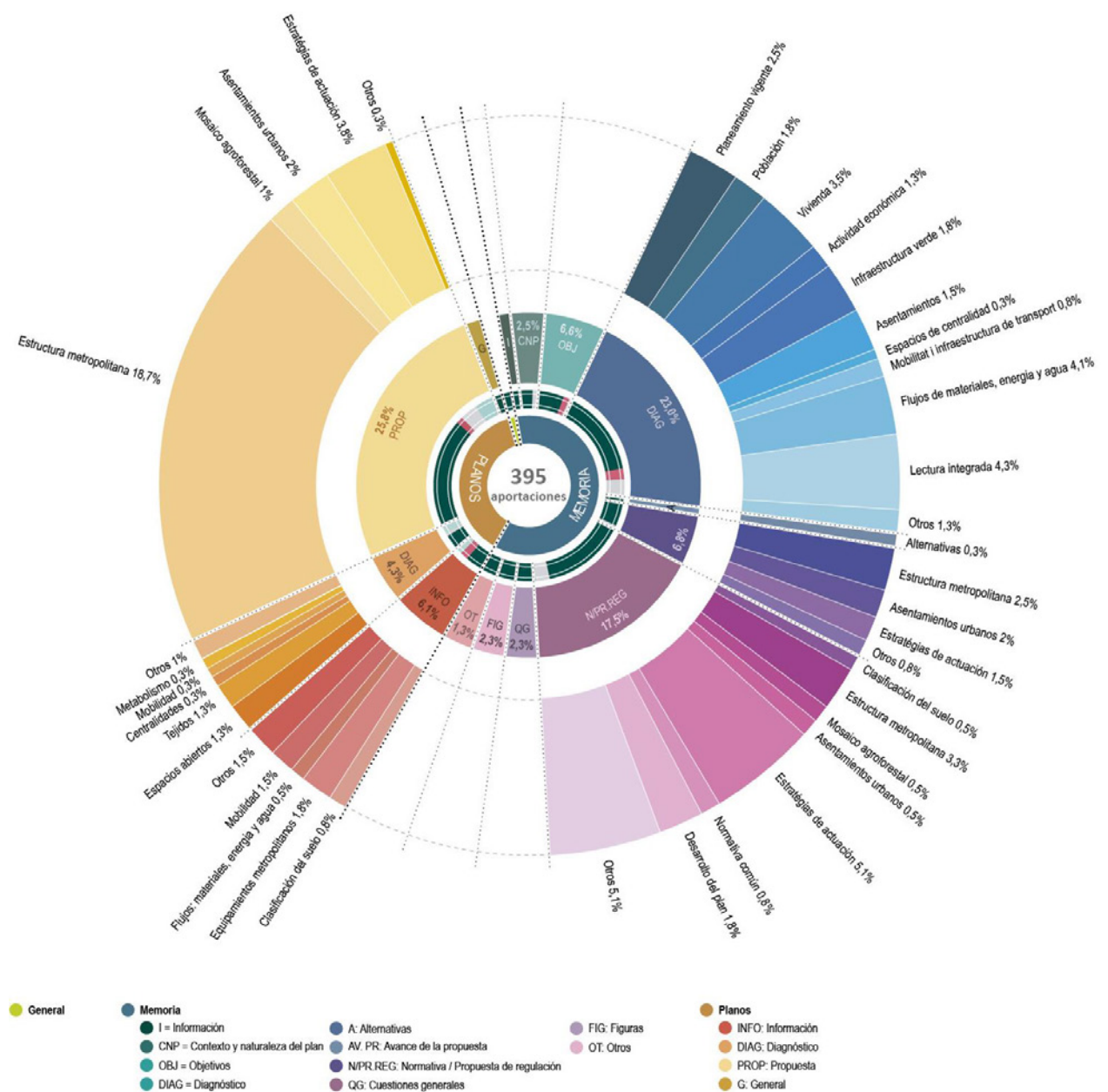


Fig. 07. Infografía del análisis de las aportaciones de los ayuntamientos metropolitanos.



Fig. 08. Imágenes de los talleres con técnicos municipales y del SRPD

Pruebas piloto: URBACT

El segundo proyecto se planteó como una prueba piloto: el Plan de Acción Integral (PAI) “Imagina Badia” en el municipio de Badia del Vallès.

El PAI se enmarca en la red “Sub>Urban Reinventing the fringe” del proyecto europeo URBACT, basado en una aproximación integral del urbanismo y en la construcción colaborativa del proyecto de ciudad. Su objetivo era pues el de definir estrategias, de forma participada, que fuesen encaminadas a corregir, paulatinamente, las diversas disfunciones urbanas, reforzando así el sentimiento de comunidad en un proceso de empoderamiento social y de mejora de la autoimagen del municipio.

El PAI supuso un auténtico laboratorio de creación, puesta en práctica y experimentación en espacios de debate común, donde técnicos y ciudadanos se enfrentaban a retos similares a los del futuro proceso de participación del Avance del PDU metropolitano. Principalmente, como trasladar la visión multiscalar del Plan y cómo co-diseñar el proceso, entre la ciudadanía y las diferentes administraciones implicadas: la metropolitana y la local.

Visión multiscalar

Badia del Vallès es un claro ejemplo de construcción ex-novo que acogió a funcionarios estatales. Finalmente fue destinado a otros colectivos, en su mayor parte inmigrantes, que ha evolucionado en la creación de un imaginario colectivo, interno y externo, estigmatizado, a la vez que un sentido identitario fuerte. Además, se trata de una comunidad muy estable y homogénea, debido a las condiciones especiales de acceso a las viviendas, determinadas por su régimen de protección especial.

Con el foco en la reconversión de tejidos urbanos de los años 70, se planteó en Badia del Vallès el reto de romper con el estigma y convertirla en una ciudad más dinámica y productiva, el desarrollo del PAI se centró en cómo conseguir una ciudad más conectada, saludable e inclusiva. Y, desde una mirada metropolitana se concretó un nuevo encaje territorial del gran conjunto residencial en relación con su entorno, y se definió una estructura espacial interna coherente a escala territorial, capaz de articular y poner en valor los elementos locales.

Uno de los principales retos del PAI, así como del propio PDU metropolitano, es como establecer las estrategias y acciones que tengan en cuenta la identidad y peculiaridades propias de cada entorno urbano, para otorgarles un papel protagonista y diferenciado y, a su vez, estas puedan ser extrapolables a escala metropolitana y europea.

Proceso co-diseñado

La redacción del PAI y su enfoque principal es consecuencia de las obligaciones adquiridas como socio en la red URBACT. Por ello, la elección de Badia del Vallès dentro del ámbito metropolitano supone el

co-diseño con el grupo local URBACT, formado, a su vez, por un Grupo central de debate (GCD) y el Grupo ampliado de debate (GAD).

Por un lado, el **GCD** fue el grupo motor responsable de coordinar y conducir el PAI. Estaba formado por ciudadanos, algunos de ellos también involucrados en asociaciones locales, técnicos del Ayuntamiento municipal y de la AMB. En otro nivel, se situaba el **GAD** cuyos miembros eran políticos electos, partidos políticos con representación municipal y otros agentes locales. Este grupo fue informado periódicamente de los avances del GCD y contribuyó haciendo sugerencias que se incorporaban al PAI.

Puntualmente, se abrió la colaboración a ciudadanos y otros agentes locales a través de dos sesiones en abierto. Así mismo, se habilitó un espacio en la web del Ayuntamiento donde se recogía toda la información vinculada con el PAI, y se informaba de sus avances, convocatorias, etc.

Los principales desafíos fueron: lidiar con la complejidad de activar un proceso reflexivo estratégico para establecer una diagnosis compartida, y co-diseñar las acciones concretas para alcanzar la visión de ciudad consensuada entre todos los agentes implicados.



Fig. 09. Logotipo de la campaña de comunicación del proyecto, codiseñado con los miembros del GCD, e imágenes de la sesión inicial en abierto.

Lecciones transferidas al PDU

En definitiva, las comisiones y el PAI alimentaron la redacción del PDU metropolitano en varios sentidos:

- Desde el punto de vista metodológico, sirvieron para fortalecer los lazos entre administraciones de diferente nivel, metropolitano y local, testar estrategias de trabajo conjunto y mejorar la comunicación entre ambas.
- En relación a los contenidos del Plan, los espacios de participación ayudaron a validar algunas de sus propuestas, a la vez que éstas se vieron enriquecidas por las aportaciones del mundo local, ciudadano y técnico, y contrastadas en el marco europeo de referencia.

Período de información pública del Avance del Plan

El 26 de marzo del 2019, el Consejo metropolitano aprobó el Avance del Plan - documento que define sus objetivos y propósitos- y con su publicación oficial se inició un período de información pública que se desarrolló a lo largo de 9 meses, hasta el 31 de enero de 2020.

De acuerdo con el TRLUC de 2010, se establece el procedimiento por el que se permite acceder y examinar los documentos y formular sugerencias a partir de los procedimientos administrativos utilizados tradicionalmente en cualquier figura de planeamiento, es decir, por escrito y previo registro de la comunicación. Ahora bien, como se ha explicado anteriormente, era muy importante que su contenido fuese debatido ampliamente, con el fin de incorporar visiones ciudadanas que, hasta el momento, no habían tomado parte activa del proceso.

Se definieron, pues, las estrategias de participación que podían ser implementadas en las diferentes fases de redacción, en colaboración estrecha entre la AMB -que lidera el proceso-, los ayuntamientos metropolitanos -como corresponsables del documento y conocedores de los actores locales que pueden ser clave en el proceso-, y las instituciones públicas o privadas con la capacidad de canalizar el discurso de un grupo amplio de actores con intereses comunes, como los Colegios profesionales o la asociación del Plan estratégico metropolitano de Barcelona (PEMB).

Por todo ello, esta etapa fue acompañada de un **proceso de participación ciudadana**, en el marco del cual se han desarrollado diferentes acciones, complementarias entre ellas, que han propiciado una participación con diferentes grados de implicación, que van desde ofrecer la simple posibilidad de informarse de las implicaciones del Plan, hasta la participación activa y colaboración interinstitucional.

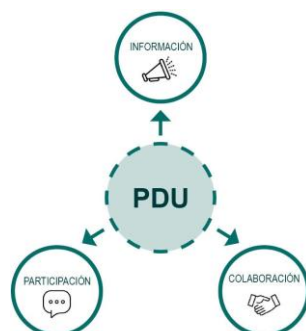


Fig. 10. Infografía sobre los diferentes niveles de implicación.

En este sentido, el proceso de participación del Avance del Plan se marcaba cinco objetivos:

- Explicar y difundir de modo comprensible su contenido.
- Completar la diagnosis compartida sumando la visión de la sociedad civil.
- Poner en valor las cuestiones de interés metropolitano.
- Mantener la implicación activa de los agentes institucionales.
- Recoger sugerencias.

Metodología y principios configuradores

El proceso de participación -entendido desde una perspectiva ampliada- se diseñó específicamente para implicar a gran diversidad de agentes, tanto la ciudadanía organizada como la que no está vinculada a ninguna entidad, los perfiles más técnicos y los menos conocedores de la materia, y supuso un marco de comunicación activa que daba voz a la ciudadanía, a la par que divulgaba los contenidos del Plan.

Con la voluntad de acercar el contenido del Avance del Plan y profundizar en su debate, se realizó una lectura transversal de éste en relación a **seis ejes temáticos** que se consideraron más fácilmente asimilables por el público no experto en urbanismo que asistiría a los debates.



Fig. 11. Iconos de la campaña de comunicación para identificar los ejes temáticos

Además de poner en valor estas cuestiones metropolitanas, el Plan también tuvo en cuenta las sinergias y dinámicas que se crean en los contextos intermedios: los **ámbitos funcionales territoriales**, los cuales comparten retos según sus características geográficas y morfológicas. El proceso participativo se apoyó en ellos y fue recorriendo cada uno de estos ámbitos con el fin de acabar de perfilar la visión de territorio del PDU, siguiendo la lógica supramunicipal.

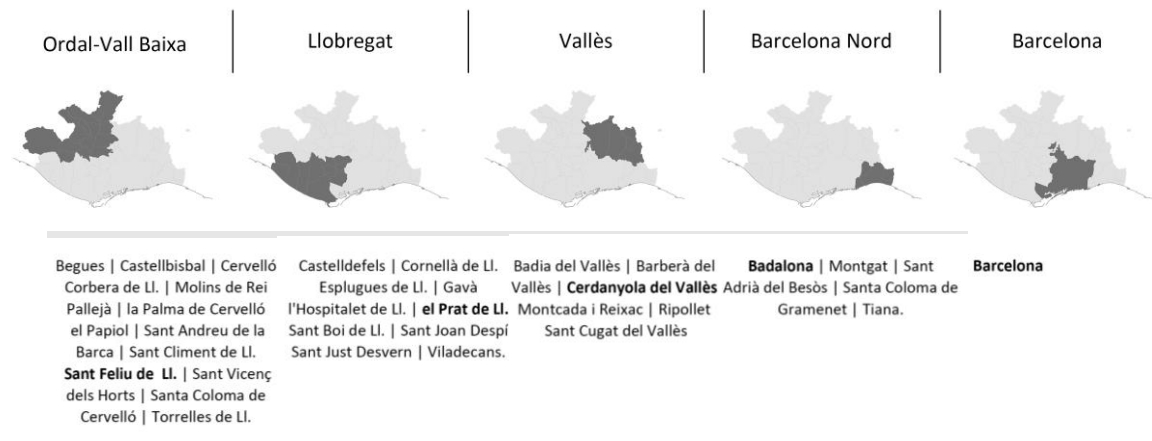


Fig. 12. Mapas de los ámbitos funcionales y listado de municipios, donde se resalta el que funcionaba como sede.

En definitiva, para poder lograr los objetivos citados y, a su vez, incorporar el planteamiento expuesto, se utilizaron principalmente **dos estrategias**:

- **Habilitar espacios de participación diversos, tanto presenciales como digitales.**
- **Amplificar, intensificar y diversificar la estrategia de comunicación**

Espacios presenciales de participación

Los espacios presenciales de participación se dirigían a la sociedad civil, tanto organizada como no, con el principal objetivo de que los técnicos del SRPD acercasen e hiciesen más comprensible el contenido del Plan en los diferentes territorios, y la ciudadanía pudiese profundizar en el debate de los seis ejes temáticos. Concretamente, se previeron un total de 21 sesiones, distribuidas en cuatro tipologías:

- **Jornadas presenciales abiertas:**
 - **Debates ciudadanos:** de carácter general dirigidos a la ciudadanía, coorganizadas con el equipo externo de Paisaje Transversal. (8)
 - **Debates en Colegios profesionales:** específicas y exhaustivas de cada uno de los ejes temáticos y dirigidas a profesionales especializados y coorganizadas con los órganos de gobierno de los diferentes Colegios Profesionales. (6)
- **Sesiones restringidas:**
 - **Talleres con entidades locales:** generales con los diferentes tejidos asociativos municipales de cada ámbito territorial (2)
 - **Talleres con asociaciones, operadores y grupos de interés:** específico y por temáticas, coorganizadas con el gabinete técnico del PEMB. (5)



Fig. 13. Infografía del calendario de las sesiones participativas

Los debates ciudadanos y los talleres con entidades locales recorrieron los diferentes ámbitos territoriales. Se celebró un debate ciudadano por cada ámbito y dos en el caso de Barcelona, dado su peso poblacional; uno de los municipios de cada ámbito funcionaba como sede y acogía los espacios de participación y la exposición itinerante. Las dinámicas participativas se estructuraban en tres partes: exposición del contenido del PDU metropolitano, un espacio de trabajo temático en grupos reducidos y la presentación de los resultados obtenidos en plenario. En relación a los talleres con entidades locales, a petición de los propios ayuntamientos se decidió prescindir de ellos, entendiendo que sus representantes -invitados por su respectiva administración local- serían los principales asistentes de los debates ciudadanos; sólo en el caso Barcelona se realizaron dos sesiones con entidades locales, en espacios de participación que ya existían.

Los debates en Colegios profesionales y los talleres con asociaciones, operadores y grupos de interés focalizaban el debate en los retos metropolitanos de cada una de las temáticas. Se desarrollaron seis

sesiones temáticas tipo ponencia en los Colegios profesionales, y cinco talleres con grupos de interés, que realizó el PEMB, e incluían también espacios de trabajo reducidos.

En relación a la convocatoria e inscripción, en los debates se contó con la colaboración de los servicios de comunicación y participación de todos los ayuntamientos metropolitanos, los Colegios coorganizaban una fila cero y difundían la sesión entre sus colegiados. Mientras que, para los talleres del PEMB, se elaboró un listado y se contactó directamente a agentes de centros de investigación, agentes privados, agentes públicos y asociaciones y grupos de interés (la cuádruple hélice).

Una vez finalizadas las jornadas previstas y superado el período de información pública, se celebró una última sesión conjunta con los primeros resultados de participación. Mediante esta sesión, se dio reconocimiento a la dedicación y confianza de todos los participantes del proceso, posibilitó la coincidencia de diferentes agentes para confrontar los resultados y permitió explicar cómo se planteaba trasladar las aportaciones al desarrollo del documento para la Aprobación Inicial del Plan.

Espacios digitales de participación

Para toda aquella persona que no pudieron asistir a las jornadas programadas, se facilitaron espacios digitales donde informarse de lo sucedido durante las jornadas presenciales y/o participar telemáticamente. Estos espacios digitales consistían en diferentes secciones de la web PDU (urbanisme.amb.cat/participa), anteriormente explicada:

- Una **página de la web para cada sesión**, que incluía: el programa, la crónica general, las ideas principales de cada mesa temática, una galería de fotografías, un vídeo resumen, el acta con cada uno de los comentarios recogidos y todos los materiales utilizados descargables.
- Una **encuesta**, con preguntas sobre cada uno de los ejes temáticos y en relación a los retos de los diferentes municipios de los ámbitos territoriales.
- Un **buzón de sugerencias** desde el que hacer llegar los documentos oficiales sin la necesidad de presenciarse físicamente.
- Un **formulario de contacto** para formular dudas o peticiones concretas sobre cualquier tema relacionado con el Plan.

Estrategia de comunicación

La estrategia de comunicación consistió en la elaboración de una campaña a partir de diversos soportes divulgativos que se dirigían a públicos diferenciados:

- **Publicación de documentos de resumen** dirigidos a un público de carácter técnico. Concretamente, un "Avance de Bolsillo" -compilación gráfica del contenido del Plan-, y una Síntesis del Avance en la colección "Quaderns PDU".
- **Materiales de difusión impresos** usando un lenguaje más pedagógico dirigido a la población no tan familiarizada con los planes urbanísticos, que explicaba las implicaciones del planeamiento territorial en la vida cotidiana, así como los propósitos del Plan o su proceso de participación. Concretamente: glosario urbanístico, folleto general y postales temáticas.
- **Materiales audiovisuales** pensados con el mismo lenguaje, contenido y receptor que el material impreso, aunque pensando en una difusión digital. Específicamente, un vídeo y un story maps.
- **Materiales para medios de comunicación**, tanto generalista como local, entrevistas y falcas publicitarias en la radio o la publicación de 98 piezas en prensa.
- **"Kits de convocatoria"** que se proporcionaban a los ayuntamientos metropolitanos para facilitarles la difusión de los eventos: carteles, material para redes sociales, plantillas de e-mail, etc.



Fig. 14. Foto collage postales temàtiques, a l'esquerra, i folletó general a la dreta.

Paralelamente, se ampliaron espacios de divulgación ya existentes:

- La **web del PDU metropolitano** con nuevas secciones relacionadas con la participación en las que se explicaba el proceso, las maneras de participar y la agenda de las jornadas.
- La **exposición "Metrópolis de ciutats"** con un plafón explicativo de los propósitos que se plantean en el documento de Avance del Plan.

Y se crearon otros nuevos, como la presencia en las redes sociales, en especial a través de:

- Un nuevo **perfil @PDUmetropolita** en Twitter en la que generar reflexión metropolitana y difundir convocatorias.

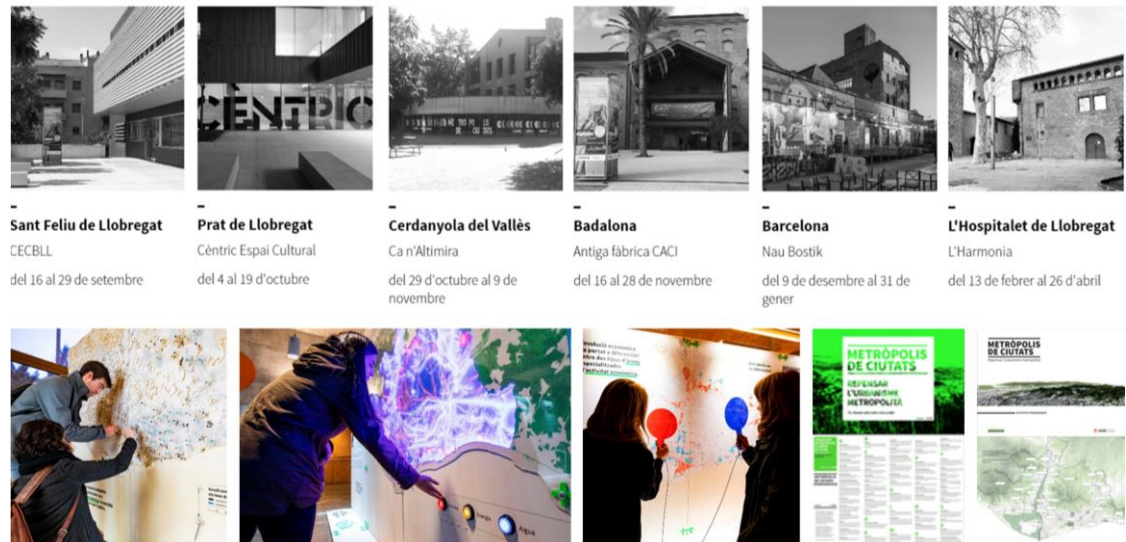


Fig. 15. Imagen de las itinerancias de la exposición "Metròpolis de ciutats", y fotos del contenido:

<https://urbanisme.amb.cat/divulgacio/exposicions>

Resultados del período de información pública

Durante el periodo de información pública se recibieron 95 documentos de sugerencias y se celebraron 21 sesiones participativas, además de las 6 itinerancias de la exposición "Metropolis de ciutats", con más de 5.800 visitantes. En estas sesiones asistieron, con diferentes grados de implicación, unas ochenta entidades y 1.047 personas de perfiles diversos.

Metodología

Los documentos de sugerencias y los comentarios hechos en cada uno de los espacios de participación se han desglosado en un total de 2.677 aportaciones a partir de una lectura exhaustiva de todas ellas, con el fin de establecer relaciones y conclusiones comunes en relación a diferentes aspectos. La rigurosidad de la metodología resulta muy importante como ejercicio de transparencia y devolución tanto para los participantes como a la hora de incorporarlos al Plan.

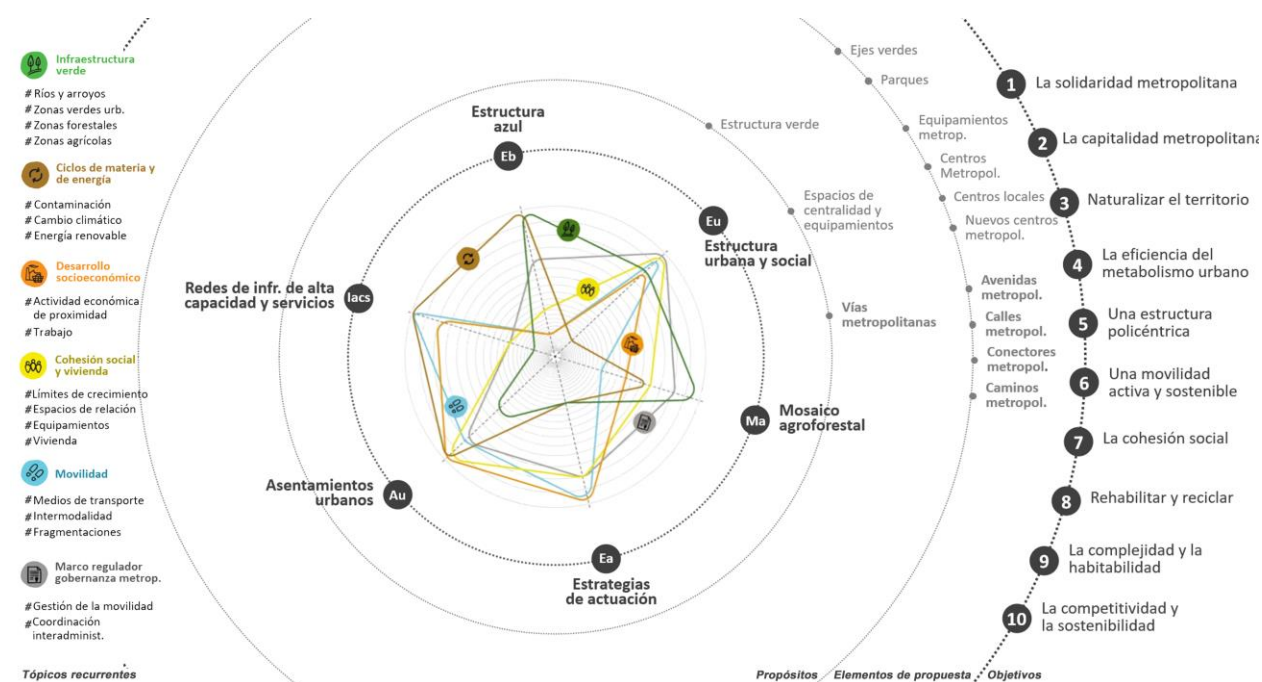


Fig. 16. Infografía de la relación entre los propósitos y sus elementos, las temáticas y los objetivos del plan

En primer lugar, cada aportación se asociaba a:

- El **tópico más recurrente (#)**, que permite identificar de manera rápida el objeto de las aportaciones. Se han definido un total de 45 tópicos.
- Los **elementos territoriales** concretos que se identifican, así como las veces que se repiten en diferentes aportaciones. Se han recogido en un mapa geolocalizado.

Por ejemplo, un comentario ciudadano como "La C-31 debe dejar de ser una barrera para la población que vive a su alrededor" y otros comentarios similares, se han identificado conjuntamente como "Trabajar/Superar las fragmentaciones viarias", dentro del tópico de la #fragmentaciones viarias/ferroviarias. En este tópico, se han identificado elementos territoriales como: la C-31, la B-20 o el tren a su paso por Montcada, entre otros.

Y, por otra parte, se establecían relaciones con elementos propios del Plan:

- Los **objetivos del Avance del Plan**, cada aportación se relacionaba con un máximo de tres de los diez definidos en el documento.
- Los **principales propósitos y elementos de propuesta**, también con un máximo de tres.

- Otros aspectos como la **gobernanza** - coordinación interadministrativa, gestión de la movilidad, etc.-, **normativa o estructura del documento** del Avance de Plan.
- Y, finalmente, se identificaba el **nivel de incidencia** que tiene el PDU metropolitano ante la propuesta o reclamación: directa -que se podría aplicar inmediatamente-, indirecta - que el Plan puede hacer recomendaciones, pero debe coordinarse con otras administraciones para llevarlo a cabo-, o nula.

Siguiendo con el ejemplo anterior, dicho comentario sería de incidencia directa, se vincularía con el objetivo de “favorecer la cohesión social” y elementos de propuesta como “avenidas metropolitanas” correspondientes al mapa de “estructura urbana y social”.

Una primera lectura de las aportaciones

En general, si tenemos en cuenta todas las aportaciones recogidas, cabe destacar las aportaciones vinculadas a los siguientes elementos y propósitos del plan:

- En primer lugar, 16% de las aportaciones se pueden vincular a las *avenidas metropolitanas* (9%) de la *estructura urbana y social* y la *red ferroviaria* (7%) de la *red de infraestructuras de alta capacidad*. Los tópicos más recurrentes son en relación con la movilidad, la *#mejora de las conexiones viarias y ferroviarias*, diferentes propuestas de gestión del *#transporte público* y la *#intermodalidad*, y la necesidad de unir el *#carril bici* entre municipios.
- En segundo, un 8% a las *estrategias de tejidos de los asentamientos urbanos*, los tópicos reiterados de las cuáles se asocian a la cohesión social, la demanda de soluciones para acceder a una *#vivienda asequible* y no perderla, y la necesidad de plantear *#estrategias en los tejidos urbanos* de mejora de la habitabilidad.
- Y, en tercero, un 6% se relacionaron con las *estrategias de espacio público de los asentamientos urbanos*, cuyos tópicos más repetidos están ligados a la infraestructura verde, la ampliación y el tratamiento de las *#zonas verdes* y los *#espacios de relación*.

Así pues, **este interés refuerza la necesidad que detectaba el Plan director urbanístico metropolitano de un modelo territorial que articule y vertebré las relaciones del territorio, entre municipios, a la vez que atienda a las necesidades de habitabilidad y de sociabilización de la población.**

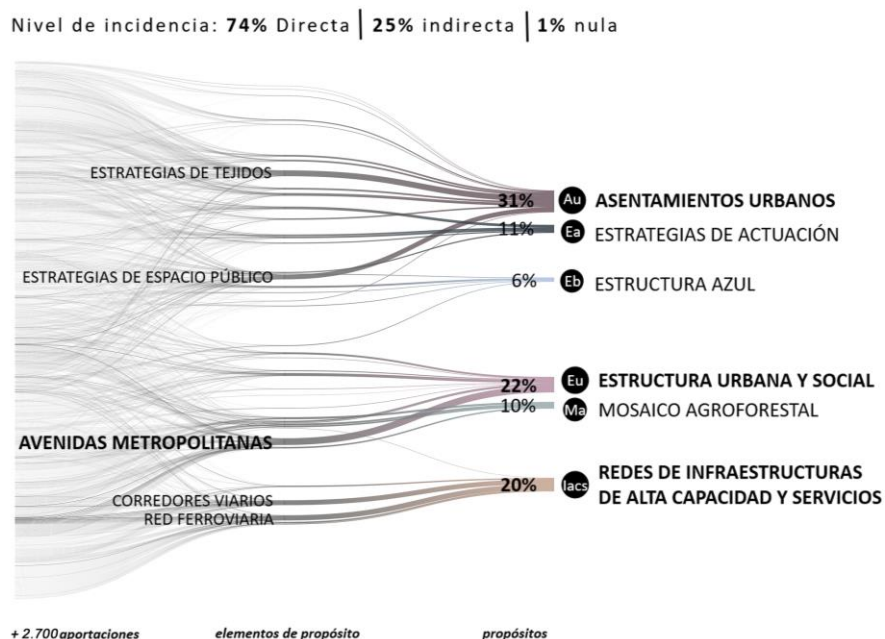


Fig. 17. Infografía que pone en relación las aportaciones con los propósitos del plan y sus elementos. Elaborada con Flourish

Si además establecemos las relaciones de todas las aportaciones con los objetivos del Plan, destacamos tres:

- Articular el territorio a partir de una estructura policéntrica.
- Favorecer la cohesión social a través de la vivienda, espacio público, equipamientos y transporte público.
- Fomentar la movilidad activa y sostenible repensando las infraestructuras existentes.

Finalmente, tanto en las sugerencias como en los talleres con grupos de interés reclamaron fuertemente la necesidad de una gobernanza clara del Plan, con la coordinación interadministrativa y sectorial que se deriva; destacan peticiones de incorporación de propuestas ya realizadas en planes aprobados anteriormente y el planeamiento sectorial (Plan sectorial del Aeropuerto, etc.) así como de establecer la relación entre el PGM y POUM. En los debates ciudadanos, sin embargo, las aportaciones son en relación a la mejora de la gestión de la movilidad y la red de servicios. Preocupaciones que, si bien no pasan directamente por una solución urbanística, sí reclaman coordinaciones, relaciones y acuerdos público-privados o entre administraciones. Por lo tanto, de manera implícita, recogen también **la necesidad de apremiar a las administraciones a coordinar y dar coherencia a sus políticas públicas sectoriales.**

Espacios presenciales

La asistencia global a los espacios presenciales de participación ha sido de 1.047 personas, sólo un tercio de ellas mujeres, y todos los comentarios recogidos en los espacios taller suman un total de 1.404.

Es importante mencionar la elevada asistencia en los debates ciudadanos: 348 asistentes, de los que provienen el 71% de las aportaciones. Especialmente concurridas fueron las sesiones en los ámbitos territoriales del Delta, Vallès y Norte, con una media de 80 personas por sesión. En general, dos tercios de los asistentes procedían del municipio que funcionaba como sede. En los talleres del PEMB, restringidos y reducidos, la media de personas por sesión fue de 15 personas.

Mientras que en los debates sobre todo se ha participado a título individual –el 50% de los participantes–, en los talleres ha sido mayoritaria la participación del sector público –más de un tercio de los asistentes–. En los dos casos también resalta un porcentaje elevado, de alrededor del 30%, de representantes de entidades.

A pesar de que en la convocatoria se reforzaba la inscripción previa de los debates ciudadano, los asistentes e inscritos no se correspondían -variaban entre el 30% y 60%- cosa que dificultaba las previsiones.

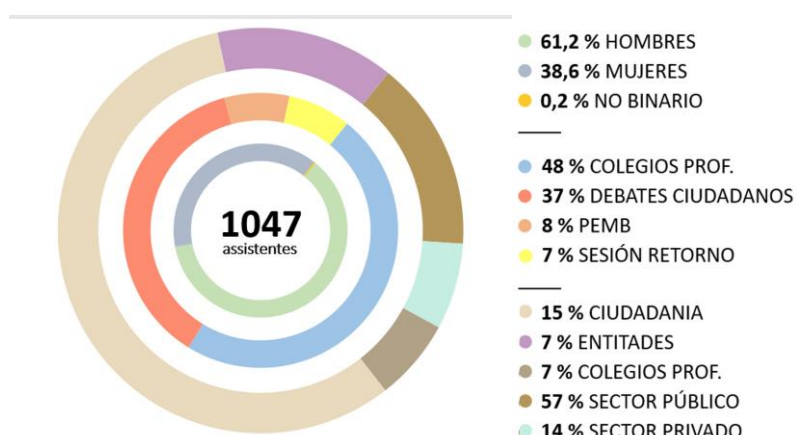


Fig. 18. Infografía de los perfiles de los participantes de los espacios presenciales.

Estos resultados hacen patente la dificultad de llegar a toda la diversidad de población de cada uno de los municipios, así como la necesidad de implementar diferentes tipos de estrategias para poder facilitar la participación de todos los colectivos invisibilizados (Roman B., 2019)

En los espacios presenciales, los aspectos más destacados tienen que ver con los objetivos del Plan de:

1. *Naturalizar el territorio potenciando los valores de la matriz biofísica.* La mayor parte de estas aportaciones se relacionan con la conservación de #zonas agrícolas y creación de huertos urbanos o la mejora de #zonas verdes urbanas.
2. *Mejorar la eficiencia del metabolismo urbano y minimizar los impactos ambientales.* Destaca la preocupación por la red de servicios, concretamente las medidas en #energía renovable, la separación de #red de agua y la reclamación de respuesta a los problemas derivados de la #contaminación y el #cambio climático.
3. *Fomentar una movilidad activa y sostenible.* Abundan los tópicos en la misma línea que los comentados de avenidas metropolitanas.

Nivel de incidencia: **46%** Directa | **47%** indirecta | **7%** nula

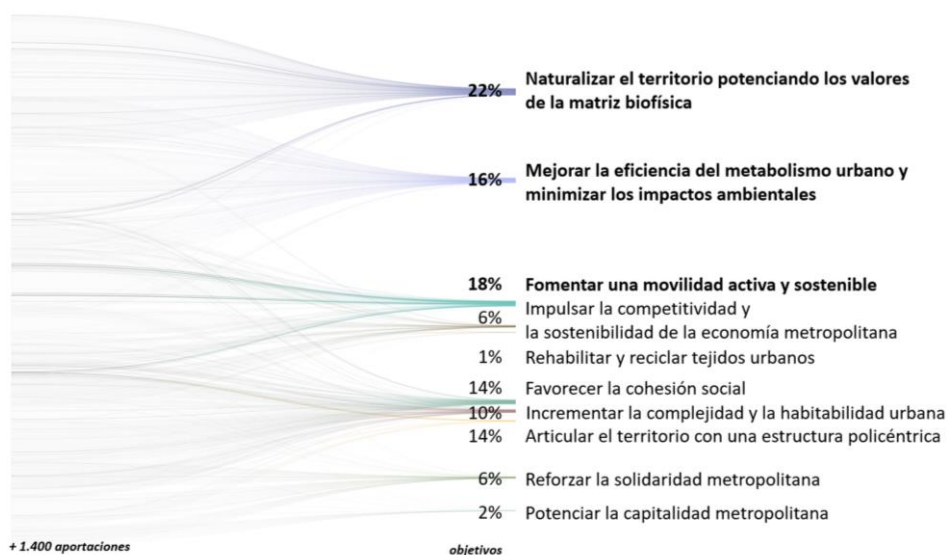


Fig. 19. Infografía que resume la vinculación de las aportaciones con los 10 objetivos del plan. Elaborada con Flourish

Así mismo, se ha elaborado una lectura territorial para poder profundizar en los retos que se plantean en cada uno de los ámbitos funcionales. Todo ello se ha recogido en el gráfico y mapa que les mostramos a continuación.

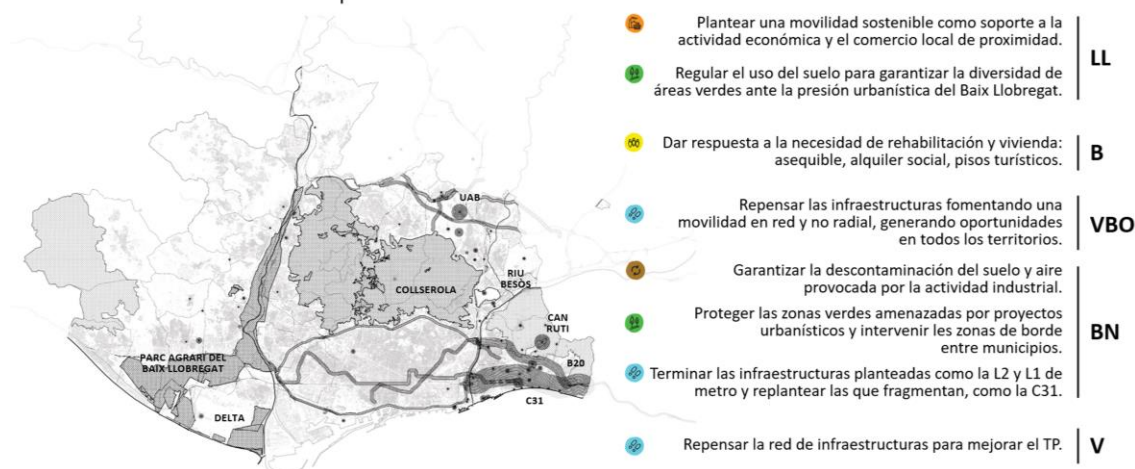


Fig. 20. Infografía que muestra el mapa del área metropolitana con los enclaves referidos en las aportaciones. A la derecha se resumen los principales retos planteados en cada uno.

Soportes divulgativos y espacios digitales

La importancia de presencia en Internet es indiscutible, con ello se puede llegar a mucha a más población, la exigencia en dedicación es mucho menor, mejora la comunicación y, además, ha ayudado al SRPD a que sus mensajes sean más precisos.

La **web PDU metropolitano** durante este período aumentó considerablemente sus visitas de manera que desde abril de 2019 se producen el 75% de visitas totales (34.976), y su año anterior de funcionamiento el restante 25%. Pero desde que este acabó, a finales de enero, van disminuyendo. De hecho, eran las diferentes páginas relacionadas con participación (participa, resúmenes de sesiones, formulario de inscripción, exposición...) las más visitadas junto a las noticias de actualidad y los materiales descargables. Por tanto, la disminución puede ser debida al fin del proceso de participación.

En relación a las consultas y demandas:

- Los **buzones de sugerencias** de los 95 documentos de sugerencias recibidos, 73 fueron entregados por medios digitales, es decir, casi el 80% de ellos –el 20% a través de la web PDU metropolitano-.
- Las **encuestas** recibidas suman un total 257 y el perfil medio de las personas que las han contestado es el de un hombre entre 30 y 50 años, con trabajo y residente en Barcelona, continuo urbano o Delta.
- El **formulario de contacto** han llegado 59 peticiones desde que está abierto, todas ellas de carácter muy diverso, desde pedir visitas guiadas a la exposición, recibir el boletín de noticias o información detallada sobre alguno de los trabajos.

En cuanto a las redes sociales, el perfil de Twitter cuenta con casi 1.000 seguidores, aumenta el número muy paulatinamente cosa que puede deberse a la falta de debate a escala metropolitana y el desconocimiento de la institución.

Encuestas online

Los retos metropolitanos más remarcados por los encuestados han sido los mismos que los destacados presencialmente: el acceso a la *#vivienda*, la mejora e incremento de la *#transporte público* e *#intermodalidad*, incrementar las *#zonas verdes* dentro de las ciudades y responder al *#cambio climático* y *#contaminación*. Destaca también una fuerte reclamación en relación a la *#gobernanza*, concretamente en

abordar de manera intermunicipal los problemas urbanísticos, de vivienda, espacio público y movilidad.

Es decir, las aportaciones derivadas de las encuestas, al igual que en los espacios presenciales, se relacionan sobre todo con los objetivos del Plan de:

- Naturalizar el territorio potenciando los valores de la matriz biofísica.
- Mejorar la eficiencia del metabolismo urbano y minimizar los impactos ambientales
- Fomentar una movilidad activa y sostenible.

Una lectura territorial a través de los ámbitos funcionales, refuerza las preocupaciones detectadas en los espacios presenciales.

Sugerencias

Los informes de sugerencias son documentos muy diversos en formato y extensión y en temática y escala de la propuesta y a diferencia de los debates, profundizan en aspectos de la normativa y en cambios específicos en la estructura o contenido del documento. A su vez, en estos casos las justificaciones que contienen están argumentadas con un mayor nivel de detalle.

Haciendo estas salvedades, se ha hecho el esfuerzo importante por analizar todas las aportaciones con una misma metodología y, de los 95 documentos recibidos, se desprendieron 1.273 aportaciones.

En primer lugar, en cuanto a los propósitos del plan:

- Coincidiendo con el análisis global, el más comentado es la *estructura urbana y social*, tanto en relación a las avenidas metropolitanas, sobre todo en relación a la *#mejora de conexiones* y la *#gestión de la movilidad* en especial a nuevos modelos de movilidad como el coche eléctrico, como también a la necesidad de unión de las *#zonas verdes* configurando una estructura verde.
- En menor medida, pero también hay muchas referencias a la *#vivienda* y sus estrategias de mantenimiento y creación –estrategias de tejidos- y a los *#límites de crecimiento* o necesidad de crecimiento municipal –objetivos de crecimiento municipal- en los *asentamientos urbanos*.
- También muy comentada la necesidad de *#energía renovable* y de pensar conjuntamente las redes de servicio de la propuesta de redes de *infraestructura de alta capacidad y servicios*.

Por otro lado, atendiendo a los diferentes grupos de remitentes (ayuntamientos metropolitanos, otras administraciones públicas, colegios profesionales, entidades e instituciones, sector privado y particulares) los resultados son los siguientes:

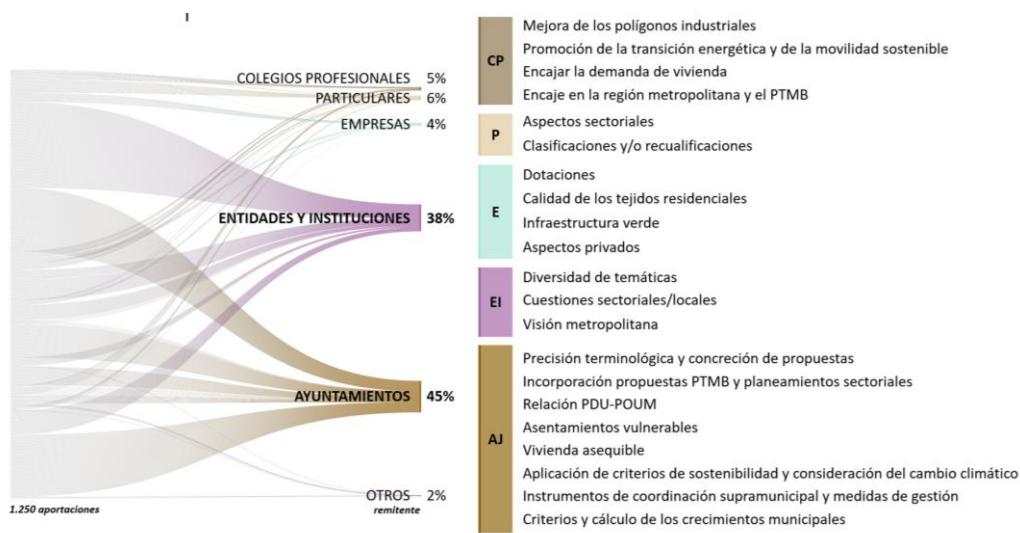


Fig. 21. Infografía que muestra el porcentaje de aportaciones recibidas de los diferentes remitentes. A la derecha se sintetizan las principales reflexiones referidas. Elaborada con Flourish.

Conclusiones

La experiencia del PDU metropolitano en participación

Hacer aflorar la conciencia metropolitana y reforzar las estructuras de confianza entre la ciudadanía y las diferentes administraciones implicadas en la redacción del PDU metropolitano, se dibujaban inicialmente como refuerzos colaterales de la participación. Sin embargo, la mirada ampliada hacia las estrategias participativas las ha revelado como herramientas de gobernanza e infraestructuras de confianza (González, I. 2018) fundamentales del propio Plan. El “Documento de bases”, especialmente, supuso la hoja de ruta reconocida por todos los actores y los espacios de participación que definían se convirtieron en la clave para conseguir un amplísimo consenso en la aprobación del Avance.

La población a la que nos dirigíamos, por otro lado, no contaba con una comprensión metropolitana de su entorno, pese a compartir, en el día a día, un territorio más allá de los límites municipales, donde residir, trabajar, relacionarse y divertirse. Tampoco existe un debate político abierto metropolitano, y es en la escala local en la que la población deposita su confianza democrática. Todo ello, junto a una cultura participativa más bien baja, dificulta la implicación ciudadana en temáticas metropolitanas. En este caso, **la participación ciudadana vinculada al PDU metropolitano -tanto los espacios participativos como las estrategias de comunicación- ha conseguido dar mayor visibilidad a la AMB como institución metropolitana, a la vez que ha difundido el contenido del Plan y reforzado los canales de comunicación con el tejido social.**

Como territoriantes (F. Muñoz, 2006) se requieren respuestas conjuntas, cooperativas y solidarias entre municipios. Sin embargo, la extraordinaria importancia de nuestra domesticidad, a su vez, reclama una mirada cercana que reconozca el valor de nuestro entorno más inmediato también en la planificación urbanística de gran escala. Una doble mirada, local y metropolitana, de gran importancia para la población, como muestra el análisis de los resultados del proceso del PDU metropolitano, y para el planeta, que en el escenario post-COVID19 tendrá si cabe mayor importancia.

Por ello, el gran esfuerzo metodológico en el análisis de las aportaciones y la importancia de los resultados. Como se ha detallado anteriormente, las aportaciones se relacionan tanto con elementos muy concretos del plan, como con objetivos estratégicos: demanda un modelo territorial que articule y vertebré las relaciones del territorio, entre municipios, a la vez que atienda a las necesidades de habitabilidad y de sociabilización de la población. Es decir, que las aportaciones recibidas, también muestran que la visión de la sociedad civil bascula en esta doble escala y se demuestra que es posible incorporar esta doble mirada, también en el discurso ciudadano.

En este sentido, **replicar iniciativas que trabajen a varias escalas como las comisiones con los ayuntamientos o el PAI de Badia del Vallès, supone un gran reto para el Plan, a la vez que una oportunidad de sumar la visión local a la perspectiva metropolitana de manera integradora y de forma participada.** Especialmente, los que ponen en relación ciudadanos y técnicos e implica aprendizajes a nivel individual y colectivo a través de un diálogo: informal y empático (R. Sennet, 2012).

Se partía de la dificultad de incorporar la participación ciudadana en la planificación estratégica (DiBa, 2015), y los resultados obtenidos y analizados, muestran cómo, acompañar la reflexión de los grandes retos de futuro -como en caso del PDU metropolitano y sus estrategias urbanísticas- a elementos más reconocibles, facilita, en el debate ciudadano la traslación desde lo conceptual a lo concreto.

Por lo tanto, concluimos, que un plan como el que nos ocupa, es una herramienta eficaz para incorporar la visión estratégica de gran escala, en la participación ciudadana.

Por una estrategia urbanística metropolitana, y participada

Ahora bien, la experiencia hasta el momento, arroja también elementos que tienen que ser tenidos en cuenta a la hora de abordar próximos procesos a nivel supramunicipal y/o metropolitano. Especialmente, si tenemos en cuenta el escenario post-COVID19

Por un lado, el esfuerzo de convocatoria en los espacios presenciales y la asistencia recibida, en relación a la población metropolitana global, si bien no es crucial para valorar el éxito de un proceso de participación, sí que apunta a la necesidad de dimensionar los recursos implicados. En este sentido, se intuye que, **apostar por espacios participativos ya existentes y contactos directos con las entidades locales con cierta legitimidad, permitirían recoger aportaciones más representativas.**

Esta circunstancia, se suma a perfiles relativamente homogéneos de los participantes. Por lo tanto, los colectivos más invisibilizados, como los jóvenes o gente mayor, o las mujeres y otras personas cuidadoras con menos disponibilidad de tiempo, no se han incorporado a la propuesta. **En el futuro, las estrategias deberían ir encaminadas a dar voz a dichos grupos, con el fin de sumar diversidad.** En este sentido, los espacios digitales habilitados, como por ejemplo la encuesta, refuerzan el perfil de hombre de mediana edad trabajador y, por lo tanto, ahondan en esta brecha social que se reproduce, también, en la participación.

Finalmente, apuntar la necesidad de trabajar y trasladar los modelos de gobernanza ensayado con los ayuntamientos metropolitanos, a la región metropolitana, entendiendo que también las cuestiones de gran escala trascienden los límites de la propia área metropolitana.

En definitiva, esta pandemia nos debe comprometer a (re)pensar conjuntamente cómo queremos vivir nuestras ciudades. Es por ello que cobra enorme importancia la participación ciudadana en la definición de estrategias, también de la urbanística, para compartir un modelo territorial y corresponsabilizarnos de las políticas públicas que afectan a la vez al funcionamiento de la metrópolis, y a la calidad de nuestros entornos más próximos.

Bibliografia

- AMB. 2019. *Programa de participación ciudadana. Avance del PDU metropolitano*.
- Diputació de Barcelona. 2019. *Glossari de participació ciutadana*. Col·lecció: Quaderns de participació ciutadana - 2015: *La planificación ciudadana en la planificación estratégica territorial*. Col·lecció: Documents de Treball. Sèrie Igualtat i Ciutadania.
- Fernández, J. 2006. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Editorial Reverté.
- Garcés, M. 2016. *Fora de classe. Textos de filosofía de guerrilla*. Barcelona: Arcàdia.
- González, I. 2018. *La revuelta de la atención social* [Conferencia]
- LaCol.2018. *Construir en col·lectiu. Participació en arquitectura i urbanisme*. Barcelona: Pol ien Edicions.
- Palacios, A. et al. 2019. *Memòria del projecte de recerca "Guia de Criteris ètics per als processos de participació ciutadana"*. UAB-AMB.
- Sennett, R. 2013. *Together. The Rituals, Pleasures and Politics of Cooperation*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- Tomàs, M. et al. 2015. *Being metropolitan: the effects of individual and contextual factors on shaping metropolitan identity*. Universitat de Barcelona.

La dimensión regional del proceso de urbanización. Configuración del territorio de la ciudad – región. AMGR y Gran Corrientes, Argentina.

Silvina López¹

¹ Centro de Geociencias Aplicadas y Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE. e-mail: silvina_lopez@hotmail.com

Venetia Romagnoli²

² IIDVi/IIDTHH, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, UNNE/CONICET. e-mail: venettiaromagnoli@hotmail.com

Palabras clave:

Ciudades medias, Región urbana, Política territorial

Resumen:

El cambio significativo en las relaciones de las ciudades con sus entornos en el contexto de la globalización, deriva en dinámicas regionales del proceso de urbanización, que han dado relevancia al concepto de ciudad-región como entidad administrativa y estratégica (Scott et al., 2001), y potencial sujeto de desarrollo (Boisier, 1992). Borja (2005) identifica tres dimensiones del fenómeno urbano: el territorio administrativo o ciudad oficial; la aglomeración metropolitana o ciudad física y funcional y la región urbana, ciudad-región de geometría variable y amplia complejidad, caracterizada por dificultades de identidad y de gobernabilidad. En AL la expansión urbana difusa ha dado lugar a formas de organización espacial en las que confluyen escalas urbana y regional. En Argentina, el proceso de desconcentración poblacional desde 1970, produjo el crecimiento de ciudades medias extra-pampeanas (Lindemboim, 2004), que en muchos casos se convirtieron en nodos regionales por su rol en la estructuración del territorio (Plan Estratégico Territorial, 2011). Entre ellas, se encuentran el Área Metropolitana del Gran Resistencia (AMGR) y Corrientes, ambas capitales de provincia, muy próximas entre sí, y que en su proceso de expansión han generado un complejo sistema de asentamientos urbanos, rurales y espacios de transición. El trabajo analiza el espacio urbano pluri-municipal conformado y las posibilidades de avanzar en el desarrollo de estrategias político-administrativas para la constitución del territorio de la ciudad-región.

Keywords:

Medium-sized cities, Urban region, Territorial policy

Abstract:

The significant change in the relationships of cities in the context of globalization, leads to regional dynamics of the urbanization process, which have given relevance to the concept of city-region as an administrative and strategic entity (Scott et al., 2001), and potential subject of development (Boisier, 1992). Borja (2005) identifies three dimensions of the urban phenomenon: the administrative territory or official city; the metropolitan agglomeration or physical and functional city and the urban region, city-region of variable geometry and wide complexity, characterized by difficulties of identity and governance. In LA the diffuse urban expansion has given rise to forms of spatial organization in which urban and regional scales come together. In Argentina, the process of population deconcentration since 1970, produced the growth of medium cities (Lindemboim, 2004), which in many cases became regional nodes due to their role in the structuring of the territory (Territorial Strategic Plan, 2011). Among them are the Metropolitan Area of the Great Resistance and Corrientes, provincial capitals, close to each other, and which in their expansion process have generated a complex system of urban, rural settlements and transition spaces. The work analyzes the multi-municipal urban space formed and the possibilities of advancing in the development of political-administrative strategies for the constitution of the territory of the city-region.

Introducción

Enfoque teórico, contextual y metodológico de abordaje

El estudio de la morfología urbana supone siempre una atención a los elementos básicos que configuran el tejido urbano y a los mecanismos de transformación de las estructuras. Exige a la vez una aproximación estructural, es decir, que tenga en cuenta los diversos elementos componentes y sus interrelaciones, y diacrónica, es decir histórica, que dé cuenta de las transformaciones. Esta dimensión es el campo de estudio de la morfogénesis, que supone conocer la configuración física del espacio y su carga simbólica, profundamente imbricadas e interrelacionadas, y conduce a una reflexión sobre las fuerzas sociales económicas, culturales y políticas que influyen en su configuración y transformación (Capel, 2002: 20).

La colonización de América por los españoles es una clara muestra de la importancia del factor político y cultural en la fundación de ciudades, en este caso como estrategia de dominio territorial y de aculturación. La creación de ciudades realizada en los reinos americanos de la monarquía hispana durante el siglo XVI fue una empresa ligada a los desarrollos más avanzados de la urbanística y la ciencia del Renacimiento. Las Leyes de Indias establecieron de forma muy precisa la organización de la ciudad hispanoamericana, en el contexto intelectual de la ciencia europea de la época y su aplicación a la América conquistada.

Durante el siglo XIX, en Europa comienza un proceso de intenso crecimiento de las ciudades en la que los ensanches y las urbanizaciones públicas o privadas se diseñaban mayoritariamente con el plano ortogonal, configuración que se adaptaba muy bien a las exigencias de división y valorización del suelo en la fase de desarrollo capitalista de la época (Capel, 2002). El trazado ortogonal se utilizó también en la creación de ciudades nuevas, tanto por los gobiernos imperiales como por las nuevas naciones. En los países iberoamericanos, los gobiernos independientes incentivaron la ocupación del territorio con núcleos de poblamiento diseñados en su mayor parte con ese modelo.

En la Argentina, con la ocupación del todo el territorio y la organización institucional del país entre 1880 y 1930, se instauró un Estado Moderno y se consolidó el modelo agroexportador basado en grandes recursos agrícolas, capitales externos y amplias masas de población inmigrante (Rapoport, 2006). El tipo de la ciudad pampeana permitió la urbanización del desierto bonaerense y fue el trazado de muchas otras ciudades. Se impuso sistemáticamente el plano ortogonal, con una estructura centrada en la plaza mayor desde la cual la densidad de población y de edificación, los valores de la tierra, las obras de equipamiento urbano y la provisión de servicios, decrece gradualmente en torno (Randle, 1977).

Frente al derrumbe de la economía mundial, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que siguió al período agroexportador, tuvo como eje la intervención creciente del Estado en la economía y la aparición y consolidación de la industria nacional, que generó un proceso de concentración poblacional en los grandes centros urbanos por la ampliación de la masa de trabajadores industriales y urbanos (Gran Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Tucumán), con cambios significativos en la composición social (Rapoport, 2006).

Luego de la segunda guerra mundial, los planes urbanos que se desarrollaron en toda Europa se basaron en los principios de la Carta de Atenas y tuvieron como elemento común la zonificación y segregación de actividades y usos. El impacto morfológico y urbanístico de estos proyectos, realizados de forma masiva en poco tiempo, contribuyó a modelar las ciudades de muchos países del mundo. La mayoría respondía a los mismos principios: bloques más o menos altos y aislados, desaparición de la calle, jerarquía de vías de comunicación, áreas comerciales concentradas, con escasas diferencias según el origen público o privado y la población destinataria. La construcción de polígonos en la periferia dejó entre ellos y la ciudad consolidada espacios sin edificar que fueron colmatándose posteriormente sin una tipología clara, al azar de las intervenciones de propietarios del suelo y de promotores, así como del trazado de las vías de circulación existentes (Capel, 2002).

En la Argentina, coincide con la etapa del modelo rentístico-financiero (1976-2001), en el que se produjo un fuerte proceso de desindustrialización y re-primarización de la economía (Rapoport, 2006). En este periodo se modificó la tendencia de crecimiento de los centros urbanos, el flujo migratorio del campo a la ciudad fue superado por desplazamientos hacia las ciudades intermedias, que experimentaron un crecimiento mayor al resto de los núcleos urbanos (cf. Rodríguez Vignoli, 2011), como fue el caso de las ciudades medias extra-pampeanas (Lindemboim, 2004). Por otra parte, en los años noventa se evidenció un fenómeno de peri-urbanización, debido al crecimiento de localidades de menos de dos mil habitantes cercanas a las grandes aglomeraciones (Leveau, 2011).

En Argentina como en AL, las dinámicas de expansión urbana discontinua se manifiestan en una compleja sucesión de espacios de transición entre lo urbano y lo rural, denominado como periurbano o rururbano. Este desarrollo discontinuo, conocido como "Sprawl" se caracteriza por urbanizaciones espaciadas entre sí o conurbaciones en los márgenes de las ciudades (Barnes, K., Morgan, J., 2002). El proceso de peri-urbanización es relacionado también por autores como Janoschka (2002) con la aparición de urbanizaciones cerradas en el área peri-urbana y rural. Estas formas de expansión han dado lugar a nuevas formas de organización espacial en las que confluyen las escalas urbana y regional, y muestran la intensificación de las relaciones entre ciudades con proximidad geográfica, que, sin embargo, pueden conservar su independencia desde el punto de vista político-administrativo.

La dinámica regional del proceso de urbanización

Actualmente las nuevas configuraciones urbanas están tomando diversas topologías territoriales: mega regiones, corredores urbanos y regiones urbanas (Hábitat, 2010). Esta última, se estructura en torno a ciudades estratégicas que extienden su influencia en el entorno regional, aunque también puede tratarse de una ciudad intermedia que ejerce influencia sobre una región determinada y sus núcleos urbanos y rurales (Bellet y Llop, 2000).

Patrick Geddes a principios del siglo XX, fue uno de los primeros que abordó la complejidad urbana como un proceso a escala regional en el que las grandes ciudades se dispersan y forman conglomerados como producto de los desarrollos tecnológicos. En esta idea, la ciudad es una unidad, a la vez un conjunto de procesos internos, y parte integrante de una red mayor de actividades humanas sobre el territorio.

La idea de ciudad región ha sido utilizado desde 1950 por urbanistas, economistas y planificadores urbanos para definir no sólo el área administrativa de una ciudad reconocible como conurbación, sino también su hinterland que abarca un territorio mayor. El concepto de área metropolitana surgió en la misma época en EEUU, analizando la organización de una ciudad central no incluida en el radio de influencia de otra población, en base a la relación residencia y trabajo.

La ciudad metropolitana se puede definir como un espacio urbano sobre un territorio pluri-municipal que puede ser continuo o discontinuo, pero funcionalmente vinculado, y en cuyo proceso de conformación se pueden reconocer fases. La movilidad residencial con la pérdida de habitantes de la ciudad central en beneficio de su entorno constituye un factor determinante en la conformación de las dinámicas espaciales metropolitanas y es el proceso mediante el cual se materializan las formas urbanas (Feria, 2011).

Es central en la construcción del concepto de ciudad-región la dinámica regional que toma el proceso de urbanización. La forma espacial se concibe como una base superior para las actividades productivas y una organización del territorio que refuerza la noción de aglomeración; es por ello que los argumentos sobre la relevancia de la ciudad-región como entidad administrativa o estratégica han crecido en el último tiempo (Scott et al., 2001).

Borja (2005) reconoce tres dimensiones del fenómeno urbano: el territorio administrativo (la ciudad oficial); la aglomeración metropolitana (la ciudad real física y funcional); y la ciudad-región urbana. Esa tercera dimensión urbana, de geometría variable y amplia complejidad, es la nueva ciudad, más regional que metropolitana. La ciudad-región que se configura, es más una formación espacial que un territorio, dadas las dificultades de cohesión social, de identidad cultural y de gobernabilidad en las que se gesta.

La ciudad futura plantea la construcción progresiva de un territorio urbano basado en redes y caracterizado por la discontinuidad y la heterogeneidad en tamaño de los núcleos de población que se solapan. Este salto de escala exige modelos de gestión, conceptos e instrumentos de planeamiento y participación y políticas urbanas innovadoras. Entre los retos de la planificación, el desarrollo de estrategias que posibiliten la configuración del espacio de la ciudad-región como territorio.

Este trabajo analiza la reconstrucción de la evolución de dos ciudades originadas en diferentes momentos históricos de Argentina, que a partir de las relaciones funcionales y la complementariedad de actividades constituyen actualmente un espacio de escala metropolitana y que en un escenario prospectivo puede constituirse en una región urbana, en los términos de Scott (2001). La estrategia de análisis tuvo un carácter fuertemente inductivo, basado en definición de variables y etapas, que se fueron ajustando a partir de la interrelación entre la teoría, el marco contextual y los datos.

Las variables basadas en Borja (2005) que estructuran el desarrollo de la ponencia son: la relación con el espacio regional, relación urbano-rural; la evolución de la ciudad física y funcional y el territorio administrativo, a la luz de las cuales se interpelan los procesos acontecidos en el caso de estudio en tres etapas temporales: desde el origen a 1970; el período 1970 - 2000 y el espacio metropolitano en el siglo XXI, entendiendo que la primer etapa está determinada por un proceso de configuración independiente y con desarrollos disímiles de ambas ciudades, mientras que en el segundo corte temporal se evidencia un punto de inflexión en el crecimiento de las ciudades medias en la Argentina y un inicio del proceso de conurbación con la construcción del puente entre sendas urbes. Finalmente, se aplica la matriz analítica al espacio metropolitano en el siglo XXI.

El caso del AMGR y Gran Corrientes

Resistencia y Corrientes son ciudades capitales de las provincias de Chaco y Corrientes ubicadas en el nordeste de la República Argentina (Figura 1), localizadas sobre márgenes opuestas del río Paraná, a 20 km de distancia entre sí, y que estructuran un aglomerado urbano de un millón de habitantes. Estos dos centros urbanos de similar tamaño poblacional, contrapesan su centralidad a escala territorial, sirviéndose e impactando mutuamente de acuerdo con las características específicas que plantean sus estructuras urbanas (Figura 2) (Alcalá, 2015).

En el sistema urbano argentino son aglomeraciones de tamaño intermedio (ATIs) según la clasificación de Vapñarsky y Gorojovsky (1990), más precisamente a partir de Di Nucci y Linares (2016) y en base al crecimiento y diversificación de las aglomeraciones de tamaño intermedio desde la década de los noventa, diferenciando entre: ATIs mayores (400.000 a 999.000 hab.); ATIs intermedias (100.000 a 399.000 hab.) y ATIs menores (50.000 a 99.000 hab.), se ubican en el límite entre ATIs intermedias y ATIs mayores.



Figura 1. Ubicación de Corrientes y Resistencia en Argentina. Fuente: Elaboración propia.

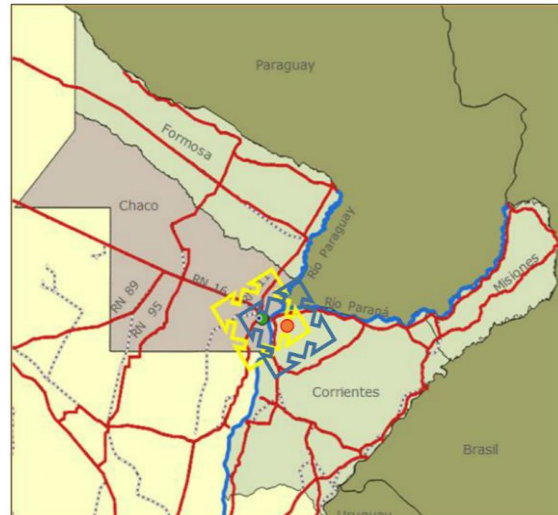


Figura 2. Nodo regional biprovincial Gran Resistencia-Gran Corrientes Fuente: Elab.propia.

Evolución de la aglomeración metropolitana

El origen de las ciudades

La ocupación del territorio de Corrientes se inició con la fundación de la ciudad de San Juan de Vera de las siete corrientes en 1588, en un punto estratégico entre Asunción y Buenos Aires, pero el dominio inicial no se expandió por mucho tiempo debido a las características del relieve de la región y al permanente asedio de los indígenas del Chaco.

El fuerte que dio origen a la ciudad de Corrientes se localizó sobre la margen Sur del Río Paraná, con el centro definido por la plaza, que se ubicó orientado hacia el borde fluvial como recomendaban para esos casos las Leyes de Indias. La ciudad se desarrolló en torno al puerto, por lo que se consolidó sobre la ribera, expandiéndose luego hacia el Este y el Sur. Santa Ana de los Guácaras se originó como reducción franciscana unos cuarenta años después de Corrientes, a 15 km de distancia, formando parte del primer núcleo de expansión territorial de la misma.

Al iniciarse el período independiente, se creó la provincia de Corrientes (en 1814) y se reconoció a la ciudad de Corrientes como su Capital, la que se convirtió en cabecera de un amplio territorio jurisdiccional, dividido en vecindarios rurales y en parroquias, región político- religiosa heredada de las leyes españolas. Posteriormente, con la consolidación de la República y el modelo agroexportador instaurado desde 1880, la ciudad se fortaleció como sede de la administración, el comercio y las finanzas locales.

En 1872 el gobierno nacional creó la Gobernación del Chaco, y en 1874 estableció la Jefatura Política del Chaco, con cuatro cantones militares (Ley N° 576). El paraje San Fernando, conocido como Resistencia, estaba ocupado por obrajes madereros y habitado por criollos de Corrientes y peones indígenas, cuando Resistencia se fundó oficialmente en 1878 a unos 15 km de la ribera norte del Río Paraná. En 1884 cuando la Gobernación del Chaco fue separada de la de Formosa, se oficializó a la colonia Resistencia como su capital.

Su trazado fue moderno, de urbanística republicana, propio de las colonias agrícolas fundadas en esa época para la radicación de contingentes migratorios europeos, un plano ortogonal en damero perfecto, con una plaza mayor en el centro y otras dispuestas simétricamente en el centro de los cuatro cuadrantes en que se dividía el plano, y con homogeneidad también en la parcelación interna de las manzanas. Desde su inicio operó como una ciudad cabecera de penetración al hostil territorio chaqueño. Sobre el brazo del Río Paraná,

para la llegada de productos para la colonia, inició el funcionamiento del embarcadero, que luego se desarrolló como puerto y dio origen a Barranqueras. Hacia el Oeste de Resistencia se instalaron en los años siguientes colonos agricultores, que se comunicaban a través del Río Negro desde puerto Vicentín.

Resistencia a inicios del sXX contaba con sedes de edificios públicos, alumbrado a gas en calles céntricas, la red del ferrocarril Santa Fe y un primer tranvía rural que llegaba hasta el puerto de Barranqueras. Desde 1901, como parte del proceso de industrialización del Chaco en torno a la explotación de los bosques nativos de quebracho y el cultivo de caña de azúcar y algodón, se instalaron fábricas. En torno de la actividad fabril se conformó la ciudad de Fontana y la ciudad de Puerto Vilelas, que se originó en 1917 con familias de los empleados de la Compañía Productora de tanino establecida muy próxima a puerto Barranqueras.

En los primeros cincuenta años de historia de la ocupación efectiva del Chaco, los centros urbanos que compondrían el Área Metropolitana Gran Resistencia tuvieron un lento crecimiento, por ende, una limitada expansión territorial y un leve impacto sobre el ambiente que conforma su sitio (Alberto, 2009). En 1959 por Ley provincial N° 236, se dividió el territorio de Resistencia para crear los municipios de Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana, condición perdida en 1963 cuando el gobierno militar de facto por Decreto Ley N°52 reintegró Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana a Resistencia. Esto fue anulado con la ley provincial N°555/64 en el caso de Barranqueras y Puerto Vilelas, y por ley N°1340/73 en el caso de Fontana.

En cuanto a la estructura urbana y forma de crecimiento de las ciudades analizadas en este período ambas tuvieron desarrollos disímiles. En la ciudad de Corrientes fueron determinantes las vías y las instalaciones ferroviarias construidas desde 1890, la construcción de la línea de ferrocarril paralela a la avenida 3 de abril definió un límite importante para la expansión de la ciudad hacia el sur (Figura 3). Con la construcción en el año 1930 de la defensa costera, se consolidó el borde ribereño y hasta 1940 la ciudad creció de forma radial y consolidando el Casco histórico, sin modificar la estructura (Figura 4).

En el caso de Resistencia, su crecimiento fue prácticamente insular, ya que para llegar a la costa del Paraná debían hacerse largos rodeos o bien atravesar zonas de esteros y crecientes. La pavimentación del camino a Barranqueras en 1930 posibilitó la extensión de la estructura en damero a lo largo de los ejes viales principales lindera al sistema fluvial - lagunar del Río Negro.

Las ciudades de Resistencia y Corrientes se desarrollaron en forma independiente con embrionarias relaciones en esta etapa. El servicio regular de transporte fluvial entre Barranqueras y Corrientes, que se realizaba desde 1885, se complementa en 1929 con los viajes de la balsa automóvil que intensificó el tránsito entre las ciudades y de toda la región.



Figura 3. Estructura de la ciudad de Corrientes. Sobre plano 1895. Elaboración propia.



Figura 4. Fotografía aérea ciudad de Corrientes. 1950.

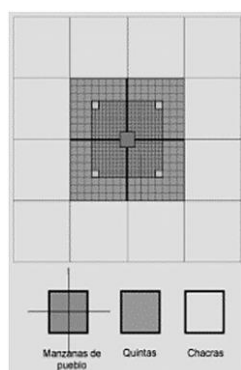


Figura 5. Tercera Mensura de Resistencia año 1884. Fuente: POT RES 2040 (2019)



Figura 6. Mancha urbana de las ciudades de Resistencia, Barranqueras, Fontana y Puerto Vilelas. Año 1960. Fuente: Alberto, J. A. (2009)

Evolución en el período 1970 - 2000

Relación con el espacio regional

En el periodo en el que se produce el rápido crecimiento de las ciudades intermedias extra-pampeanas, la ciudad de Corrientes prácticamente duplicó su población entre los censos de 1970 y 1999, mientras que en las localidades próximas, el mayor aumento poblacional se produjo entre 1991 y 2001, a partir de la migración de población rural. Si bien los valores son cuantitativamente pequeños, ya que se trataba de localidades de menos de cuatro mil habitantes, en algunos casos han duplicado su población.

Entre 1970 y 2001 la población de Resistencia creció un 150 %, en correspondencia con el acelerado proceso de urbanización provincial y como consecuencia de la migración campo-ciudad. En ese período se destaca la formación de barrios de población aborigen y la expansión física de la ciudad hasta tener continuidad urbana con los municipios del AMGR.

En los 80s y 90s, diversas actividades se desarrollaron en localidades del área de influencia de Corrientes con inversión de capitales de ambas provincias, debido a los atractivos naturales y a la localización estratégica. Las localidades de Paso de la Patria, San Cosme y Santa Ana fueron las principales receptoras de emprendimientos turísticos y urbanizaciones con destino a viviendas de fin de semana y residencia hotelera, muchos de ellos con el formato de barrios cerrados.

La ciudad física y funcional

En 1973 se inauguraron el puente Gral. Belgrano y los accesos y vinculaciones, obras que configuraron la estructura vial principal del actual territorio, y determinaron un punto de inflexión en la relación entre ambas ciudades. Con la construcción de conjuntos de viviendas a través de operatorias públicas y de empresas que en muchos casos aportaban el terreno, se inicia desde 1978 en ambas urbes, un proceso de desarrollo discontinuo de la trama urbana, con vacíos intermedios y diferentes trazados, acompañado por el acceso informal al suelo de población de bajos recursos, en áreas con riesgo ambiental (Figura 7).

En la Ciudad de Corrientes, a finales de los 80s se podían identificar el casco histórico y el sector central, y los sectores consolidados vinculados a los ejes radiales de las avenidas de acceso a la ciudad (Gutiérrez, 1988). En la década siguiente se produjo una notable expansión hacia el sudeste y hacia el este, superando la barrera de la RN N° 12, por la construcción de barrios de vivienda social y loteos de parcelas peri-urbanas.

En el AMGR, el área donde inicialmente se estableció la interrelación funcional y la continuidad de la trama entre los municipios se apoyó en unas pocas vías continuas perpendiculares a la RN N° 11. El crecimiento hacia el norte estuvo durante mucho tiempo condicionado por el río Negro y su sistema lacustre y luego por

las obras de defensa construidas a partir del episodio de inundación en los años 1982-1983. Este sistema de defensas provisorio fue transpuesto sistemáticamente por la urbanización en momentos de sequía (Alcalá, 2015). Por otra parte, el crecimiento hacia el sur estuvo condicionado por grandes infraestructuras como el Aeropuerto, las lagunas de oxidación cloacal y el basural a cielo abierto.

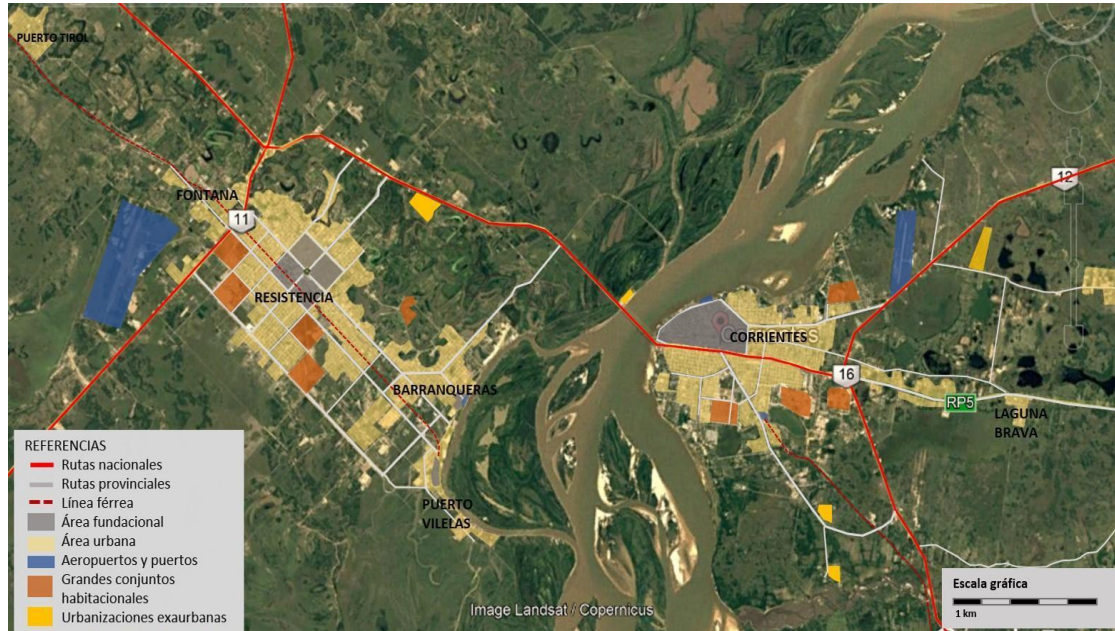


Figura 7. Estructura urbana de AMGR y Corrientes en 1980. Fuente: elaboración propia con base en POT RES (2019) y Gutiérrez (1988), sobre imagen satelital (Google Earth, 1986).

El territorio administrativo

En el caso de Resistencia el área metropolitana se constituyó institucionalmente, fue definida como Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR) por Ley Provincial N°2406 de 1979. En el mismo periodo se elaboran los Códigos de Planeamiento Urbano (CPU) de ambas ciudades, normativa urbana que regula el tipo y densidad de ocupación y edificación en cada distrito. El CPU Ambiental de Resistencia, Ordenanza N°523/79 y modificatorias, y el CPU de la ciudad de Corrientes, Ordenanza N°1071/81 y modificatorias.

En los CPU de ambas ciudades los distritos que concentran equipamiento comercial, administrativo, de servicios y residenciales de alta densidad, están localizados en el área central y siguiendo los ejes estructurantes de la red vial conformada por las principales avenidas (Figura 8).

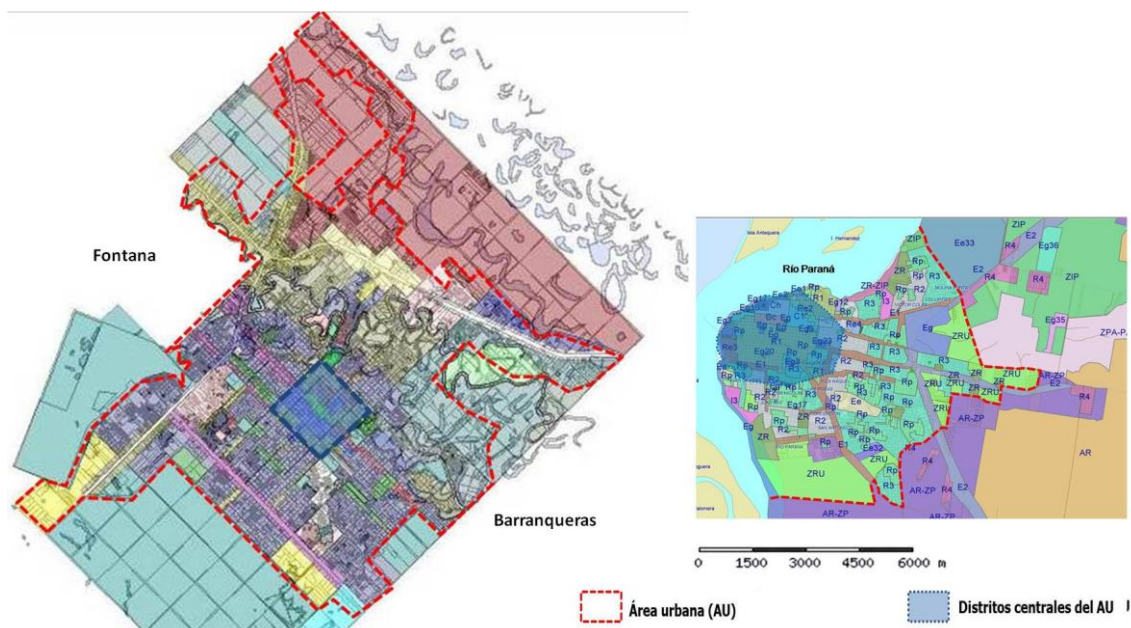


Figura 8. Zonificación de los CPU de Resistencia y Corrientes. Fuente: López (2016)

El espacio metropolitano actual S XXI

Relación con el espacio regional

Las áreas metropolitanas concentran más del 30% de la población provincial, el Gran Corrientes de 358.000 habitantes el 36,2 % de la población de Corrientes y el AMGR de 385.726 habitantes el 36% de la población del Chaco (INDEC, 2010).

El AMGR es un área metropolitana polinuclear sobre el que las ciudades configuraron con el tiempo una única mancha urbana (Figura 9), sin embargo, la ciudad de Resistencia ejerce la centralidad financiera, comercial, laboral, administrativa, educativa, recreativa y el municipio de Resistencia concentra aproximadamente el 75% de la población

Desde 2001 se considera Gran Corrientes al conglomerado constituido por la ciudad de Corrientes Capital y las localidades del Municipio Capital (INDEC, 2001). En los últimos años se incluyen en la denominación las localidades de Santa Ana de los Guácaras (15 km al NE) y Riachuelo (18 km al SE), con los que mantiene una fuerte relación funcional. El Gran Corrientes no configura un continuo urbano, aparecen áreas periurbanas y rurales intermedias entre las localidades de distinto grado de consolidación y cantidad de población. El Municipio Capital concentra el 98% de la población.

En el área de influencia directa, entre los 20 y 50 km, se localizan localidades con escaso peso poblacional y baja complejidad de actividades urbanas cabeceras de municipios con alto porcentaje de población dispersa en el área rural. (Figura 9). En el caso del AMGR las localidades de Puerto Tirol, Colonia Popular, Laguna Blanca, Colonia Benítez y Margarita Belén, y en el de Corrientes, Paso de la Patria, San Cosme y San Luis del Palmar.

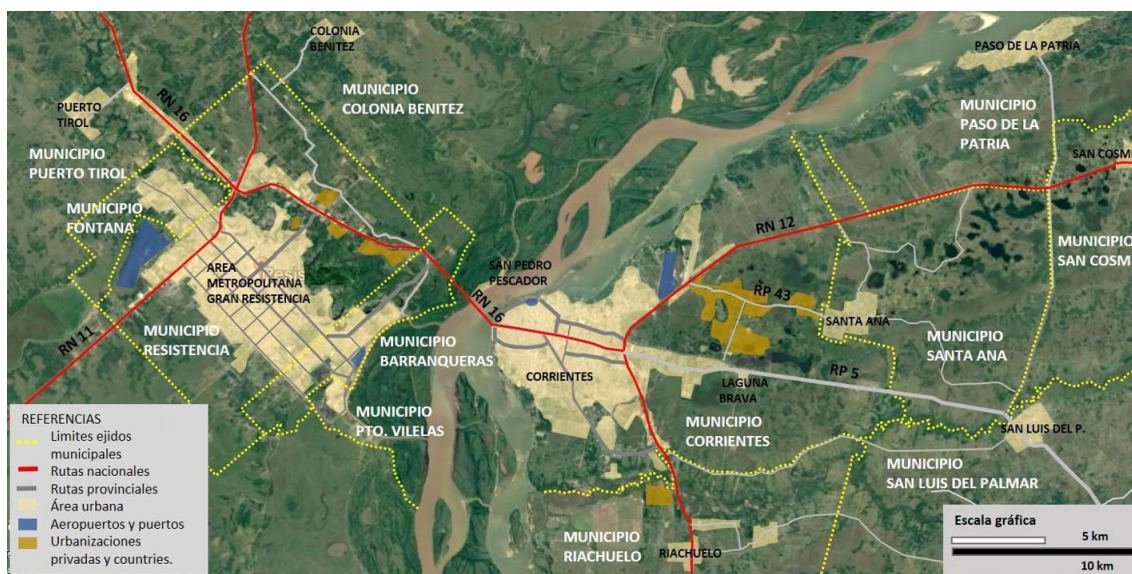


Figura. 9. Estructura metropolitana del AMGR y Gran Corrientes. Fuente: Elaboración propia a partir de POT RES (2018) y López (2016), sobre imagen satelital (Google Earth, 2020)

En relación con el mercado de trabajo, en Corrientes la tasa de actividad de la población económicamente activa (PEA: 14 años y más) del 39,2%, es superior a la Provincia. En relación con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que identifica hogares en situación de pobreza estructural, la Capital tiene un 17,4% de hogares con NBI, mientras la Provincia el 24%, sin embargo, Riachuelo (30,9%) y Santa Ana (27,0%) superan los valores provinciales (INDEC, 2010).

El AMGR, si bien se destaca como un centro de gran dinamismo en el Chaco, tiene una tasa de actividad del 34,1%, menor al valor provincial del 37,5%. El AMGR tiene el 11,3% de hogares con NBI mientras que la provincia del Chaco llega al 18,2%, y en todos los municipios que lo constituyen los valores son menores a los provinciales (INDEC, 2010).

Las áreas metropolitanas presentan en general mejores condiciones de vida que sus respectivas provincias, aunque deficitarias en el contexto nacional. En ambos conglomerados los estratos sociales más vulnerables y carenciados se distribuyen en las zonas de borde.

La ciudad física y funcional

El ejido municipal de corrientes Capital tiene una superficie de 42.200 has., de las cuales el 12,3% corresponden al área urbana, con una muy baja densidad de ocupación de 60 hab./ha. En el área central se localiza la mayor parte de la actividad urbana y a partir de esta se desarrollan en forma radial, corredores viales hacia el Este y Sur, con escasa conexión entre ellos. La trama vial se dispersa y desintegra, generando una periferia muy extensa con grandes vacíos urbanos, déficits de infraestructura y serios problemas de conectividad (López et al, 2016). (Figura 9)

En Resistencia el área central sigue una traza coincidente con la estructura de las antiguas chacras rurales y a partir de ella se desarrolla un área circundante de perímetro irregular en proceso de completamiento de la malla vial y corredores viales principales que se interrumpen sobre el valle del río Negro. A través de unos pocos corredores se conecta a la Ruta Nacional 16, que la vincula a la ciudad de Corrientes. El sistema de defensas contra las inundaciones del AMGR finalizado en el año 2004, dirigió el crecimiento hacia esta nueva área de expansión a pesar de las difíciles condiciones de vinculación con el área central. Actualmente el AMGR se extiende en una urbanización dispersa y discontinua, con importantes vacíos intersticiales por el proceso no regulado de extensión de la ciudad. (Alcalá, 2015).

Además de esta forma de expansión extendida y discontinua, en ambas ciudades se está acentuando la tendencia al desplazamiento de población de nivel socioeconómico medio-alto al área periurbana y rural, incrementando las urbanizaciones residenciales y el tamaño de los proyectos que varían entre 11 y más de 50 has (López et al, 2016).

Existe un gran intercambio entre las dos ciudades, debido a la complementariedad comercial, de servicios de salud y educativos, a la distribución de las distintas Facultades que conforman la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), y actividades recreativas y culturales, lo que genera una movilidad permanente que se evidencia en el intenso flujo diario. Esta movilidad interurbana aparece fuertemente condicionada por un único punto de cruce a través del Puente Gral. Belgrano, que a la vez es utilizado por el tránsito pesado interregional e internacional. El tránsito medio diario anual en la RN 16 en el tramo de acceso al Viaducto Corrientes y límite interprovincial con el Chaco, supera los 21.200 vehículos (VN, 2018).

El territorio administrativo

Los ejidos municipales de la provincia de Corrientes fueron definidos en el año 2000 con la característica de ser colindantes y de asignar a los mismos jurisdicción sobre áreas urbanas y extensas áreas rurales. Santa Ana y Riachuelo son cabecera de municipios con ejidos municipales colindantes con el municipio Capital, y la fuerte dependencia de estas localidades con la Capital hace que desde hace tiempo se considere la existencia de un área metropolitana, sin embargo, no está constituida ni política, ni jurídica, ni administrativamente (López et al, 2016). En el caso del municipio de Corrientes, el CPU zonifica el territorio del municipio tanto el área urbana como rural y regula su uso y forma de ocupación. En cuanto a los otros municipios, tienen ordenanzas que regulan específicamente el área urbana de la localidad, no así normativa que regule la ocupación de todo el territorio bajo su jurisdicción.

Los ejidos municipales de la provincia del Chaco fueron definidos por la Ley de Ejidos Municipales N.º 257/59, ejidos no colindantes con espacios intersticiales de jurisdicción provincial. Esta característica llevó a la sanción en el año 1994 de la Ley de Áreas de Influencia N.º 4088, que amplía la jurisdicción territorial de los municipios a los efectos de prestación de servicios, participación de la población en los institutos de democracia semi-directa que prevé la Ley 4233 (orgánica municipal), entre otros.

En cuanto a los CPU, solamente el municipio de Resistencia cuenta con un Código de Planeamiento Urbano-Ambiental, aprobado por el Decreto Ley Provincial 107 y Ordenanza 523 de 1979. y un conjunto de ordenanzas que se han sancionado a lo largo del tiempo que realizan modificaciones parciales o regulan aspectos no contemplados en el instrumento original. Los otros municipios del AMGR disponen solamente de algunas ordenanzas parciales.

A pesar de las regulaciones, los procesos analizados de expansión aparecen como resultado del funcionamiento del mercado inmobiliario en el que la rentabilidad del suelo para usos residenciales presiona sobre el uso productivo modificando el uso de suelo rural a urbano. Si bien el accionar del Estado en la gestión del suelo y políticas urbanas está respaldado en un marco legal de regulación y control relacionados con la planificación del territorio, se evidencian serios inconvenientes de articulación y acción política coordinada entre los gobiernos municipales y provinciales, así como la ausencia de instrumentos que hagan operativos los procesos de intervención en la regulación y el control social del suelo y la propiedad. La falta de políticas de producción de suelo urbano, deja a cargo del Estado la construcción de infraestructura y provisión de servicios, mientras que los beneficios son recogidos por los actores del mercado inmobiliario.

Las formas urbanas y territoriales resultantes

Los tejidos urbanos resultantes de los procesos que se han analizado conforman un mosaico muy complejo en las ciudades y generan diferentes condiciones ambientales en los sectores urbanos (Figura 10).

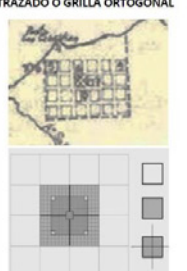





TIPO DE TRAZADO	COMPONENTES DEL TEJIDO URBANO				CARACTERÍSTICAS FUNCIONALES Y AMBIENTALES
	SISTEMA PARCELARIO	SISTEMA VIAL	SISTEMA DE ESPACIOS PÚBLICOS	SISTEMA DE EDIFICACIONES	
TRAZADO O GRILLA ORTOGONAL 	<p>La traza del área central se organizo a partir de Manzanas de 100 x 100 mts.; Quintas rurales de 100 x 100 mts y Chacras de 1.000 x 1.000 mts. La traza deo establecida la progresión modular de los solares urbanos. El proceso de subdivisión hizo que predominen las parcelas entre 300 y 500 m2, con importante cantidad de parcelas de más de 500 m".</p>	<p>En Corrientes, calles angostas, todas del mismo ancho con orientación coincidente con los puntos cardinales. En resistencia, trazado isotrópico con: Bulevares de circunvalación de 45 mts.; Bulevares interiores de 30 mts. Calles de 20 mts. La traza deo establecida las potenciales extensiones urbanas.</p>	<p>En el caso de Corrientes una plaza central próxima al borde fluvial como lo indican las Leyes de Indias. En el caso de Resistencia una plaza central de 4 has. y una plaza en cada una de las chacras.</p>	<p>La localización de las plazas organiza la ubicación de los equipamientos en su entorno inmediato. El tipo de edificación, los usos y densidades se modificaron alentada/desalentada por la normativa urbana. Predomina el volumen edificado continuo con edificaciones de media altura, edificios en altura aislados, generando una morfología heterogénea.</p>	<p>La traza establece la progresión modular de los solares urbanos y las potenciales extensiones urbanas. Áreas de fuerte identidad y referencia, tanto por el valor social de las plazas como por los equipamientos dispuestos en su entorno inmediato.</p>
EXTENSIÓN DEL TRAZADO O GRILLA ORTOGONAL 	<p>Intervienen las regulaciones de zonificación de usos y las normativas particulares de lotes. Predominan las manzanas cuadradas aunque se dan nuevas formas de amanzanamiento. Predominan las parcelas entre 300 y 500 m2.</p>	<p>En Resistencia se mantiene el trazado con Bulevares de circunvalación y se eliminan algunos Bulevares interiores en sentido N-S. En ambas ciudades se desarrollaron tramas viales sin continuidad en todas las direcciones.</p>	<p>En el proceso de extensión de la trama desaparece la localización de las plazas y bulevares. Intervienen las regulaciones de la normativa urbana: % mínimos en nuevas urbanizaciones, grandes espacios de preservación y parques a escala urbana.</p>	<p>Intervienen las regulaciones de zonificación de usos, parámetros de potencialidad constructiva, y criterios de habitabilidad (superficies mínimas de locales en viviendas, etc.). Predomina el volumen edificado discontinuo con morfología homogénea.</p>	<p>La cuadrícula se mantiene como una medida regular de subdivisión del suelo urbanizable, dependiente del centro, no como una trama con los contenidos urbanísticos iniciales con su propia centralidad.</p>
URBANIZACIÓN POR PLANES DE VIVIENDA DE GAN ESCALA 	<p>Las urbanizaciones se desarrollan al interior de un polígono. Se organiza como una trama singular en muchos casos aisladas, en otros colindantes a otras pero sin continuidad. La manzana se transforma en tira / bloque y la vivienda constituye una unidad cerrada.</p>	<p>Se estructura en función de un eje que vincula a la cuadrícula y organiza un sistema vial con estructura y jerarquía de vías propia. Se segregan las circulaciones peatonal y vehicular al interior del polígono.</p>	<p>Intervienen las regulaciones de la normativa urbana: 12% en nuevas urbanizaciones. Los espacios públicos tienen en general formas irregulares y por la implantación de los edificios se producen múltiples espacios intersticiales. Desaparece la distinción entre espacio público y privado.</p>	<p>El diseño de los edificios es simultáneo a la urbanización. La construcción es masiva. Intervienen las regulaciones de zonificación de usos, potencialidad constructiva, y criterios de habitabilidad. Predomina el volumen edificado discontinuo con morfología homogénea.</p>	<p>La organización singular no se ajusta a la organización ortogonal de la ciudad y la característica de los límites de los polígonos dificultan la incorporación de tejidos adyacentes. Desaparece la idea de manzana y de calle, se pierde la línea de edificación, frente y fondo y la esquina.</p>
TRAMAS AISLADAS GENERADAS POR EL LOTE URBANO COMO UNIDAD DE COMPOSICIÓN 	<p>Conjuntos habitacionales de pequeña y mediana escala. Se utiliza la media manzana, hileras espejadas de lotes, en general de 100m y de ancho variable entre los 44 y los 48m, en función del largo de dos lotes. Predominan las parcelas entre 150 y 300 m2.</p>	<p>Se ajusta a las dimensiones de la parcela donde se llevó a cabo la urbanización. Las calles responden a los anchos mínimos admitidos por la normativa y al mayor rendimiento posible de subdivisión de la parcela de origen.</p>	<p>En la mayoría de los casos no incluye espacios verdes porque son tramas de completamiento de suelo vacante intersticial o expansiones adyacentes.</p>	<p>Se trata de viviendas individuales en lote propio. Intervienen las regulaciones urbanas. Predomina el volumen edificado con morfología homogénea pudiendo ser continuo o discontinuo según la tipología de vivienda.</p>	<p>Cada conjunto se resuelve como una entidad aislada sin continuidad en el entorno, con la pérdida de una idea general de organización de la ciudad. El tamaño de las manzanas no permite transformaciones.</p>
TRAMAS PRODUCIDAS INFORMALMENTE 	<p>El lote es la unidad básica de subdivisión en un mecanismo de apropiación de la tierra urbana de una parcela de dominio público o privado. No intervienen las regulaciones de zonificación de usos y las normativas particulares de lotes. Predominan las parcelas entre 150 y 300 m2.</p>	<p>Se conforma en forma espontanea, en general sin continuidad de las calles del perímetro y de un ancho inferior. En la mayoría de los casos está constituida por un sistema de vías peatonales o "pasillos".</p>	<p>No incluyen espacios verdes. En algunos casos, se utilizan espacios intersticiales para actividades comunitarias y deportivas.</p>	<p>La edificación es precaria. No intervienen las regulaciones de zonificación de usos, parámetros de potencialidad constructiva, y criterios de habitabilidad (superficies mínimas de locales en viviendas, etc.).</p>	<p>Organización singular que no se ajusta a la organización ortogonal de la ciudad. Los lotes no se ajustan a la normativa urbana y las viviendas no cumplen en la mayoría de los casos condiciones mínimas de habitabilidad.</p>
TRAMAS AISLADAS DE BARRIOS CERRADOS Y COUNTRIES 	<p>Las urbanizaciones se desarrollan al interior de un polígono. Se organiza como una trama singular la mayoría de los casos aislada. El parcelamiento es irregular, se adapta a las condiciones del entorno natural y predominan las parcelas de superficies mayores a 500 m2.</p>	<p>Se estructura en función de un eje que vincula al sistema vial de la ciudad o a la ruta de acceso. Sistema vial con estructura y de vías propia con diferentes formas, muchas veces adaptándose a las características del emplazamiento y otras artificializando el sitio.</p>	<p>En el caso de Corrientes Intervienen las regulaciones de la normativa urbana, en relación con los factores de ocupación del suelo y reservas para actividades comunitarias, deportivas y reservas. El AMGR carece de normativa. El espacio publico esta relacionado con las actividades sociales del vecindario.</p>	<p>Se trata de viviendas individuales en lote propio, en general de grandes superficies construidas en una planta.</p>	<p>Se localizan en áreas peri-urbanas y rurales de ambas ciudades. Cada conjunto se resuelve como una entidad aislada sin continuidad en el entorno y en muchos casos se localizan varios desarrollos contiguos pero sin relación. En la mayoría de los casos las urbanizaciones conviven con entornos productivos con diversos impactos e incompatibilidades.</p>

Figura 10. Características del Tejido urbano del AMGR y Gran Corrientes. Fuente: Elaboración propia con base en POT RES (2018) y López (2016).

Sin embargo, son los procesos de expansión los que han generado el complejo sistema de asentamientos urbanos, rurales y espacios de transición que conforman un perímetro metropolitano en constante aumento. El proceso de expansión discontinua se manifiesta en una compleja sucesión de espacios de transición entre lo urbano y lo rural, urbanizaciones espaciadas entre sí en los márgenes del Gran Corrientes y el AMGR; conurbaciones en faja, como el caso de los desarrollos inmobiliarios residenciales próximos a las localidades; countries y urbanizaciones cerradas en el área peri-urbana y rural.

El espacio metropolitano presenta características similares a lo que Feria (2011) identifica como áreas metropolitanas incipientes, ámbitos en los que los procesos metropolitanos están en una fase de inicio y tienen una limitada materialización espacial debido a la escasa entidad poblacional y funcional del sistema de asentamientos. Esta tendencia es consistente con la cada vez mayor movilidad residencial a los desarrollos residenciales en las localidades próximas y sobre el área peri-urbana y rural.

Planificación y marco jurídico

Planificación y políticas públicas

En el Modelo Actual del Territorio del Plan Estratégico Territorial de la Argentina, el AMGR y el Gran Corrientes fueron clasificados dentro de la Categoría A, que corresponde a las regiones metropolitanas del país, aunque dentro de ellas se encuentran dentro de las aglomeraciones con niveles medios de consolidación (PET, 2008). Ambos centros conforman uno de los núcleos estructurantes del territorio nacional y son nodos urbanos a cualificar en la malla estructurante a construir para alcanzar un territorio integrado dentro de un esquema policéntrico de ciudades (Figura 11).

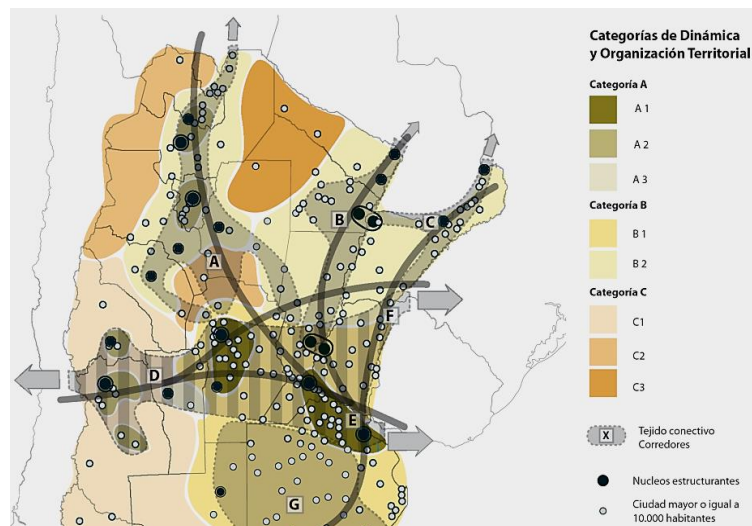


Figura 11. Modelo actual del Territorio del Plan Estratégico Territorial. Fuente: PET (2008)

El binomio urbano se encuentra dentro del corredor Bioceánico de la Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur (ZICOSUR) que une los puertos del Sudeste de Brasil con los del Norte de Chile, en el que se destaca por su posición geográfica privilegiada y la infraestructura vial, de puertos fluviales y aeropuertos internacionales.

Las actividades vinculadas con la prestación de servicios a escala de un entorno regional, con importante participación económica de la administración pública y los servicios sociales, además de contar ambas ciudades con universidades nacionales, posiciona al AMGR y el Gran Corrientes como Nodos Regionales de tercer nivel de jerarquía en el sistema urbano nacional (PET, 2011).

Marco jurídico provincial y municipal

La Argentina no cuenta con Ley Nacional del Ordenamiento Territorial, y si bien algunas provincias han avanzado en el marco jurídico con leyes provinciales en esta materia, no es el caso de Chaco y Corrientes.

La Constitución de la Provincia de Corrientes (2007) como la Ley Orgánica de Municipalidades (2011) establecen las competencias de los niveles jurisdiccionales del Estado en la planificación del territorio. La Constitución otorga a la Provincia y los municipios, en el marco de sus respectivas competencias, la potestad de ordenar el uso del suelo y regular el desarrollo urbano, suburbano y rural. Reconoce además el derecho de los municipios de establecer su propio orden normativo mediante el dictado de Cartas Orgánicas (COM), y en el caso de no hacerlo se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades. Esta no solo es aplicable a los municipios que carecen de COM, sino que rige en materias no regladas por estas o con carácter supletorio e interpretativo como base del derecho público municipal de la Provincia; y en cuestiones de carácter provincial, intermunicipal o que excedan el ámbito local.

La Constitución habilita a los municipios a integrar micro regiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal, con participación voluntaria. En el mismo sentido, la LOM establece que los municipios pueden suscribir convenios y realizar acciones con otros municipios, y asociarse y crear personas jurídicas con finalidades de interés común. Entre las Relaciones inter-jurisdiccionales, declara prioritaria la coordinación en toda cuestión que excede el ámbito local y habilita la formación de organismos de coordinación.

Las COM regulan entre otros, la planificación y el ordenamiento territorial y ambiental. Mientras el municipio de Corrientes dictó su primer COM en 1994, Santa Ana lo hizo en 2012 y Riachuelo no la ha dictado aún. Por otra parte, en ejercicio de su autonomía, cada municipio debe elaborar los planes y aprobar la normativa por medio de sus Concejos Deliberantes (órgano legislativo), dictando ordenanzas, de regulación en materia de ordenamiento territorial.

El CPU de Corrientes zonifica el territorio del municipio (tanto el área urbana como rural) y regula su uso y forma de ocupación, mientras que, en los otros municipios, las ordenanzas regulan el área urbana de la localidad. No así el territorio bajo su jurisdicción. En el caso del Municipio de Capital aparecen todos los niveles de normas (COM, CPU y ordenanzas específicas), mientras que en el resto de los municipios esto no ocurre y se producen vacíos en la regulación de cuestiones territoriales sobre todo las relacionadas con las áreas rurales.

En el caso del Chaco, todo lo concerniente a la regulación administrativa del territorio está dada por un marco de normativas provinciales y municipales, que presentan problemas de fragmentación, superposición y vacancia (Romagnoli y Fogar 2019). La Constitución de la Provincia impone a los poderes públicos el mandato de fortalecer el régimen municipal, para ello categoriza a los municipios tomando como base la cantidad de población residente, y a partir de este dato adjudica determinadas competencias, como asimismo el diseño institucional de aquellos. Define además 15 Unidades de Desarrollo Territorial - UDT, con la finalidad de unificar los criterios para la captación de información, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas en torno a los que se estructura el presupuesto del Poder Ejecutivo provincial.

La provincia del Chaco cuenta además con la Ley Orgánica de municipios (Ley N° 4233/94), la Ley Provincial de Catastro N° 4851/00; la Ley de Ejidos Municipales N.º 257/59; la Ley de Áreas de Influencia N.º 4088, que amplía la jurisdicción territorial de los municipios a las áreas de influencia, a los efectos: de prestación de servicios, administración, articulación o ejecución de acciones que vinculen las actividades urbanas con las rurales, participación de la población en los institutos de democracia semi-directa que prevé la Ley 4233 (orgánica municipal), determinar el ámbito de competencia territorial de las autoridades municipales, entre otros.

En el AMGR, solamente Resistencia cuenta con Carta Orgánica Municipal, CPU y ordenanzas, mientras que el resto de los municipios solamente dispone de ordenanzas parciales como instrumentos de regulación en materia de ordenamiento territorial que son sancionadas por medio de sus Concejos Deliberantes.

Como antecedente normativo directo en materia de articulación inter-jurisdiccional entre Corrientes y Resistencia, existe una Agencia Abierta de Cooperación al Desarrollo- AACoDe que surgió en 2008 en el marco de un acuerdo entre la municipalidad de la ciudad de Corrientes, capital de la provincia de Corrientes, la municipalidad de Resistencia, capital de la provincia del Chaco, y la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), que responde de la voluntad política de estas instituciones, de articular sus recursos orientándolos a los procesos de desarrollo del territorio compartido.

Reflexiones finales

La configuración actual del territorio y del sistema urbano se originó en la estructura del territorio colonial y fueron condicionados por la misma y por su rol marginal en los esquemas posteriores de organización política y espacial del territorio argentino.

Dentro de las estructuras urbanas provinciales la tendencia es la concentración del crecimiento poblacional en las ciudades capitales, así como también el nivel de primacía de la misma respecto al resto de los asentamientos, proceso que se acentuó en el periodo 1970-2000 en ambas ciudades.

Los procesos de expansión urbana analizados y sus problemáticas y efectos, hacen necesario abandonar la idea de los límites de lo urbano, lo periurbano y lo rural como algo físico y definible, y en su lugar reconocer procesos territoriales. Dado lo dinámico y heterogéneo de esta forma de crecimiento, es muy difícil establecer los límites de este nuevo espacio, más bien se reconocen zonas de transición donde se pueden identificar procesos y fenómenos que lo van conformando.

El espacio urbano pluri-municipal conformado por el AMGR y Gran Corrientes constituyen una unidad funcional, con una superposición de distintas jurisdicciones (los municipios) no coordinadas, con atomización de autoridades de diversos niveles de gobierno. Por esta razón y por el peso de las capitales provinciales, éstas presentan un nivel de organización muy superior a las otras ciudades que conforman las áreas metropolitanas, lo que resulta en una desigual capacidad de gestión del territorio. Esta cuestión es relevante en cuanto a la construcción de políticas urbanas a escala metropolitana fundamentalmente en relación con las autoridades de aplicación de las mismas.

Contrastando la dinámica territorial con las limitaciones de tipo político-administrativas y el marco normativo, se pudo identificar como problemática central el desigual nivel del marco normativo. Se observa que en el caso de los municipios de Resistencia y Corrientes aparecen todos los niveles de normas (Carta Orgánica, Código de planeamiento Urbano y Ordenanzas), mientras que en el resto de los municipios esto no ocurre y se producen vacíos en la regulación de cuestiones territoriales sobre todo las relacionadas con las áreas rurales.

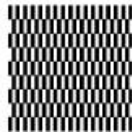
Los diferentes niveles del Estado son coincidentes en cuanto a los principios generales del marco normativo. Se halla adecuadamente definida la injerencia y autoridad jurisdiccional de los distintos organismos responsables, sin embargo, no se establecen las formas de articulación para la gestión y la planificación del territorio metropolitano y regional.

En este contexto, la región urbana, ciudad-región de geometría variable y amplia complejidad que se configura espacialmente entre ambas áreas metropolitanas parece presentar un escenario futuro promisorio para el desarrollo territorial conjunto si se logran superar los obstáculos que hoy presentan los marcos normativos y sobre todo la inexistencia de los órganos de gobierno y gestión conjuntos (supramunicipales, metropolitanos y regionales). Esta coyuntura nos obliga a explorar las posibilidades de avanzar en el desarrollo de estrategias innovadoras político-administrativas que aporten a la constitución del territorio de la ciudad-región, como alianza virtuosa que potencie el desarrollo conjunto de áreas metropolitanas localizadas en provincias pobres y periféricas, fuertemente condicionadas y determinadas por un sistema territorial nacional fuertemente centralizado y desigual.

Bibliografía

- Alberto, J., Mignone, A., Arce, G.; López, S. (2018). Dinámica y Desarrollo Urbano del Área Metropolitana del Gran Resistencia: Organización Espacial en las primeras décadas del S. XXI. En: *Contribuciones Científicas GEA | Vol. 30 | pp.23- 35*
- Alcala, L; Scornik, M. (2015). Movilidad y accesibilidad en el Gran Resistencia. Principales problemas y desafíos. En: *Revista Transporte y Territorio N° 13*; pp. 8-35.
- Barnes, K., Morgan, J. (2002) "Sprawl development: its patterns, consequences, and measurement" Center for Geographic Information Sciences, Towson University. [en línea] Junio 2010: http://pages.towson.edu/morgan/files/Sprawl_Development.pdf
- Bellet C. y Llop J.M. (2000). *Ciudades Intermedias*. Editorial Milenio. Universitat de Lleida.
- Borja, J. (2005). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- Boisier, S. (2006). Algunas reflexiones para aproximarse al concepto de ciudad-región. *Estudios sociales 15*, (28),163-190.
- Capel, H. (2002). *La Morfología de las Ciudades I. Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Coraggio, J. (1988). Sobre la Espacialidad social y el concepto de región. En: *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina* (Cap.1). Quito: Ciudad.
- Cravacuore, D. (2006). Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina. En: *Medio Ambiente y Urbanización, Año 22, N° 64*. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. Buenos Aires (Argentina). Pág.3-16.
- Cuervo, L. M. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad global y región en sus orígenes y evolución. Serie Gestión pública, 40*. Santiago de Chile: ILPES.
- Di Nucci, J - Linares, S. (2016). Urbanización y red urbana argentina: un análisis del período 1991 - 2010. *Journal de Ciencias Sociales, Año 4 N°7*. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Palermo.
- Feria, J. (2011) "Ciudad y territorio: nuevas dinámicas espaciales" en PUJADAS, I. et al. (Eds.): *Población y Espacios urbanos*. Barcelona: Departament de Geografia Humana de la UB y Grupo de Población de la AGE.
- Gaviria Ríos, Mario A. (2016). La ciudad y la región en el urbanismo actual: dos sistemas articulados. En: *Revista Gestión y Región N° 22* (Julio-diciembre de 2016); pp. 7-28
- Gutiérrez, R. y Sánchez N., A. (1988). *Evolución urbana y arquitectónica de Corrientes*. Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo. FAU - UNNE. Resistencia, 1988.
- Habitat - United Nation (2010). *State of the world cities. 2010-2011. Bridging de urban divide*. Kenya 2010.
- Hack, G.; Barkin, D. y LeRoy, A. (1996). *Ciudades-región: en búsqueda de puntos de coincidencia. Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina* [ed] Martim O. Smolka y Laura Mullahy. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, MA USA, 2010. (PS 11- 20).
- INDEC (2010). *Censo de Población y Vivienda*. Instituto de Estadísticas y Censos. República Argentina.
- Janoshka M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. En: *EURE V..28 N°.85*. Santiago de Chile, dic. 2002
- Juaristi, J. (2015). Morfología, funciones y sociedad. La ciudad desde el punto de vista plural de la geografía urbana. En: *Lurralde: investigación y espacio, (38)*, pp. 233-261.

- Leveau, Carlos M. (2011). «Urbanización y contra-urbanización en Argentina: un análisis del sistema de asentamientos». *Papeles de Población*, vol. 17, núm. 68, abril-junio, 2011, pp. 147-159. Universidad Autónoma del Estado de México. Toluca, México.
- López, S. y otros (2016). Procesos territoriales relacionados con la expansión urbana. Movimientos de población y desplazamiento de usos productivos en el Gran Corrientes. En: *Revista Geográfica Digital*. IGUNNE. FH UNNE. Año 13. N° 26. Julio-Diciembre 2016. Resistencia, Chaco. <http://hum.unne.edu.ar/revistas/geoweb/default.htm>
- Marchiaro, Enrique J. (2008). Las micro regiones en la legislación argentina. Primeras Jornadas de Derecho Público y Urbanístico Local. Rosario, noviembre de 2008. En: *Página Web de REGION NORTE GRANDE ARGENTINA* <http://regionnortegrande.com.ar/?articulo=1333>. Publicado 28 de julio de 2008. Consulta mayo 2019.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2008). *1816 -2016. Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Avance 2008*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. (2011). *Plan Estratégico Territorial Avance II: Argentina Urbana*. 1° ed. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.
- Ministerio del Interior y Transporte. 2011. *Proyecto de Transporte Urbano para Áreas Metropolitanas intermedias (PTUMA)*. URL: <http://www.ptuma.gob.ar/areas/ami/index.html>
- Popolizio, E. (1989). Algunos elementos geomorfológicos condicionantes de la organización espacial y las actividades del NEA. En: *Geociencias N° XVII*. UNNE, Resistencia, Chaco.
- POT- RES (2019) POT Res 2040 avance 2018: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipio de Resistencia. - 1a ed. - Ed. FAU-UNNE, Corrientes.
- Randle, P. (1977): *La ciudad Pampeana*. Ed. Oikos. Bs.As.
- Rapoport, Mario (2006): "Etapas y crisis en la historia económica argentina: 1880-2005", Oikos N°21, 55-88, EAE, Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH), Santiago de Chile.
- Rodríguez Vignoli, J. (2011). *Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década de 2000*. CEPAL - Serie Población y desarrollo N° 105. Publicación de las UN. Naciones Unidas, julio de 2011.
- Romagnoli, V.y Fogar, S. (2019). Instrumentos de la política de ordenamiento ambiental del territorio. un estudio del marco normativo en la Argentina contemporánea PI 18C004 SGCyT UNNE. En: *ADNEA Vol 7. Año 7*, Resistencia, diciembre 2019.
- Scott, A., Agnew, J., Soja, E. & Storper, M. (2001). Global City- Regions. En: A. Scott (ed.), *Global City-Regions* (pp. 11-30). Oxford: Oxford University Press.
- Soja, E. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Vapnarsky, C. y Gorojovsky, N. (1990). *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. IIED. América Latina.
- Vialidad Nacional. (2018) TMDA. En: http://transito.vialidad.gov.ar:8080/SelCE_WEB/tmda.html



MANCOMUNIDAD MANTA MONTECRISTI JARAMIJÓ PUERTO HUB MUNDIAL DEL ÁREA METROPOLITANA DE MANABÍ

Inter-dependencia y eco-dependencia urbano-rural

Palabras clave: Conurbación, urbano - rural, movilidad, mancomunidad, Puerto HUB.

Resumen:

El distrito Manta - Montecristi - Jaramijó, es la conurbación más evidente de la provincia de Manabí y constituye parte su área metropolitana (además de los cantones de Portoviejo, Rocafuerte, Santa Ana) cuya posición geoestratégica le ha permitido generar crecimiento económico, atracción de inversiones, turismo, industria y prestación de servicios en su condición de intermediación territorial.

Constituye el 25% de la población provincial ha presentado un crecimiento urbano acelerado con mayor incidencia en la ciudad de Manta, en ocasiones poco planificado. La proyección es de casi un millón de habitantes al 2050 para el distrito, hace imprescindible proponer una planificación estratégica para dar cabida a toda la población, otorgando bienestar sostenible y resiliente.

Se plantean entonces estrategias para consolidar, compactar, diversificar y promover la proximidad en todo el distrito; guardando relación de funciones con los asentamientos humanos del área metropolitana de Manabí.

1. Introducción

Ecuador tiene muy pocas grandes ciudades, con economías endógenas; industrial, bancaria, comercial, política-administrativa, turística y logística, que recibieron muchos recursos del Estado, pero tampoco les alcanza para erradicar la pobreza, ni mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes. Sin embargo, alojan grandes infraestructuras de escala y especialidades; portuarias, aeroportuarias, de salud y educación, tanto públicas como privadas, comerciales, recreativas, mercados, ferias, sistemas de transporte público masivo hoy congestionado y por ende contaminante. Si bien las ciudades pequeñas tienen los más altos índices de pobreza por NBI, las grandes ciudades tienen las brechas más grandes de desigualdades socio-económicas, pues alojan economía informal, precaria y desempleo, cuyas expresiones más visibles son la venta ambulante, la degradación social y el hábitat infrahumano.

Las ciudades Medias e Intermedias y ciudades más pequeñas, que algún día se convertirán en CIMEs; son 218 de las 221 ciudades del país, donde habitan e interactúan con su entorno rural aproximadamente el 65% de la población del Ecuador, por tanto, lo equilibran territorial y poblacionalmente, sosteniendo el área rural con la cuál interactúan complementariamente, en relación de intermediación, ecoddependencia e influencia más justa, próxima y solidaria. Por supuesto que las CIMEs y las más pequeñas tampoco pueden brindar lo que no tienen; mientras tanto el área rural de la costa, sierra y oriente sigue entregando generosamente, alimentos, servicios ambientales, recursos naturales, agua y oxígeno a las urbes. Por eso en momentos de pandemia llamamos héroes a campesinos, pescadores, y también a quienes están en primera línea de contagio en las ciudades, Hospitales, Mercados, Cuarteles y las calles brindando servicios mientras la mayoría permanecemos en cuarentena.

Manta, es una de sus ciudades importantes, asentada en una bahía. Con 264.281 habitantes al 2020 y una población flotante de 43670 (2015). Gracias a sus playas, es concurrida todo el año por cuantiosos viajeros nacionales y extranjeros. También es conocida por su espíritu académico y ser la fuerza motriz que impulsa la transformación de la vida de miles de jóvenes de Manabí, de otras partes del Ecuador y de otros países vecinos, hacia la excelencia profesional y el desarrollo personal, familiar y social. Se proyecta una población al 2030 de 616.111 habitantes para la mancomunidad junto a los cantones de Jaramijó y Montecristi.

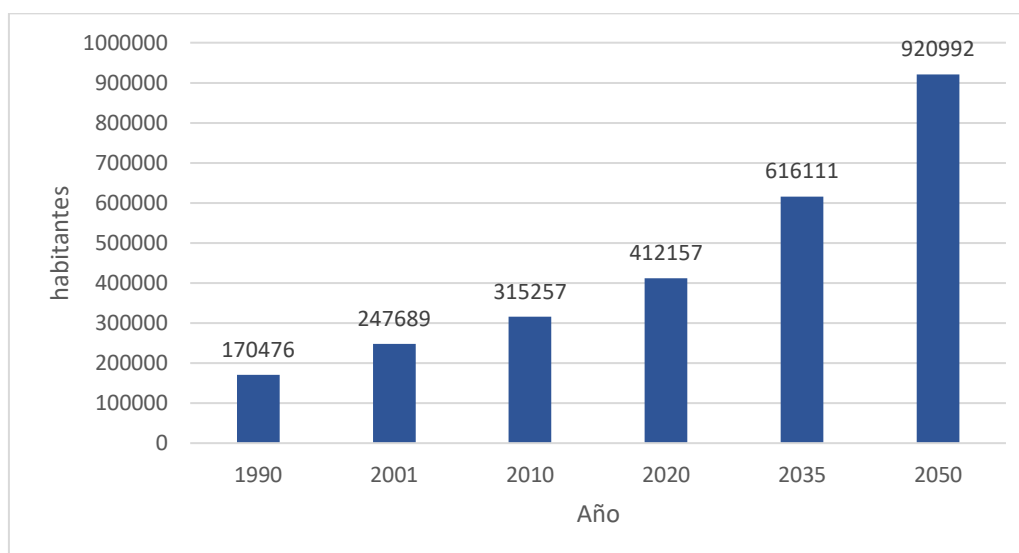
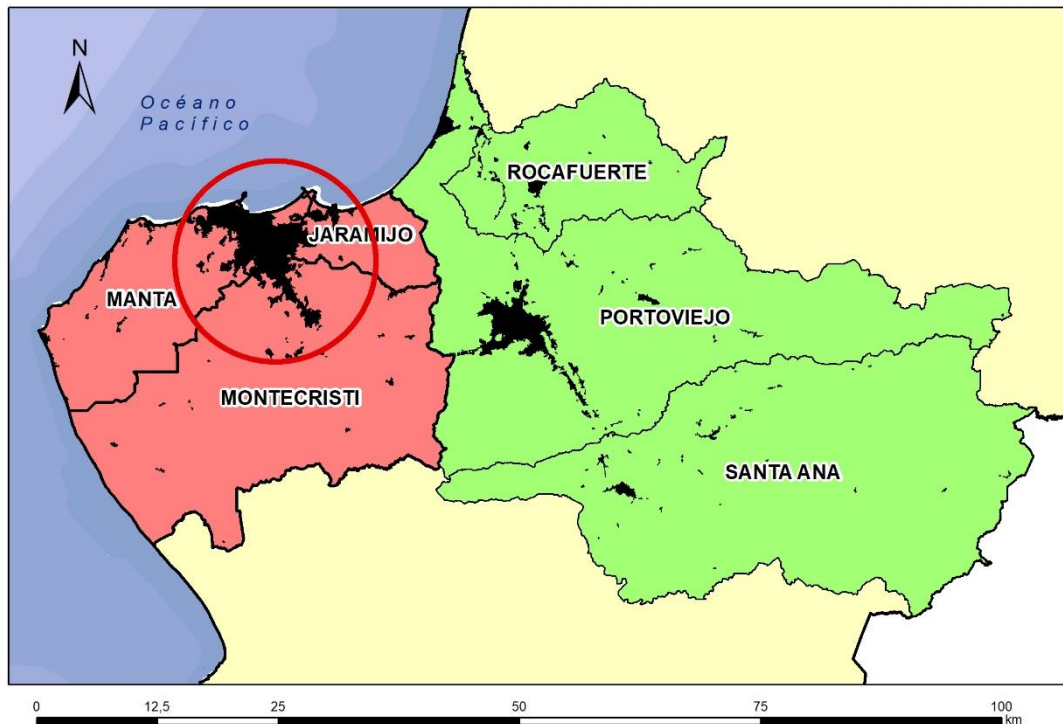


Gráfico 1 Población mancomunidad Manta – Montecristi – Jaramijó
Fuente: INEC 1974, 1990, 2001, 2010, 2020. Yáñez, 2019. **Elaboración:** Autores



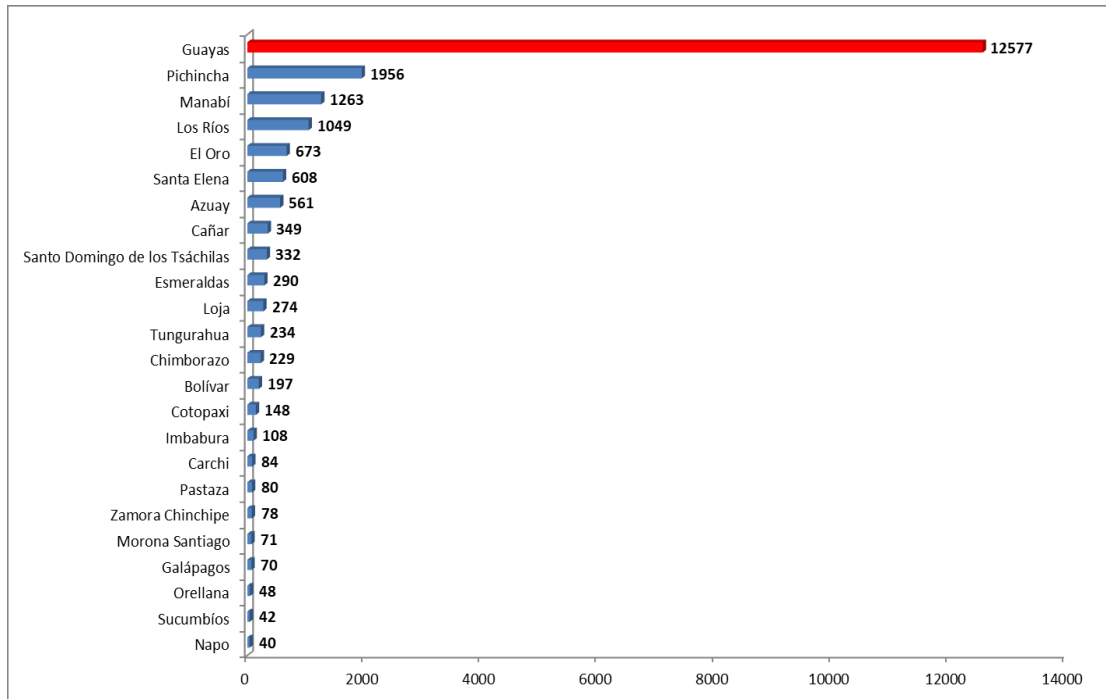
Mapa 1 Mancomunidad en la region metropolitana de Manabí.
Fuente: Conali, 2015. SNI, 2018. **Elaboración:** Autores

Las teorías y nuevos paradigmas de las construcciones de ciudades pequeñas, medias e intermedias del Mundo, también han sido alimentadas desde la experiencia y la Academia en Ecuador, las mismas que hoy tienen la gran oportunidad de ejecutarse reflexiva, participativa y democrática, para la generación de un Nuevo Orden, Mundial, Regional y Territorial, por supuesto; más humano, equitativo, incluyente, sostenible, resiliente, eco-productivo, justo y solidario, que nos permita enfrentar sin miedo futuras pandemias.

Donde termina lo urbano, donde empieza lo rural, es importante en términos del buen uso ocupación y gestión de un suelo, valorado la tierra como un recurso finito, no recuperable, pero mientras regulemos el crecimiento indiscriminado de las ciudades, afiancemos las mejores relaciones de INTERDEPENDENCIA entre lo urbano y lo rural, y hoy que la naturaleza se está recuperando rápidamente, reconozcamos la INTERDEPENDENCIA y la ECODEPENDENCIA de la ciudad respecto al campo, como la única posibilidad de sobrevivencia para las presentes y futuras generaciones.

2. El covid-19 y sus consecuencias.

A partir del 4 de mayo en las infografías del SNGRE, presenta un detalle de casos confirmados por pruebas de diagnóstico del coronavirus (PCR) a nivel de provincias. Por lo indicado anteriormente, al 7 de mayo de 2020 en el Ecuador se presentan 30.298 casos confirmados, de los cuales 8.937 se detectaron por pruebas rápidas y 21.361 por PCR. De los casos confirmados por PCR, a nivel provincial Guayas se mantiene como la provincia con mayor número de casos con 12.577, Pichincha 1.956, Manabí 1.263, Los Ríos 1.049, y El Oro 673.



Fuente: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (Corte 7 de mayo 2020)
Elaborado por: Observatorio Territorial Multidisciplinario

La evolución de casos identificados por provincia de domicilio de Covid 19 en Manabí, hasta el 7 de mayo fueron 1.2631, como se aprecia en el gráfico No. 3.

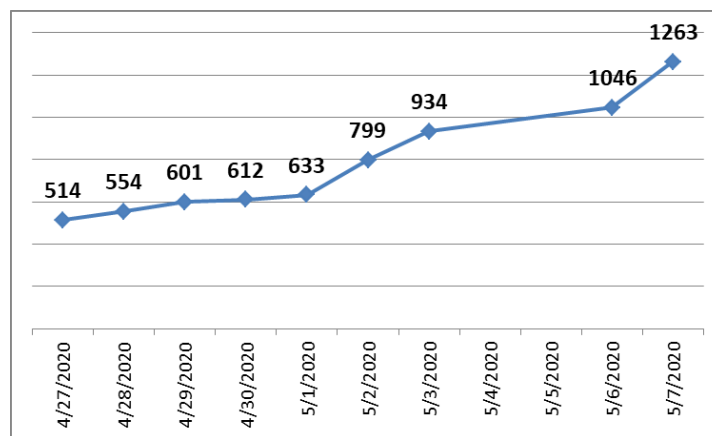
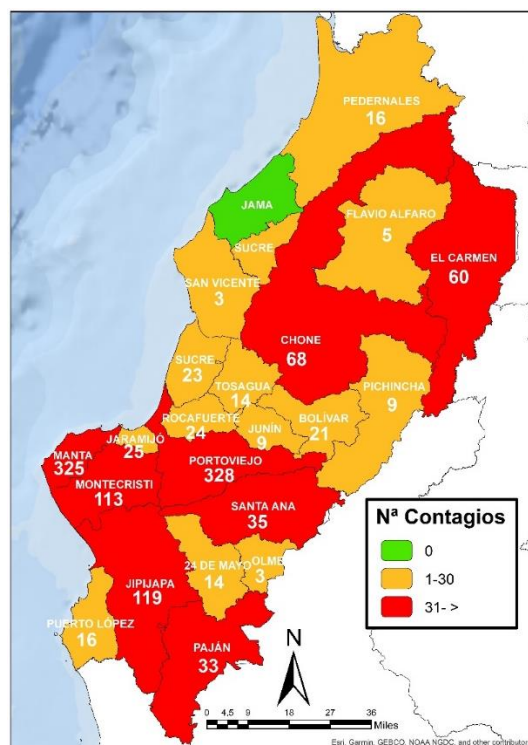


Gráfico No. 3. Evolución de los casos confirmados por PCR en Manabí
Fuente: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (corte 7 de mayo 2020)
Elaborado por: Observatorio Territorial Multidisciplinario

Los 1.263 casos por PCR en Manabí, en los cantones Portoviejo (328), Manta (325), Jipijapa (119), Montecristi (113), Chone (68), El Carmen (60), Santa Ana (35), Paján (33), Jaramijó (25), Rocafuerte (24), Sucre (23), Bolívar (21), Puerto López (16), Pedernales (16), Tosagua (14), 24 de Mayo (14), Junín (9), Pichincha (9), Flavio Alfaro (5), Olmedo (3), San Vicente (3) se registraron con Covid-19. Cabe indicar que Jama hasta el momento no presenta ninguna persona contagiada, como se presenta en el Mapa No. 2

¹ SNRE, corte 7 de mayo de 2020



Mapa 2. Casos confirmados por PCR por cantones, Manabí
Fuente: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (corte 7 de mayo 2020)
 Elaborado por: Observatorio Territorial Multidisciplinario

En Manabí, se han efectuado 4.3772 muestras, según el Sistema de Vigilancia en Salud Pública (VIEPI), de las cuales 2.442 casos están con sospecha, 934 son confirmados por Covid-19, 790 descartados y 211 fallecidos probables.

El 3 de abril de 2020, en cadena nacional el Ministro de Salud Juan Carlos Zevallos indicó “que se estima que un 60% de la población se contagiara de la enfermedad”. Por lo indicado, se estimaría que 240.302 personas se contagiarían en estos tres cantones, dependiendo de la movilidad que exista en los mismos, como se indica en la Tabla No. 1.

Cantón	Proyección poblacional 2020	Número posible de contagiados
Manta	264.281	158.568
Montecristi	107.785	64671
Jaramijó	28.439	17063

Tabla 1 Estimación de personas contagiadas por cantón
 Fuente: Proyección poblacional INEC 2020
 Elaborado por: Observatorio Territorial Multidisciplinario

El total de casos en la mancomunidad (confirmados por pruebas rápidas y PCR) son 463, al 7 de mayo de 2020, según las infografías publicadas por el SNGRE, de los cuales Manta registra 325, Montecristi 113 y Jaramijó 25.

² Sistema VIEPI, corte 3 de mayo de 2020

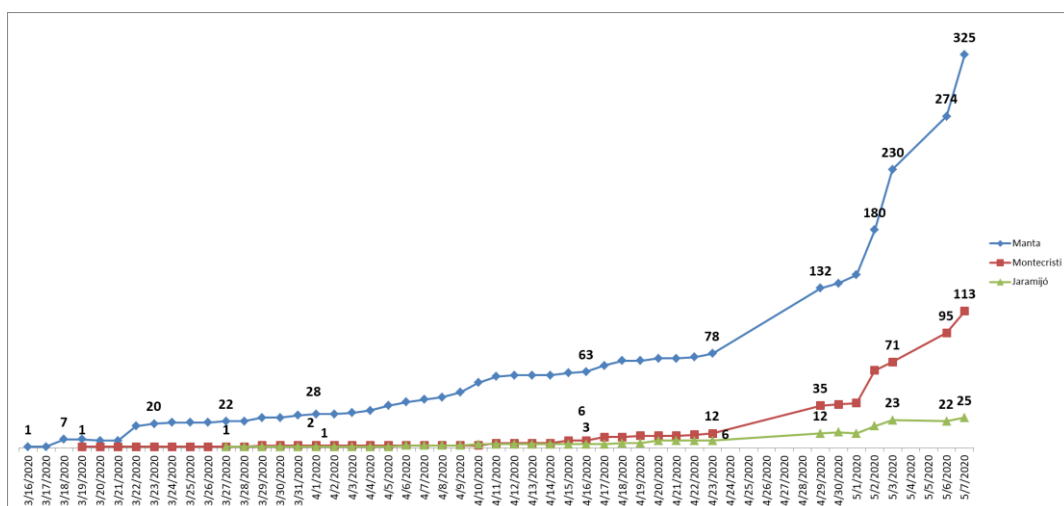


Gráfico No. 5. Evolución de los casos – Manta, Montecristi, Jaramijó
Fuente: Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias (Corte 7 de mayo 2020)
 Elaborado por: Observatorio Territorial Multidisciplinario

Hasta el momento se han registrado 164 fallecidos de los cuales 97 son fallecidos confirmados por Covid-19 y 67 fallecidos probables. De los 97 fallecidos confirmados Manta tiene el 76,3% (74), Montecristi 17,5% (17) y Jaramijó 6,2% (6). De los fallecidos probables, Montecristi posee el 50,7% (34), Manta 34,3% (23) y Jaramijó 14,9% (10).

Cantón	Fallecidos confirmados	% Fallecidos confirmados	Fallecidos probables	% Fallecidos probables
Manta	74	76.3%	23	34.3%
Montecristi	17	17.5%	34	50.7%
Jaramijó	6	6.2%	10	14.9%
Total	97	100%	67	100%

Tabla 2 Fallecidos confirmados y probables por cantón
 Fuente: Sistema VIEPI MSP (corte 3 de mayo de 2020)
 Elaborado por: Observatorio Territorial Multidisciplinario

3. Las CIMEs bienestar, salud y medio ambiente.

Esta pandemia ha demostrado el colapso de un Modelo de Desarrollo Mundial obsoleto, salvaje, depredador, excesivamente explotador, contaminante e inhumano, impulsado por malas aplicaciones tecnológicas y comunicacionales. El fin del siglo XX fue lapidario, nos dejó: Deforestación, calentamiento global, reducción de la capa de ozono, pérdida de glaciares y nevados, recurrencia de inundaciones, deslizamientos, sismos, incendios, huracanes por doquier. Ya nadie cree en sistemas, modelos, ideologías, políticos de ninguna tendencia, solo sabemos que hay una lucha encarnizada por repartirse geopolíticamente el mundo en grandes bloques a como dé lugar, incluso a costo de guerras bacteriológicas y genocidios.

Por lo tanto, esta polarización de dos grandes bloques de poder y reparto macroeconómico del planeta, creadores de Modelos de Desarrollo que favorece solo al 1% de la población y castigando al resto, son los grandes perdedores, porque acaban de fracasar rotundamente frente a un enemigo invisible que no han sabido prevenir ni enfrentar. En estas circunstancias ¿cuál es el nuevo Orden y Modelo de Desarrollo Post Covid 19? Seguramente lo están armando y planificando las grandes potencias, para imponerlo en su nuevo reparto mundial, si lo aceptamos nuevamente.

Desde este Ecuador y Manabí prodigo, rico y mega diverso, los territorios urbanos y rurales interdependientes y eco dependientes, debemos formular en mancomunidades complementarias y con comunidades empoderadas, nuestro propio modelo de desarrollo y bienestar, de productividad, en iteraciones, humanas, comerciales, logísticas, ahora si horizontales, participativas, amigables con la Naturaleza, generadoras de alto valor agregado y cadenas directas de producción y consumo.

Esta será nuestra resistencia desde lo local y regional, frente a lo nacional mundial. Los países escogerán a que bloque mundial se alinean, pero en los territorios debemos poner las condiciones de nuestra inserción, para no repetir ciudades y territorios enfermos, caldo de cultivo exponencial para la rápida propagación de nuevas epidemias y muerte.

Que vamos a producir como país y como provincia mega diversos, pues obviamente lo que tenemos como capacidades, vocaciones, y oportunidades, pero ahora con enfoques irrenunciables de salud y bienestar, de precio justo y sostenibilidad ambiental. Seguiremos generando alimentos más sanos y diversos, recursos naturales y servicios ambientales, que debe pagar el mundo por nuestro rol de custodia y preservación, ecoturismo, industria, manufactura y servicios con valor agregado con innovación bio nano tecnológica, para producir más y mejor con menor ocupación de suelo, a través de pequeñas y medianas empresas rurales cooperativas, proveedoras a los mercados locales provinciales nacionales o mundiales. Debemos generar economías endógenas urbanas y rurales, donde recirculen las monedas, las criptomonedas o el trueque.

Hay mucho que proponer desde nuevos paradigmas productivos, económicos, ambientales y humanos; debemos evitar en medio de la epidemia que se detenga la productividad, pero al mismo tiempo debemos reactivar a las empresas quebradas y a las nuevas que ya están visualizando nuevos productos, frente a esta crisis, nuevos nichos de mercado, nuevas demandas necesidades y relaciones laborales, con créditos blandos y garantías frente a las catástrofes. El Estado hoy inmovilizado por el desastre epidemiológico, está esperando y necesitando estas propuestas desde los mismos productores, emprendedores y líderes aún creíbles, mediante la generación de un gran PACTO Socio-Productivo estrictamente de Desarrollo y Reactivación.

Por las cifras y localización de los contagios y muertes en el Ecuador y el mundo, queda muy claro que las CIMEs y las ciudades pequeñas junto a sus áreas rurales de influencia cooperante y complementaria, son lugares mucho más saludables que las grandes ciudades y metrópolis. Actualmente; a la fecha existen en el mundo 8923 CIMEs de 50 mil a 1 millón de habitantes alojando el 37% de la población mundial y solo 513 ciudades alojan el 44%, (Llop J.M., 2020) esto demuestra que el planeta se está urbanizando y densificando exponencialmente, en pocas y grandes metrópolis, que ahora soportan los mayores estragos de una pandemia que nació en precisamente en Wuhan metrópoli China con 11,08 millones de habitantes.

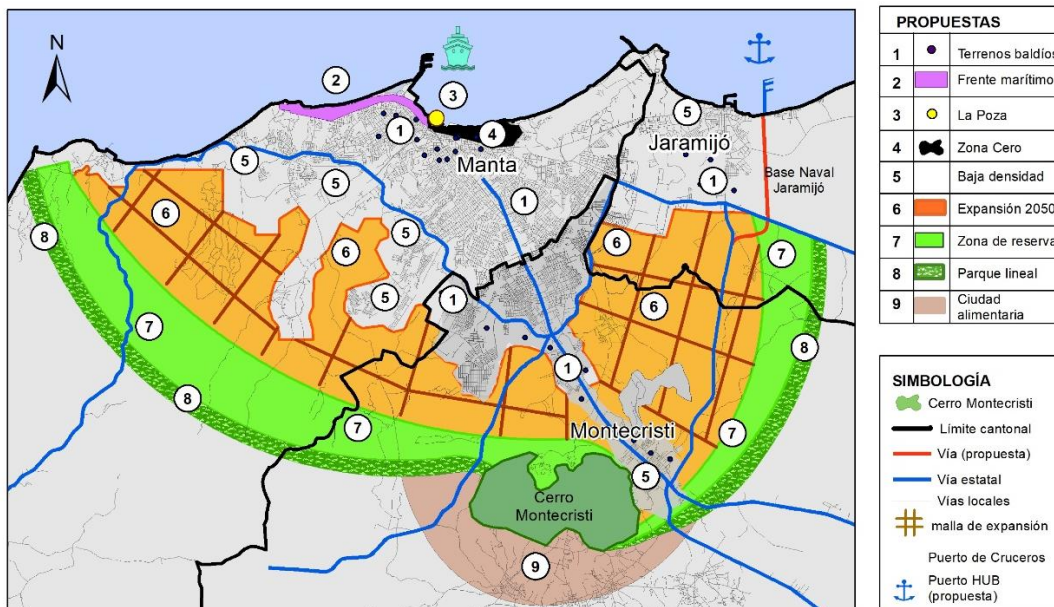
La ventaja de organización que ofrecen las ciudades intermedias, es mayor escala humana, relación urbana rural, centro de atención de cuidado comercial, vinculación con el campo, distancias de desplazamientos menores. Las 513 ciudades mayores de 1 millón de habitantes, albergan aproximadamente el 44%, mientras que existen 8923 ciudades intermedias entre 50.000 a 1 millón de habitantes tienen un poco más 37% de la población mundial. (Llop J.M., 2020)

En la renovación de ciudades y territorios propiciados desde el Estado, en corresponsabilidad con los GAD, las Instituciones y empresas públicas y privadas y por supuesto las comunidades, debemos ir hacia el cumplimiento de los 17 objetivos ODS, con los Índices de prosperidad de las ciudades; Productividad, calidad de vida, equidad e inclusión social, infraestructuras y sustentabilidad medioambiental, pero dados los nuevos escenarios epidemiológicos como ejes transversales.

4. Estrategias para el desarrollo de la ciudad Mancomunada.

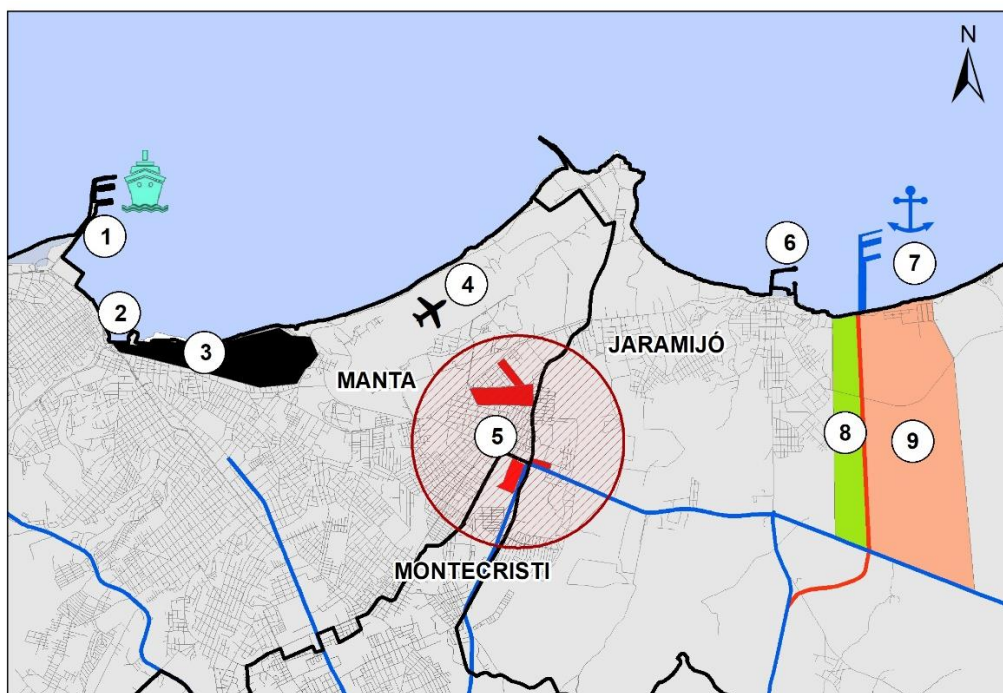
Se plantean las siguientes estrategias para el desarrollo de la ciudad mancomunada.

- 1) Ocupación de terrenos baldíos en el centro de las 3 ciudades. (Ordenanza de ocupación inmediata) mayor densidad mayor compacidad
- 2) Incremento de altura edificatoria en el frente marítimo y a los lados de las principales arterias viales de la ciudad mancomunada.
- 3) Ocupación de la "Poza de Manta" bajo COS y alto CUS para el Down Town de Manta. (20 hectáreas)
- 4) Ocupación de la "Zona Cero de Tarqui" para uso terciario y vivienda; con énfasis en servicios turísticos y hoteles, espacios públicos, lúdicos y recreativos. (Mayor COS y CUS de 3 a 5 pisos de altura)
- 5) Incremento de uso y ocupación de suelo en la ciudad consolidada al 2019 al doble de densidad. (Manta, Montecristi, Jaramijó)
- 6) Expansión del suelo urbano al 2050 (antes suelo de reserva) con criterios BAAD.
- 7) Suelo de reserva, pulmón de la ciudad mancomunada.
- 8) Suelo de frontera de reserva: parque lineal límite de la ciudad, de uso público masivo (500 m. de ancho) similar al Camino de la vida en Medellín.
- 9) Ciudad alimentaria con grupo visión Almería.



Mapa 3 Estrategias para el desarrollo urbano de la ciudad Mancomunada.
Elaboración: Autores

Para que la ciudad sea compacta debe expresar proximidad de los componentes que la configuran con los espacios para las distintas funciones urbanas. Se definen los siguientes roles para el desarrollo y consolidación de la ciudad Mancomunada.



Mapa 4 Infraestructura logística Ciudad Mancomunada.
Elaboración: Autores

- 1) Muelle de pesca y turístico de cruceros (existente)
- 2) Down Town “La Poza” Infraestructuras administrativas, culturales empresariales y lúdicas de gran escala que adolece la ciudad.
- 3) Zona Cero de Tarqui y malecón. Servicios Terciarios, Turísticos y Habitacional, devastada por el terremoto, sin reactivación hasta el momento.
- 4) Aeropuerto intercontinental y nacional en proceso de concesión con empresa coreana KAC.
- 5) Centro Técnico Administrativo Territorial de la Ciudad Mancomunada (con infraestructuras y equipamientos de la gran ciudad) en terrenos donados por los municipios en el punto geográfico donde convergen las tres ciudades.
- 6) Puerto Pesquero Artesanal “Jaramijó”. (Existente) Que se debe potenciar.
- 7) Nuevo Muelle Puerto HUB de la Ciudad Mancomunada (Puerto Seco conectado a ZEDE) en terreno adjunto al nuevo campus ULEAM de Jaramijó
- 8) Campus ULEAM del Mar e institutos técnicos y de investigación oceánica del Pacífico Sur (128,05 ha)
- 9) ZEDE Zona Especial de Desarrollo Estratégico “Puerto HUB” adjunto al nuevo muelle de Aguas Profundas.

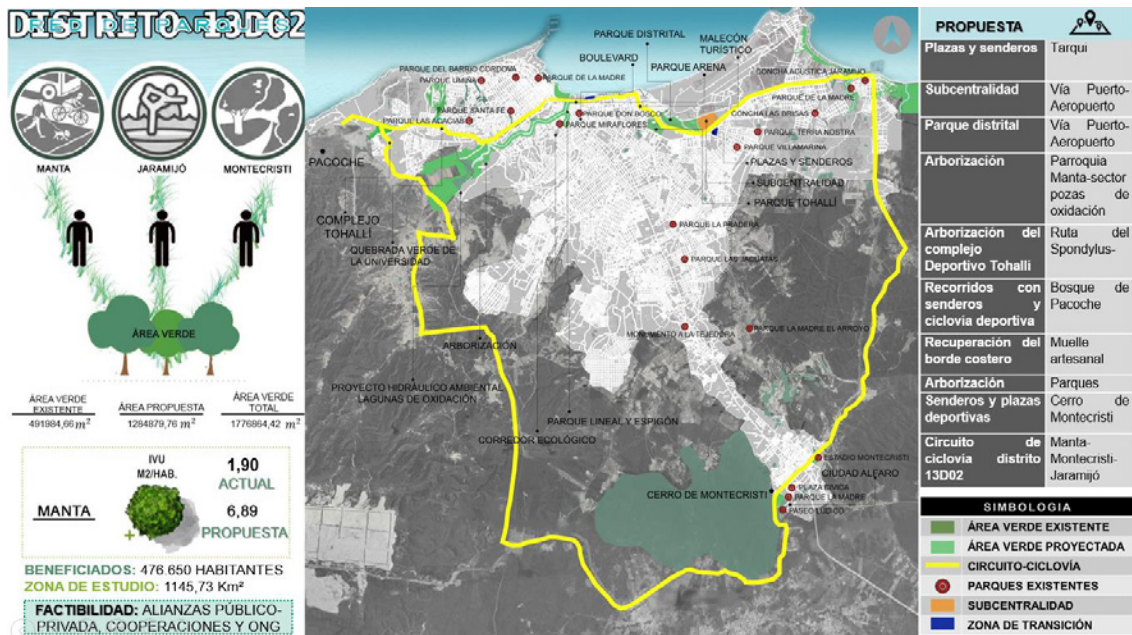
El centro técnico administrativo territorial será parte de la subcentralidad que contará con equipamientos financieros, comerciales, de servicios, administrativos y recreativos, tanto públicos como privados, estableciendo las medidas y normas de bioseguridad para precautelar la salud de los beneficiarios. Funcionará de manera articulada con el centro céntrico, teniendo conectividad con el mismo, por medio de la vía Puerto Aeropuerto, como con el anillo vial que provienen desde el redondel de Colorado - Montecristi.



Mapa 5 Plan masa nueva subcentralidad para la mancomunidad.
Fuente: Srta. Macías Macías Sofía (2020)

Red de parques.

Se plantea la propuesta de una red de parques que se fundamenta en contribuir al índice verde urbano de las ciudades Manta, Montecristi y Jaramijó y a la calidad de los espacios verdes recreativos en torno al contexto en donde se implanta con una conectividad entre las ciudades para que mediante estrategias lograr una intervención urbano ambiental de los parques existentes, con los proyectos a implementarse mediante un circuito de ciclovia como una red que conecte estos espacios públicos existentes que se encuentran desligados a los territorios generando una consolidación de los mismo, aplicando acciones relacionadas bajo los principios básicos del diseño urbano: Caminar, conectar, pedalear, transporte, densificar, compactar y cambiar.



Mapa 6 Plan masa nueva subcentralidad para la mancomunidad.
Fuente: Srta. Balla Menéndez Ashley (2020)

5. Conclusiones

No es de extrañar entonces que en las grandes ciudades donde evidentemente hay mayor densidad y congestión poblacional se haya disparado la epidemia, y sobre estos grupos de pobreza se haya desencadenado posiblemente el mayor contagio sintomático y asintomático del COVID 19, dada su dificultad para mantener el aislamiento domiciliario, dado su hacinamiento, su carencia de servicios básicos, falta de agua y alimentos para mejorar la higiene y la nutrición. Podríamos mapear barrios y zonas de ciudad donde coincidirá pobreza y zonas de alto contagio, información valiosa para implementar cercos epidemiológicos y ayuda humanitaria.

Sin temor a equivocarnos podemos plantear la siguiente hipótesis, “conforme decrecen poblacionalmente las ciudades y mantienen mejor interacción de complementariedad con su entorno rural natural, proveedor de servicios ambientales y alimentarios, bajan sustancialmente los casos positivos y contagios”. Esto pone de relevancia la necesidad de fortalecer la sostenibilidad de las CIMEs y las más pequeñas, incrementando su condición de ciudades más saludables, con menor capacidad de alojamiento de cargas virales que terminan en epidemias.

Podremos enfrentar en el mundo y en el país con la ciudadanía organizada, las fases de; educación, prevención, detección y aislamiento temprano, respuesta en casos críticos de contagio y la entrega solidaria de alimentos a los que más lo necesiten. Los llamados “héroes” deben tener una valoración más justa y más digna, que lo que han tenido hasta antes de la pandemia, empezando por el precio justo de sus productos y servicios, alimentos, salud y servicios básicos.

La mejor estrategia para frenar la pandemia requiere que nos confinemos, el estilo de vida confinado durante periodos tan largos NO ES SOSTENIBLE, tenemos que adaptarnos a una nueva forma de vivir y aceptar que estas medidas sirven para detener el COVID-19. Hoy día el transporte público masivo es sinónimo de contagio, por ello se acude a trabajar desde casa (teletrabajo), estudio online, para no transportarnos físicamente; aprovechando las horas que se utilizan normalmente en el desplazamiento casa - trabajo, casa - estudio, en el caso de las grandes metrópolis hasta 4 horas (ida y vuelta en metro) y hora y media en caso de ciudades intermedias; así ese tiempo se lo puede destinar para realizar actividades familiares, recreativas y deportivas. Al mismo tiempo se reduce el consumo de energía y la contaminación por el parque automotor. Seguramente este nuevo estilo de vida que adoptaremos nos ayudará con las futuras pandemias y en donde los psicólogos, sociólogos y afines, tendrán que trabajar en entender estas nuevas conductas.

La salud de las poblaciones en ciudades, es un tema al que hay que aplicar un enfoque holístico y abandonar las políticas que hablan del cuidado de salud orientado hacia el tratamiento, el cual reconoce asuntos de salud después de que hayan surgido las enfermedades. De las ciudades asiáticas más pobladas (Singapur, Taiwán y Hong Kong) son un ejemplo claro a repetir en el tema de reducir pandemias, después de haber enfrentado hace 17 años el brote del SRAS (Síndrome Respiratorio Agudo Severo), han construido y perfeccionado su sistema de salud pública y la ley de enfermedades infecciosas, que le amplía la facultad para priorizar el bien común por encima de otras preocupaciones, mientras que otros países han disuelto sus unidades de respuestas pandémicas y otras no empiezan y ni tratan el tema.

Se avecina un nuevo orden mundial, los imperios van a querer ser dueños del mundo geopolítica y geoestratégicamente mediante las guerras biológicas, pero debemos resistir desde los territorios, construir ciudades en menos suelo, llenar los lotes y espacios vacíos en su área urbana, consolidar el centro y progresivamente los cinturones inmediatos, proyectar un área de expansión urbana controlada con horizonte temporal a largo plazo, fomentar espacios verdes como pulmones de la ciudad, hay que usar menos el suelo urbano y rural, intensificando su uso y ocupación con innovación, con nanobiotecnología, que permitan producir más en el menor espacio y que dejemos la mayor cantidad del suelo libre para que siga germinando árboles, generadores de vida.

En esta emergencia sanitaria hemos visto que el planeta se ha recuperado a nivel ambiental, lo que nos exige una redefinición y estructuración de un nuevo concepto de ciudad, que vaya más allá del eslogan “ciudad inteligente”. Es hora de que empecemos hablar en términos de habitabilidad y salud, ambiente y sostenibilidad, y enfocar nuestra creatividad a planificar y gestionar “ciudades sanas” “ciudades humanas” o “ciudades dignas” respetuosas con el lugar, con lo ecológico, manteniendo la topología de la escala humana y la escala intermedia de distancias de desplazamiento de vida menores, con capacidad de servicios de intermediación a los territorios rurales próximos de su influencia.

Los modelos de gestión de cada territorio (sea este Provincial, cantonal o parroquial) deben cambiar, aquí se evidenciará la creatividad y la resistencia de cada gobernante hacia la sustentabilidad, para que cada territorio desarrolle su soberanía alimentaria, hídrica, infraestructuras sanas, agua segura, sistemas hidrosanitarios biodegradables, energías renovables; este es el espectro que nos está dejando esta pandemia y tenemos que actuar, cuenten siempre con las universidades, academias y redes, como los laboratorios de innovación, de pensamiento fresco, nuevo, apolítico y esencialmente humano.

6. Bibliografía

- Balla A. (2020) “*Propuesta de plan masa de una red de parques para el distrito Manta-Montecristi-Jaramijó*” Trabajo final de titulación. Facultad de Arquitectura Uleam.
- Camino, M., A., & Sáinz, J. L. (2012). *Desarrollo económico social, cultural y procesos de gobierno de las ciudades intermedias (CIMES)*. Comparación entre dos ciudades: Valladolid-España y Manta-Ecuador.
- Camino, M., & Sáinz, J. L. (2013). *Hábitat social, digno, sostenible y seguro en Manta, Manabí, Ecuador. Proyecto AECID*. Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí. Manta.
- Gobierno Autónomo Descentralizado de Manta (2015) *Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2014 - 2019*.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC Ecuador (2010) *Censos de Población y Vivienda*.
- Macías K. (2020) “*Alta concentración de equipamientos en el casco central de Manta y propuesta de plan masa de nueva subcentralidad*” Trabajo final de titulación. Facultad de Arquitectura Uleam.

El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia

The scalar mismatch between the urban reality and its governance: territorial dimension and planning frameworks of urban processes in Iberia

José Manuel Gómez Giménez ¹

¹(Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid) jm.gomez@upm.es

Agustín Hernández Aja ²

²(Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio, Universidad Politécnica de Madrid) a.hernandez@upm.es

Palabras clave: planificación urbanística; urbanización extendida; sistemas urbanos; áreas urbanas funcionales; cohesión territorial.

Resumen: Identidad, azar, geopolítica y un sinfín de coyunturas socioeconómicas han jugado un papel fundamental en el proceso histórico de formación y consolidación de nuestras entidades municipales. Dichos factores han sido, muy a menudo, más importantes que la racionalidad, la eficacia o la eficiencia en la gestión del territorio. Por otro lado, las dinámicas territoriales que se han producido durante las últimas décadas guardan una relación cada vez más limitada con la organización político-administrativa del territorio: explosión, implosión y urbanización diferencial; expansión reticular; nuevas lógicas de localización; mutaciones en las tradicionales fracturas socioespaciales... En este contexto, nos encontramos ante un troceado *administrativo* del continuo urbano cuyas consecuencias han sido ampliamente enunciadas: dificultades añadidas para la gestión del impacto sobre los ecosistemas; ausencia de un marco adecuado para la aplicación de políticas de reequilibrio socioespacial; falta de coordinación en la recogida y explotación de información estadística; y desacoplamiento entre los niveles de representación democrática y los ámbitos en que realmente opera la ciudadanía. Para analizar el alcance de este desajuste es necesaria una adecuada delimitación de los procesos urbanos, y contraponerla con la dimensión de los intentos de adaptación para gestionar dicha realidad. La necesidad de esta coordinación interadministrativa se lleva manifestando durante décadas. Su puesta en marcha de manera puntual y sectorial ha sido inevitable. Sin embargo, el grado de integralidad e institucionalización alcanzado por estas prácticas de gobernanza es aún limitado. Y la brecha entre el ámbito competencial de las administraciones públicas y la dimensión real de la ciudad continúa creciendo.

1. Introducción

Desde 1648, con la Paz de Westfalia y el inicio de la universalización del sistema internacional estatocéntrico, en el mundo no han dejado de cristalizar fronteras, configurándose territorialidades cada vez más estáticas e inamovibles. Este hecho ha conseguido institucionalizar lo que en siglos precedentes solo fue una excepcionalidad. Con anterioridad, las jurisdicciones territoriales eran contenidas por límites muy fluidos que raramente conseguían perdurar durante varias generaciones. Muestra de ello es que apenas un 1,5% de las fronteras estatales actuales fueron determinadas con anterioridad al siglo XVIII. Entre ellas destaca la *raya* peninsular, la frontera hispano-lusa, que comenzó a materializarse con una estabilidad inusitada mediante los Tratados de Zamora en 1143 y de Badajoz en 1267.

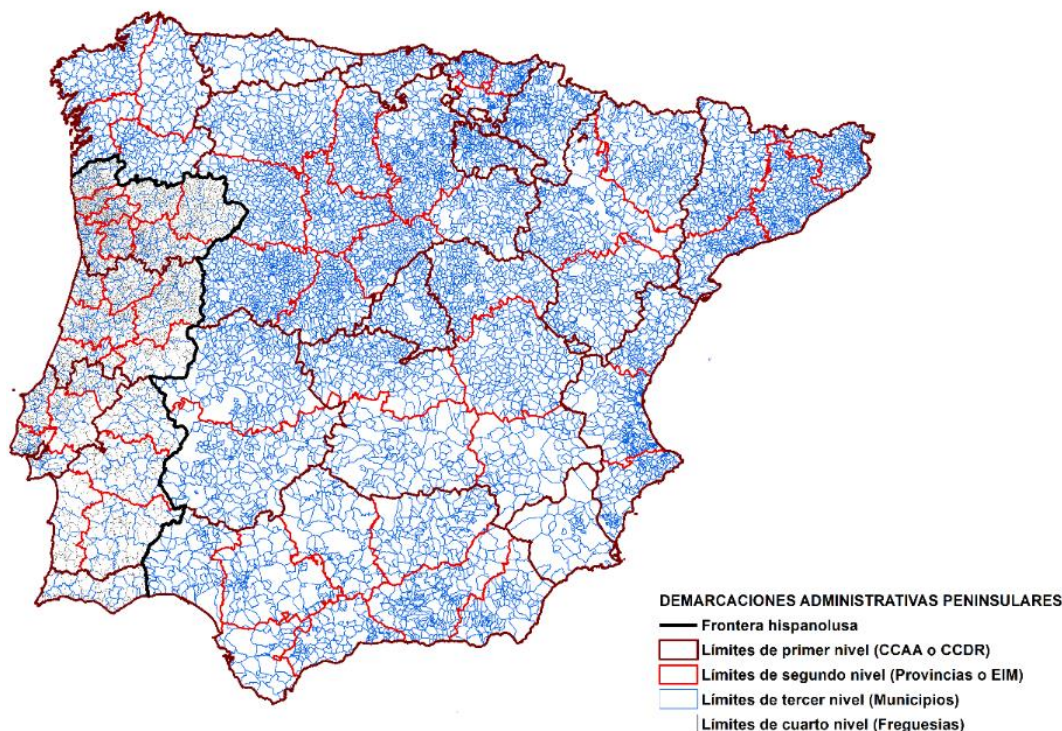


Fig. 01. Demarcaciones administrativo-territoriales de la Península Ibérica. (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

Sin embargo, muchas dinámicas territoriales continúan operando y sobrepasando la imposición de estos bordes. Las migraciones humanas siempre han sido un vector fundamental de cambio social guiado por factores económicos y geopolíticos como la necesidad, la oportunidad, la paz o la estabilidad; ante los que poco importan las limitaciones que tratan de imponer las fronteras. De igual forma, los servicios ecosistémicos pueden ser controlados hasta cierto punto, pero en último término los cursos de agua, las plagas, las pandemias o el clima poco entienden de unas fronteras artificiales que la fuerza de la naturaleza puede terminar rebasando. Además, dado nuestro nivel tecnológico alcanzado, la intensidad de los flujos materiales y energéticos que generamos, y unos hábitos de consumo masivo cada vez más universales; nos hemos convertido en la primera especie cuya huella sobre los procesos geomorfológicos y climáticos está provocando alteraciones sustanciales a nivel planetario. Tanto es así que el cambio global, el conjunto de transformaciones ambientales derivadas de las actividades humanas sobre el funcionamiento del sistema Tierra, se ha convertido en nuestra mayor amenaza a medio y largo plazo.

En cualquier caso, la realidad política mantiene esta cristalización de territorialidades cerradas que erradamente pretenden compartimentar los problemas y las responsabilidades para actuar sobre ellos. Estas lógicas de “*territorios administrativos autorreferidos*”, también ocurren a nivel subestatal,

reproduciendo en una escala menor y por tanto más inadecuada aún, los modelos de control estatal. En esta comunicación nos centraremos en el territorio que ocupa la Península Ibérica y en el desacoplamiento escalar entre los espacios jurisdiccionales de sus administraciones públicas (en especial, los términos municipales) y la dimensión real de las dinámicas urbanas-territoriales.

El territorio peninsular se divide de forma mayoritaria entre dos Estados: España y Portugal. La España peninsular se divide en 15 Comunidades Autónomas, 47 provincias y casi 8.000 municipios. El Portugal continental en 5 Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional, 23 entidades intermunicipales, 278 *concelhos* y alrededor de 3.000 *freguesias* (ver fig. 01). Las identidades, el azar, la geopolítica y un sinfín de coyunturas socioeconómicas han jugado un papel fundamental en el proceso histórico para la formación y consolidación de todas estas entidades administrativas (dotadas de un territorio, una población y unas competencias operativas); factores que han sido, muy a menudo, más importantes que la racionalidad, la eficacia o la eficiencia en la gestión del territorio.

2. Enfoque conceptual

Las dinámicas físicas que se han producido durante las últimas décadas en el territorio peninsular guardan una relación cada vez más limitada con su organización política-administrativa. Podríamos destacar entre ellas los momentos de explosión e implosión en los grandes procesos urbanos; las fases de urbanización concentrada, extendida y diferencial enunciadas por Brenner & Schmid (2015); y la explosión de las redes técnicas de comunicación y transporte, así como, las nuevas posibilidades de accesibilidad que sobre el territorio producen las áreas de hiperconectividad (Herce, 2013), permitiendo decisiones individuales de localización independientes de la capacidad de control de las administrativas públicas municipales sobre sus territorios, y generando mutaciones en las lógicas de polarización socioespacial (Sassen, 2014), urbanas y territoriales.

Algunas de las consecuencias de este desacoplamiento escalar, entre la realidad socioespacial construida y las estructuras administrativas, son claras. En el medio rural la ausencia de actores con capacidad, representatividad y legitimidad para articular demandas se muestra como el principal obstáculo para solicitar medidas que detengan su declive demográfico o su incapacidad para contener la pérdida de servicios y equipamientos, que son en última instancia, las bases para el desarrollo de oportunidades vitales que ofrecer a sus habitantes, actuales y futuros.

Las consecuencias que los nuevos procesos producen sobre el hecho urbano/territorial y el troceado jurisdiccional del continuo funcional también han sido ampliamente estudiadas. William Alonso decía en 1973 que «la balcanización actual de las áreas metropolitanas en docenas e incluso cientos de gobiernos locales fomenta las estrategias competitivas intermunicipales». Alertando de que «confundir la “corporación local” con la “ciudad real” conduce a nefastas formas de mercantilismo municipal, que ignoran importantes consecuencias para las personas» (Alonso, 1973). La falta de esta coincidencia entre la administración municipal y la dimensión real del área urbana (caracterizada por la difusión espacial de un único mercado de ocio, laboral e inmobiliario), conduce a múltiples ineficiencias. Entre ellas, queremos significar cuatro de vital importancia:

- La imposibilidad de una adecuada gestión y reducción del impacto ambiental de la ciudad sobre los ecosistemas circundantes y el control en la generación de emisiones y contaminantes que puedan afectar al sistema Tierra.
- La ausencia de un marco espacial adecuado para la aplicación de políticas públicas de cohesión social y reequilibrio territorial, luchando contra la desigualdad urbana y la segregación residencial, para lo que es fundamental una planificación urbanística coherente e integrada y unas políticas fiscales espacialmente homogéneas a la escala real en que se desarrollan las dinámicas urbanas (Gómez Giménez & Hernández Aja, 2018).

- La falta de coordinación en la recogida, explotación y análisis de información estadística a la escala real de los problemas.
- La inadecuación y falta de correspondencia entre los niveles de representación democrática, y decisión política, y los ámbitos en que realmente operan los agentes económicos y la ciudadanía.

Para analizar el alcance de este desacoplamiento es necesaria una adecuada delimitación de los procesos urbanos, para determinar su escala real y contraponerla a los intentos de adaptación de unos entes administrativos fragmentados. La necesidad de una coordinación interadministrativa para la gestión de los territorios urbanos ha sido reclamada durante las últimas décadas, pero solo se ha puesto en marcha de manera puntual y para aspectos sectoriales. De lo que aquí se trata es de evaluar el grado de integralidad e institucionalización formal alcanzado por estas prácticas de gobernanza interadministrativa.

La fractura entre la verdadera escala urbana y las corporaciones locales ya fue enunciada en 1932, señalándose que los bordes administrativos de la ciudad frecuentemente ofrecen una inadecuada idea de la población agrupada en dicha ciudad (Boureau of the Census, 1932). Sin embargo, parece que el conocimiento por sí solo no siempre es suficiente para contribuir a reformas sociales de calado; tal vez, porque las resistencias al cambio son muy fuertes. Llegados a este punto, conviene precisar que, tampoco consideramos que una política generalizada de fusiones municipales, como las que se produjeron en torno a Madrid o en áreas despobladas de Guadalajara, Soria o Huesca entre las décadas de los 40 y los 70 del siglo pasado, tampoco aseguran una gestión adecuada del territorio por sí solas ni suponen necesariamente un cambio de rumbo en las repercusiones negativas de los procesos en marcha. Y mucho menos cuando se realizan desde una imposición centralista que no atiende a las necesidades reales de las periferias, con un fin meramente paliativo, sin atender a las problemáticas concretas y sus repercusiones.

En todo caso, mantener como unidad de análisis y gestión las actuales divisiones administrativas conduce a errores interpretativos con consecuencias en la determinación de las políticas públicas. En la actualidad, la configuración física y funcional del territorio urbano ha desbordado los límites administrativos tradicionales, para dar lugar a nuevas estructuras que aún es preciso identificar y analizar (Gómez Giménez, Marques, & Hernández Aja, 2020). Para generar un nuevo marco de análisis de lo urbano, el área urbana funcional, que supere las delimitaciones administrativas partiremos del concepto de gradiente, ya que “la ausencia de frontera determina que el ecosistema urbano tan solo pueda ser definido en función de un gradiente de urbanización, intensidad de la edificación, extensión e influjo de las infraestructuras, actividad y estructura económica, movilidad, articulación del medio, así como de impacto ecológico” (Roca Cladera, 2003).

3. Metodología de delimitación de las áreas funcionales

En este apartado presentamos un resumen de la metodología de delimitación de áreas urbanas funcionales ya publicada, por lo que para una mayor profundización se remite al original (Gómez Giménez, Marques, y Hernández Aja, 2020).

Los métodos de delimitación de áreas urbanas suelen seguir un patrón similar: se seleccionan los núcleos centrales y se les añaden las áreas colindantes que mantengan una determinada relación con ellos. El proceso aquí utilizado se basa en la integración del mercado laboral, para lo que hemos utilizado los datos de desplazamientos pendulares diarios desde la residencia al trabajo recogidos en los Censos de Población y Viviendas 2011 de España y Portugal. El tamaño poblacional mínimo que se le ha exigido a un asentamiento para constituirse en núcleo central de su propia área urbana funcional son 10.000 habitantes, siempre y cuando no forme parte de un área urbana funcional de mayor entidad. Siguiendo el ya enunciado concepto de gradiente de urbanización, para cada área urbana funcional se han delimitado tres zonas diferenciadas (Gómez Giménez, 2017):

- El núcleo funcional, caracterizado por la máxima integración del mercado laboral, donde la densidad de flujos y actividad alcanza el valor máximo.
- La primera corona o área suburbana, donde el gradiente de urbanización comienza a disminuir, pero se producen los crecimientos relativos más elevados en los sistemas metropolitanos. Al menos un 30% de la población empleada y residente en cada uno de los municipios de esta zona se desplazará al núcleo funcional a trabajar.
- La segunda corona o área de difusión, en la que el gradiente comienza a agotarse y el grado de dependencia del núcleo es relativamente bajo. Sin embargo, al menos un 15% de la población empleada y residente en cada uno de los municipios de esta zona se desplazará al núcleo funcional a trabajar.

Además, se incluye en el análisis la delimitación de una “tercera corona”, más allá de las áreas urbanas, a la que denominaremos “zona de influencia funcional exterior”. Se trataría de una demarcación territorial no adscrita a las áreas urbanas, pero a la que aún llega, débilmente, su influencia funcional. Ha de ser entendida como una zona difusa, no inamovible, donde los procesos que caracterizan la urbanización como categoría explicativa se diluyen. De este modo, su incardinación en las dinámicas urbanas de integración funcional fluctuará acompañando a las diferentes coyunturas socioeconómicas que enfrente cada territorio. Creemos que esta nueva categoría puede llegar a ser una herramienta de gran utilidad para estudiar la incidencia de la integración funcional a procesos urbanos en la evolución del territorio rural. Esta nueva área estará definida por los municipios en los que al menos un 10% de sus residentes empleados se desplacen para trabajar en núcleos urbanos.

La delimitación hasta aquí realizada no ha podido escapar de la complejidad y particularidades de la planta municipal peninsular. Al usar como indicador principal los datos estadísticos del *commuting* laboral, estamos usando los datos de los municipios y *freguesias*, que constituyen el nivel estadístico mínimo de desagregación en el que estos datos están disponibles. Para paliar esta limitación, nuestro modelo de delimitación propone un método para el establecimiento de nuevos bordes funcionales que sirvan como instrumento para independizar los procesos urbanos delimitados de las demarcaciones administrativas de origen (ver fig. 3 para analizar la comparativa de resultados).

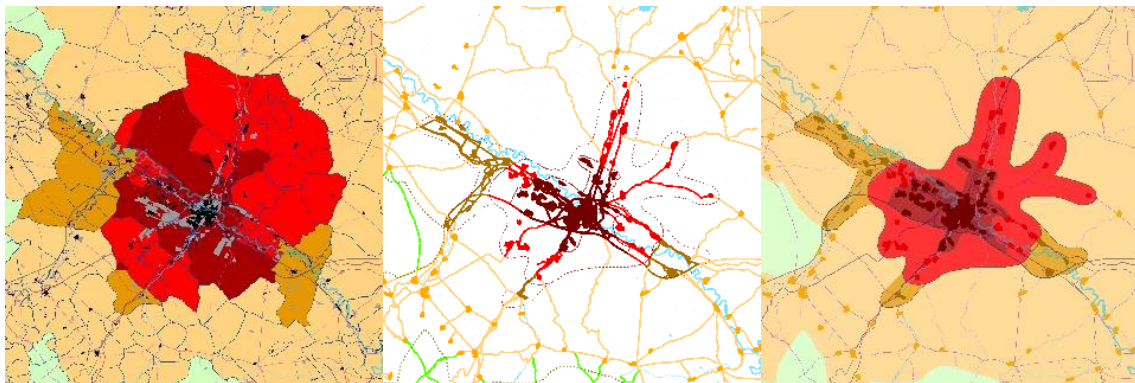


Fig. 02. Ejemplo del proceso de transformación desde la delimitación administrativa a la delimitación funcional del área urbana de Zaragoza (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

La delimitación de los nuevos bordes funcionales seguiría un procedimiento semejante al que se utiliza para definir las aguas territoriales de los estados costeros. Primero se constituirán las líneas base, que estarán definidas por los límites exteriores de las superficies artificializadas contenidas en las tres zonas de cada área urbana funcional y la red que infraestructuras viarias que las une en caso de estar disgregadas. A partir de esta línea base se realizará un buffer de tres kilómetros para cada una de las áreas que definen el gradiente de urbanización (ver fig. 02). A este buffer se le aplicará el principio de coherencia espacial. Esto es, no se dejarán espacios vacíos no asignados en el interior de un área urbana funcional; y las coronas, suburbana y de difusión, habrán de tener unión de continuidad con el núcleo funcional.

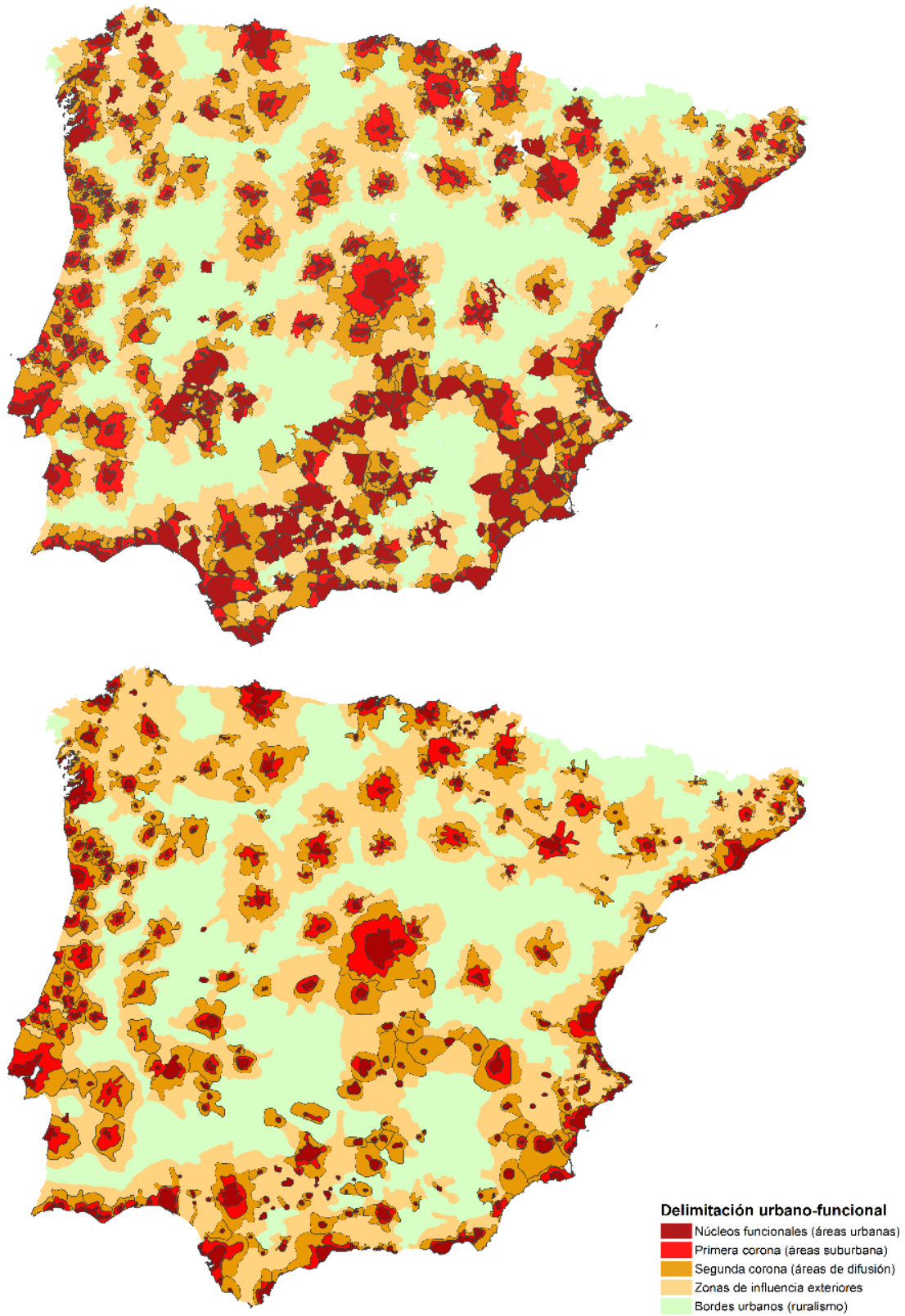


Fig. 03. Comparativa entre la delimitación administrativa (arriba) y funcional (abajo) de los procesos urbanos peninsulares (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

4. Análisis y comparativa de resultados

La aplicación de nuestra metodología ha dado como resultado la delimitación de 273 áreas urbanas funcionales en el territorio peninsular. El panorama es muy diferente en cada una de ellas, solo 16 áreas tienen más de 500.000 habitantes y acogen a más del 50% de la población peninsular. Madrid es la mayor de todas con 6,7 millones de habitantes. Le siguen Barcelona con 4,9 millones y Lisboa con 3,1. Valencia, Oporto, Sevilla-Dos Hermanas, Málaga-Marbella y Ría de Bilbao superan el millón de personas; mientras que Asturias Central, Murcia, Alicante-Elche, Zaragoza, Vigo-Pontevedra, Bahía de Cádiz-Jerez de la Frontera, Granada y Almería-Campo de Dalías sobrepasan el medio millón.

PROCESOS URBANOS FUNCIONALES	Área Km2	1991		2011		Evol. 1991-2011	
		Población	Densidad hab/Km2	Población	Densidad hab/Km2	Evol. (%)	% ev.total
Áreas urbanas (núcleo funcional)	4%	64,6%	1.226	65,2%	1.442	17,6	69%
Áreas suburbanas (primeras coronas)	7%	8,0%	89	10,1%	131	47,2	23%
Áreas de difusión (segundas coronas)	21%	14,2%	55	14,4%	64	18,2	16%
SUBTOTAL ÁREAS URBANAS FUNCIONALES	32%	86,9%	215	89,8%	259	20,4	107%
Zonas de influencia funcional (no adscritas)	35%	7,9%	18	6,4%	17	-5,8	-3%
Bordes urbanos	34%	5,2%	12	3,8%	10	-14,0	-4%
TOTAL PENINSULAR	100%	100%	79	100%	92	16,6	100%

Fig. 04. Indicadores territoriales de los procesos urbanos funcionales agrupados según su posición en el gradiente de urbanización (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

El gradiente de urbanización resulta fundamental para entender las dinámicas demográficas. Las áreas suburbanas presentaron los mayores crecimientos demográficos entre 1991 y 2011 (47,2%), mientras que el fenómeno de la urbanización extendida se traduce en unos crecimientos mayores en las áreas de difusión (18,2%) que en los centros funcionales (17,6%). Muchos de los asentamientos presentes en las sucesivas coronas de las áreas urbanas funcionales podrían ser catalogados como rurales en base a su tamaño poblacional y densidad; sin embargo, las claves de su recuperación, cuando existe, no hay que buscarlas en un fenómeno endógeno de recuperación rural sino en los factores exógenos de la urbanización extendida, la integración funcional y la explosión de las redes infraestructurales.

PROCESOS URBANOS FUNCIONALES Indicadores 2011	Grandes grupos			Empleo			Fracaso escolar	Universitarios
	<15	15-65	> 65	Actividad (act/ pb.15-65)	Paro (emp/ act)	Intensidad (emp/ pb.16-65)		
Áreas urbanas (núcleo funcional)	15,2%	67,9%	16,9%	78,2%	26,1%	57,8%	25,2%	21,6%
Áreas suburbanas (primeras coronas)	16,8%	67,9%	15,4%	77,4%	24,0%	58,9%	32,5%	15,2%
Áreas de difusión (segundas coronas)	15,2%	66,2%	18,6%	75,7%	27,3%	55,1%	39,4%	10,9%
SUBTOTAL ÁREAS URBANAS FUNCIONALES	15,4%	67,6%	17,0%	77,7%	26,1%	57,5%	28,3%	19,2%
Zonas de influencia funcional (no adscritas)	12,3%	62,9%	24,8%	75,1%	28,4%	53,8%	41,7%	8,8%
Bordes urbanos	11,5%	61,4%	27,2%	72,3%	27,4%	52,5%	47,3%	8,3%
TOTAL PENINSULAR	15,0%	67,1%	17,9%	77,4%	26,2%	57,1%	30,0%	18,0%

Fig. 05. Indicadores sociodemográficos de los procesos urbanos funcionales agrupados según su posición en el gradiente de urbanización (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

Los núcleos de las áreas urbanas funcionales solo suponen el 4% del territorio peninsular, pero albergan al 65% de su población. En conjunto, las áreas urbanas funcionales suponen el 32% del territorio peninsular, pero acogen a casi el 90% de su población. El territorio restante se reparte en dos mitades: las zonas de influencia funcional no adscritas y los bordes urbanos. Como podría suponerse, el anclaje funcional del otrora medio rural al sistema urbano supone una ventaja comparativa frente a aquellos territorios que

están más alejados. Aunque ambos espacios muestran claros indicadores de decrecimiento, los territorios que presentan una mayor dependencia funcional del sistema urbano exhiben una mayor resiliencia al éxodo rural. Mientras que el territorio integrado en zonas de influencia funcional no adscritas ha perdido casi un 6% de su población entre 1991 y 2011, el resto de los bordes urbanos han decrecido un 14%. En todo caso, la conclusión es clara: la recuperación en el medio rural no existe. El aumento de la dependencia del sistema urbano, que conlleva viajes laborales de hasta hora y media en un solo sentido, solo consigue el mantenimiento de una parte de la generación soporte que encuentra en el *commuting* de larga distancia una alternativa a la emigración. No parece, sin embargo, que esto vaya a asegurar el equilibrio a medio y largo plazo de un territorio que supone las dos terceras partes de la Península Ibérica.

A pesar de todo, la escala real del hecho urbano solo es recogida por la estadística estatal portuguesa en los casos metropolitanos de Oporto y Lisboa. Ello solo supone el 50% de la población que según este análisis reside en áreas urbanas funcionales. Fuera de las metrópolis, 48 realidades urbanas no reciben ninguna atención. Entre ellas destacan grandes centros urbanos como Coimbra, Braga, Aveiro, Guimarães, Faro-Olhão, Viana do Castelo o Portimão.

Algo parecido ocurre en España, el Atlas de Áreas Urbanas del Ministerio de Fomento contenía 78 delimitaciones peninsulares en 2018. Solo suponen el 30% de las áreas aquí catalogadas, aunque concentran al 75% de su población. En cualquier caso, 205 áreas quedan fuera del análisis. Entre ellas, seis sistemas urbanos medios con más de 50.000 habitantes en sus núcleos: Alzira-Algemesí-Carcaixent, Tortosa-Amposta, Úbeda-Baeza, Figueres, Don Benito-Villanueva de la Serena, y Vinaròs-Benicarló. Por último, conviene reseñar algunas de las divergencias más importantes en cuanto a los resultados. Una divergencia habitual en esta y otras metodologías se encuentra en el continuo urbano de la Costa del Sol: mientras que en nuestro análisis aparece una solución doble, para Fomento está formado por tres áreas. Además, en la metodología de Fomento, aparecen de manera independiente: Aranjuez dentro de la de Madrid, Sagunto en Valencia, Utrera en Sevilla, Sanlúcar de Barrameda en la Bahía de Cádiz, y Roquetas de Mar y El Ejido en Almería (ver fig. 06, arriba).

Por otro lado, el proyecto europeo Urban Audit y la OCDE delimitaron en 2018 un total de 83 áreas urbanas funcionales en la Península Ibérica. En conjunto representan un 70% de la población total contenida en las áreas urbanas funcionales aquí delimitadas, pero solo el 25% de ellas en términos absolutos. Esto se debe en gran medida a que solo delimitan realidades urbanas con núcleos funcionales compactos mayores de 50.000 habitantes. Aun así, llaman la atención ausencias como Leiria, Orihuela, Barcelos, Segovia o Évora. La mayor carencia de esta metodología es su incapacidad para detectar áreas urbanas bicéfalas (tales como Oliveira de Azeméis-São João da Madeira, Tortosa-Amposta, Blanes-Lloret de Mar, Vic-Manlleu, Dénia-Jávea/Xàbia o Úbeda-Baeza) y policéntricas. Debido a esto último, los resultados de Urban Audit dividen hasta 11 de las AUF, más o menos policéntricas, delimitadas con nuestra metodología en varios sistemas autónomos diferenciados (en Lisboa aparece como subsistema independiente interior Vila Franca de Xira; en Valencia aparece, además del propio, el de Sagunto; en Porto el de Povoá de Varzim; en la Bahía de Algeciras el de La Línea de la Concepción; en Málaga-Marbella ambas aparecen como AUF autónomas; y lo mismo ocurre con Alicante-Elche, Vigo-Pontevedra, Donostia/San Sebastián-Irun y Tarragona-Reus. En Asturias Central aparecen tres AUF diferenciadas: Avilés, Gijón y Oviedo. En la Bahía de Cádiz son hasta cinco: Cádiz, Chichana de la Frontera, El Puerto de Santa María, Jerez de la Frontera y Sanlúcar de Barrameda. Por último, 205 AUF no encuentran representación en los resultados de Urban Audit y la OCDE, entre ellas 17 cuyos núcleos funcionales presentan una población mayor de 50.000 habitantes (Orihuela-Vega Baja del Segura, Oliveira de Azeméis-São João da Madeira, Alzira-Algemesí-Carcaixent, Tortosa-Amposta, Blanes-Lloret de Mar, Dénia-Jávea/Xàbia, Úbeda-Baeza, Figueres, Segovia, Portimão, Estepona-Costa del Sol, Motril, Loulé, Don Benito-Villanueva de la Serena, Huesca, Puertollano y Vinaròs-Benicarló) (ver fig. 06, abajo).

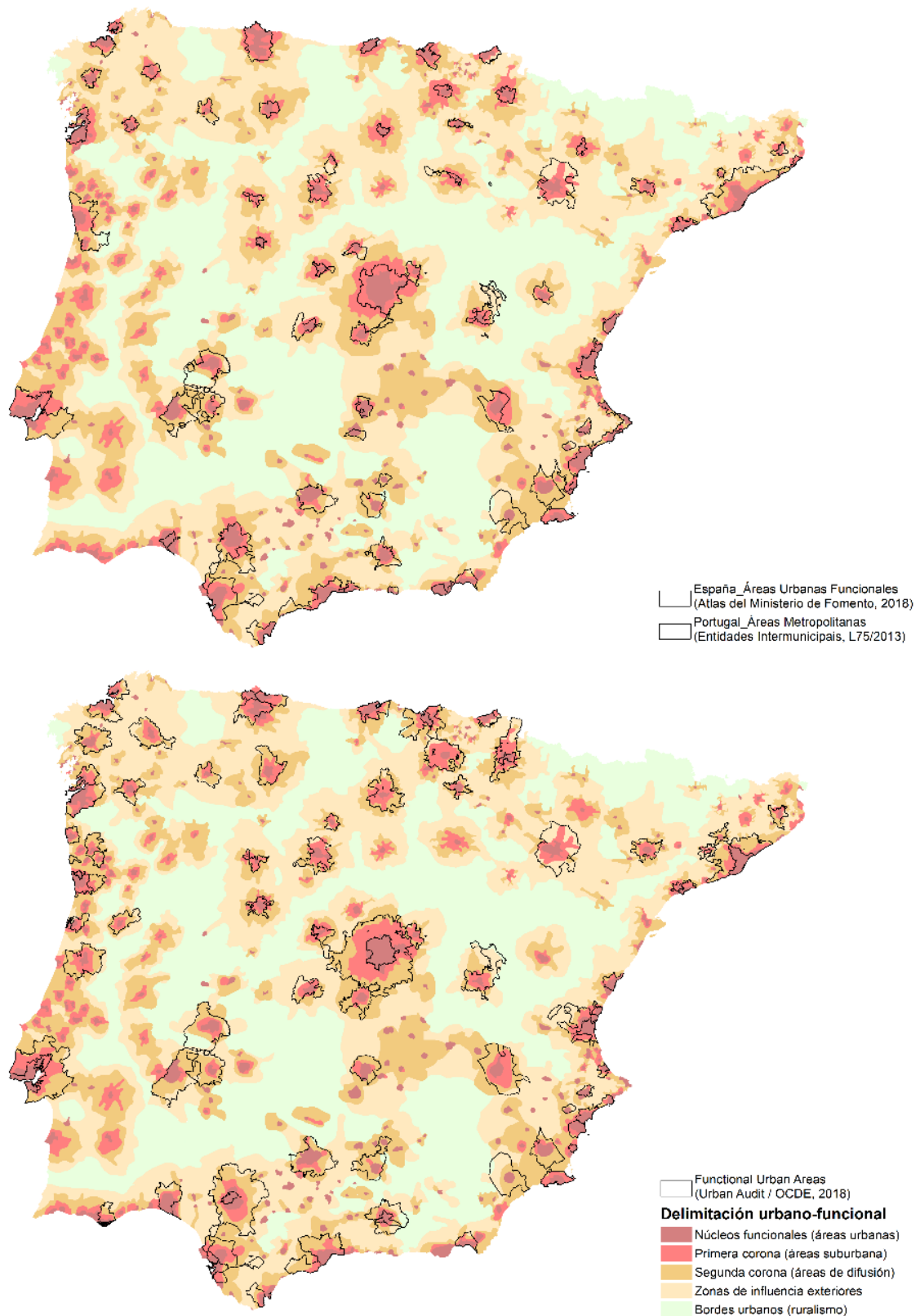


Fig. 06. Comparativa de los resultados de la metodología de delimitación (Fuente: Gómez Giménez, Marques y Hernández Aja, 2020)

5. Gobernanza y cooperación interadministrativa

Hasta ahora, la solución al desacoplamiento entre el espacio administrativo de los municipios y la escala real del área urbana funcional (que implica una multiplicidad de actores municipales involucrados en la gestión y provisión de servicios públicos a sus ciudadanos), ha sido paliada a través de asociaciones voluntarias de municipios mediante la forma jurídica de la mancomunidad, a través de consorcios público-privados para la gestión de intereses comunes sectoriales, o por delegación de funciones a entidades de carácter regional (CCAA, diputaciones provinciales o Comisiones de Coordinación y Desarrollo Regional) que de nuevo tienen más que ver con la historia administrativa que con las actuales dinámicas territoriales.

El carácter discrecional de las mancomunidades de municipios y su alejamiento del control democrático directo han conllevado algunos problemas. Los municipios pueden estar involucrados en varias de ellas, con distintos fines sectoriales y en diferentes ámbitos territoriales, lo que impide una gestión integrada de una realidad que sí lo es; pudiendo ocurrir lo mismo con los consorcios y empresas públicas de ámbito supramunicipal. Más allá de la suma de ámbitos territoriales variables e incluso a veces incoherentes, otro de sus problemas es su continuidad temporal a largo plazo. Ya que muy a menudo se ponen en marcha con un objetivo finalista concreto que en caso de ejecutarse vacían de competencias a estos organismos, aunque nominalmente puedan seguir existiendo.

En el caso español, el localismo y el celo por los intereses locales pueden suponer un freno a las iniciativas autonómicas, interpretadas como un ataque a la autonomía municipal, en lugar de aparecer como una oportunidad para la mejora de la prestación de servicios obligatorios y esenciales, así como para la modernización de la gestión de los pequeños municipios, carentes en su mayoría de recursos humanos y materiales adecuados. De igual manera ocurre con las áreas metropolitanas, frente a las que las administraciones autonómicas se muestran recelosas, al considerar que pueden llegar a competir con ellas.

Entre los casos de éxito, las autoridades de transporte metropolitano han sido tradicionalmente una punta de lanza para la cooperación económica y técnica entre las administraciones consorciadas en materia de creación y gestión de infraestructuras y servicios de transporte. En España hay nueve en Andalucía –Málaga, Sevilla, Campo de Gibraltar, Granada, Cádiz, Jaén, Almería, Córdoba y Huelva–, cuatro en Cataluña –Barcelona, Lleida, Tarragona y Girona–, una en la Comunidad de Madrid –que tiene convenios con municipios más allá de su límite autonómico–, una en Aragón –Zaragoza– y otra en Valencia.

Por otro lado, el planeamiento territorial de escala metropolitana ya ha sido puesto en marcha en las nueve áreas, antes mencionadas, de Andalucía; aunque sin solaparse totalmente con el ámbito territorial de sus autoridades de transporte. Cuentan también con planes de este tipo las comarcas catalanas y las provincias vascas. Otras ciudades como Valencia, Alicante o Zaragoza también presentan iniciativas para promocionar una determinada visión estratégica de futuro, frecuentemente auspiciada por la administración autonómica. Sin embargo, su capacidad para imponer líneas específicas de actuación es muy limitada. Además, Asturias y Cantabria se encuentran actualmente en un proceso gestacional para la creación de sendos ámbitos metropolitanos, supramunicipales, de ordenación territorial.

Las experiencias de gestión y la cooperación intermunicipal integral son aún pocas en el mapa peninsular. Entre los casos de éxito parcial promovidos a instancia de los municipios afectados destaca el caso de la ‘Mancomunidad Comarca de Pamplona’, que nació en 1982 con el apoyo de la Diputación Foral de Navarra y está hoy compuesta por 50 municipios. Tiene competencias en ciclo integral de agua, recogida y tratamiento de residuos, transporte urbano, servicio taxi, gestión del parque fluvial y educación ambiental. Su creación se debió al objetivo común de dar solución a las carencias en el proceso de depuración de aguas residuales y su vertido descontrolado a los cursos fluviales; resultantes de un rápido crecimiento demográfico poco controlado, asociado al desarrollo industrial durante las décadas anteriores.

Otro de estos casos sería el área metropolitana de Bilbao. De nuevo, un problema común fue el germen para actuar: la necesidad de recuperación y transformación que afectaba a amplias zonas degradadas como consecuencia de la intensa actividad industrial y la gran cantidad de suelos contaminados y ruinas industriales derivadas de aquella actividad. Para acometer su solución se creó una sociedad anónima de capital público en 1992: Bilbao Ría 2000. Desde entonces la entidad se ocupa de ejecutar actuaciones de urbanismo, transporte y medio ambiente en cuyo diseño se aplica una visión de conjunto e inserción metropolitana. Sin embargo, no deja de resultar una aproximación parcial desde la lógica del proyecto urbano; que solo funcionará bien cuando el resto de condicionantes sociales y ambientales involucrados en estas actuaciones están bien cubiertos. En el caso vasco esto ocurre debido a un ecosistema político donde la cultura de concertación interadministrativa forma parte de las prácticas formales y del know-how informal, y donde la densidad institucional es muy potente y está capacitada para acoger la mayoría de las problemáticas sociales.

El caso paradigmático de gestión integral interadministrativa lo ostenta el Área Metropolitana de Barcelona. Nació oficialmente a través de la Ley 31/2010 y está formada por 36 municipios, aunque sus orígenes institucionales se remontan a 1968 y 1987. A pesar de lo limitado de su ámbito territorial (en nuestra delimitación, el AUF de Barcelona está formada por 148 municipios); tiene amplias competencias en ordenación del territorio, urbanismo, realización y gestión de infraestructuras de interés metropolitano, transporte y movilidad, medio ambiente y sostenibilidad, ciclo del agua, residuos, vivienda, desarrollo económico, cohesión social y equilibrio territorial.

En 2019 se acaba de constituir la primera Mancomunidad de Interés General castellanoleonesa desde la entrada en vigor del Decreto 30/2015 que reguló su funcionamiento: 'Valladolid y su Alfoz'. Aunque sus potestades son amplias, permite la autonomía para que cada municipio decida cómo y cuándo quiere integrarse en la prestación y gestión conjunta; por lo tanto, aún es pronto para evaluar su alcance real. Algo parecido ocurre con el Área Metropolitana de Vigo. Fue constituida por 14 municipios en 2016 pero está suspendida cautelarmente desde abril de 2017 por una decisión judicial a instancias de la Xunta de Galicia, que ya ha quedado vista para sentencia. A Coruña también comenzó, oficialmente en octubre de 2019, su andadura para constituir su propia área metropolitana. La conformarían 10 municipios que ya han ratificado su intención de elaborar el anteproyecto de ley que regirá la entidad.

En Portugal, las áreas metropolitanas de Lisboa (18 municipios) y Oporto (17 municipios) nacieron en 1991 al amparo de una ley nacional de facilitación de las necesidades administrativas de los territorios urbanos de gran densidad poblacional. Fueron definitivamente delimitadas por la ley 75/2013 que estableció el estatuto de las 23 entidades intermunicipales de Portugal: 21 comunidades intermunicipales y 2 áreas metropolitanas. Como el resto de estas entidades, tienen competencias plenas en la elaboración de planes y programas de inversión pública supramunicipal, articulación de las inversiones municipales de interés común, participación en la gestión de programas de apoyo al desarrollo regional, y planeamiento de actuaciones de carácter supramunicipal. Se encargan además de asegurar la coordinación intermunicipal en la ordenación y gestión de la red de abastecimiento y saneamiento, tratamiento de agua residuales y residuos urbanos; equipamientos de educación y formación profesional; equipamientos sanitarios; ordenación del territorio y conservación de los recursos naturales; seguridad, extinción de incendios y protección civil; movilidad y transporte; otros equipamientos públicos como los deportivos, culturales, juzgados de paz, servicios sociales y puertos regionales; y la promoción del desarrollo económico y social. Además, por la especificidad de tratarse de áreas metropolitanas incluyen entre sus competencias y potestades plenas tres más: la planificación estratégica para el desarrollo económico, social y ambiental; la definición de las redes de servicios y equipamientos de ámbito metropolitano; y la participación y el control de las entidades públicas encargadas del transporte, las aguas, la energía y el tratamiento de residuos sólidos. Portugal cuenta por tanto con una realidad de gestión interadministrativa mucho mejor estructurada y homogeneizada en la totalidad de su territorio peninsular.

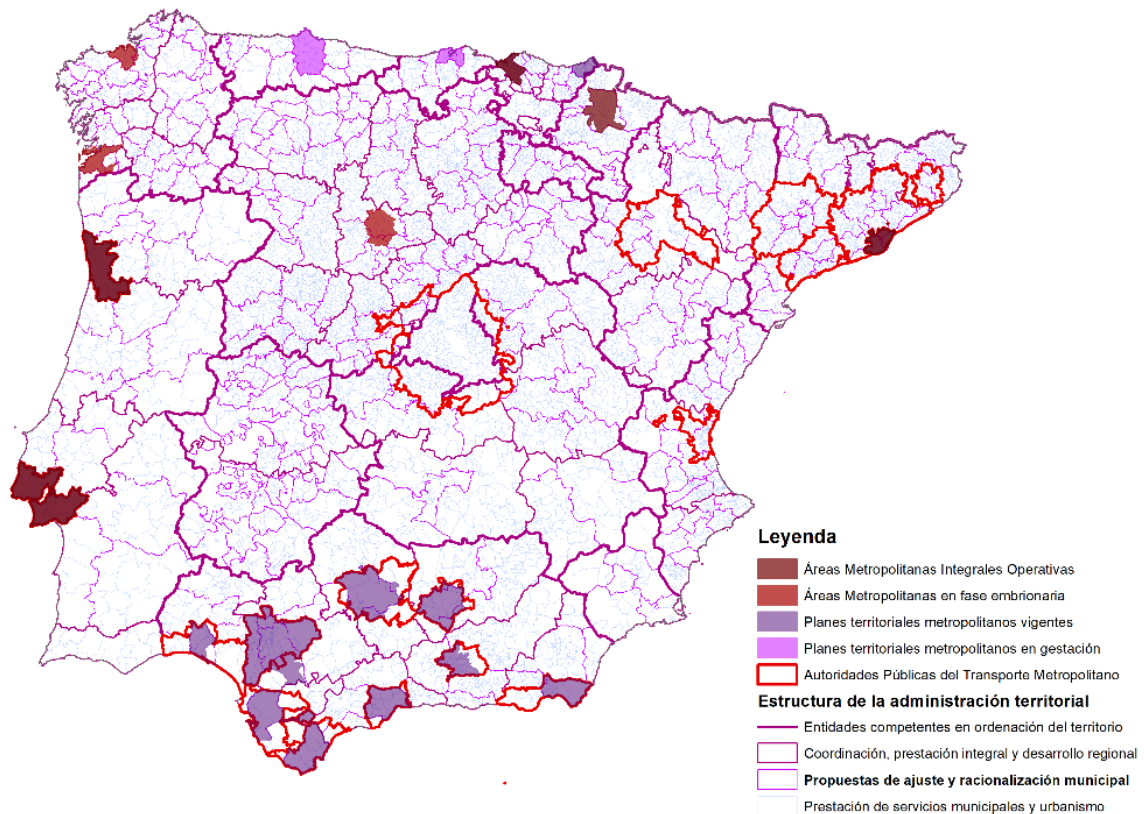


Fig. 07. Actuales aproximaciones a la gobernanza intermunicipal de la escala real del hecho urbano en la Península Ibérica (Fuente: Elaboración Propia)

6. Conclusiones

Barcelona o Bilbao apenas alojan a un tercio de la población contenida en sus respectivas áreas urbanas funcionales. Incluso el sumatorio total de los 36 municipios que conforman oficialmente el Área Metropolitana de Barcelona deja fuera a otro tercio de la población anclada funcionalmente a su área de influencia. Valencia o Sevilla solo suponen el 40% de la población de sus áreas funciones. Y otro tanto ocurre incluso con el vastísimo municipio de Madrid, que representa menos de la mitad de la población contenida en su espacio metropolitano. Por ello, es fundamental pasar del análisis y la gestión de entidades municipales a operar sobre la totalidad de sus áreas urbanas funcionales, que se constituyen como las auténticas unidades de mercado, laboral e inmobiliario en las que la ciudadanía desarrolla su movilidad cotidiana.

La necesidad de mejorar la calidad del hábitat en los nodos de nuestro sistema urbano es más apremiante hoy que nunca. La actual situación en la gobernanza de las mayores áreas urbanas enfrenta tres desafíos principales.

- Primero, la escala de los procesos que las constituyen y el ámbito territorial de sus dinámicas socioeconómicas no es coincidente con los límites jurisdiccionales de las administraciones públicas en ellas implicadas. Los procesos de urbanización, los flujos de intercambio y el gradiente de actividad se han intensificado durante las últimas décadas y los agentes públicos involucrados en su gestión muestran claros signos de incapacidad para cuantificarlos y evaluarlos por sí solos, a fin de planificar e implementar políticas territoriales. El primer paso para paliarlo debería ser aceptar la interdependencia y complejidad de estos procesos y la necesidad de corresponsabilidad en su gestión.

- Segundo, la necesidad de generar políticas de promoción de sostenibilidad ambiental más allá de lo paliativo. Los episodios actuales de contaminación del aire son generados por un modelo de movilidad protagonizado por el automóvil privado. Mientras no existan alternativas limpias y temporalmente aceptables en términos racionales, no se realizarán cambios estructurales para aliviarla. Para ello la coordinación interadministrativa es fundamental.
- Tercero, el crecimiento de la desigualdad urbana y su reflejo en la segregación espacial que explicitan múltiples informes. Estos síntomas de fortalecimiento de las fracturas socioespaciales constituyen el mejor diagnóstico de la incapacidad de las políticas de redistribución, cohesión social y reequilibrio territorial para atajar la problemática de una brecha social creciente que puede poner en jaque nuestros valores democráticos de convivencia. A ello se une un nuevo desafío: especialmente las rentas más altas, pero también las rentas más bajas, en el territorio de las grandes áreas metropolitanas se concentran de forma segregada en determinados municipios específicamente ricos o particularmente pobres. Debido a ello, sin la existencia de entidades administrativas que gestionen de manera integral el territorio urbano será imposible llevar a cabo políticas de reequilibrio territorial.

Como hemos visto en este artículo, el ajuste entre la escala competencial de las administraciones públicas y el ámbito real en que operan los agentes económicos y la ciudadanía continúa ampliando su brecha, a pesar de que llevemos décadas hablando ello. El sistema de planificación, gestión y gobernanza integral de las áreas urbanas, que funcionan como mercados inmobiliarios y laborales diferenciados e internamente coherentes, debe implementarse de manera más activa. Tanto las estrategias para amortiguar el impacto ambiental de la actividad humana sobre el medio circundante como el uso de servicios de los ecosistemas en su mitigación interna deben implementarse en la escala real en que se producen los procesos urbanos si con ello queremos abordar el problema y la necesidad de generar una bioeconomía urbana circular. Además, estas entidades funcionales también deberían ser las primeras jurisdicciones administrativas objetivas y competentes para llevar a cabo estrategias de cohesión social y reequilibrio territorial, así como, políticas redistributivas espacialmente homogéneas.

No queremos cerrar esta ponencia sin referirnos a las implicaciones funcionales que deben asumir nuestras áreas urbanas, tras la crisis de la COVID-19. Se habla de la ciudad Post-COVID, como una ciudad reducida a los barrios de la “ciudad de los 15 minutos”, sin tener en cuenta la realidad de las áreas urbanas funcionales, con sus estructuras de flujos económicos y materiales que se tendrán que articular en el espacio doméstico de la ciudad de proximidad. No solo es requerido transformar el espacio urbano de lo cotidiano, incluyendo la satisfacción de las necesidades en un ámbito de proximidad peatonal, es necesario mantener las funcionalidades económicas y productivas. Un modelo que reduzca la movilidad laboral tendrá unas repercusiones a medio y largo plazo sobre la realidad funcional de las áreas urbanas que hemos desvelado en esta comunicación.

7. Bibliografía

- ALONSO, W. (1973). *Urban zero population growth*. *Daedalus*, 102, 191-206.
- BRENNER, N., & SCHMID, C. (2015). Towards a new epistemology of the urban? *City*, 19 (2-3), 151-182.
- BOUREAU OF THE CENSUS. (1932). *Fifteenth Census of the United States: 1930, Metropolitan Districts*. Washington D. C.: U.S. Government Printing.
- GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M. (2017). El área urbana funcional de Madrid (1991-2011) Metodología y resultados de una propuesta de delimitación y caracterización multicriterio. *Territorios en formación* (11), 3-24. DOI: <http://doi.org/10.20868/tf.2017.11.3457>

GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M., & HERNÁNDEZ AJA, A. (2018). Retos de las áreas urbanas funcionales españolas: el caso madrileño, 1991-2011. *Ciudad y formas urbanas*. Vol. 6. Formas urbanas y Territorio (págs. 111-122). Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza e Institución Fernando el Católico. Accesible en: <http://oa.upm.es/52840/>

GÓMEZ GIMÉNEZ, J. M., SÁ MARQUES, T. V., & HERNÁNDEZ AJA, A. (2020). Procesos urbanos funcionales en Iberia: una aproximación a la integración del territorio urbano más allá de la metropolización. *Cuadernos Geográficos*. 59 (2). DOI: <http://dx.doi.org/10.30827/cuadgeo.v59i2.9542>

HERCE, M. (2013). *El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna*. Madrid: Alianza Editorial.

ROCA CLADERA, J. (2003). La delimitación de la ciudad: ¿una cuestión imposible? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXV (135), 17-36.

SASSEN, S. (2014). *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge: Belknap Harvard.

Áreas metropolitanas en Chile. Un problema multiescalar

Metropolitan areas in Chile. A multi-scale problem

Gaspar Fouré Carloza

Departament de Geografia, Facultat de Filosofia i Lletres, Universitat Autònoma de Barcelona.
gaspar.foure@gmail.com

Daniela Sepúlveda Hueica

Departamento de Geografía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado.
danielavsepulvedah@gmail.com

Palabras clave: conurbaciones, conurbación normativa, conurbación potencial, sistemas urbanos, administración metropolitana.

Resumen:

Los procesos de crecimiento urbano establecen diversos desafíos a los gobiernos locales, sobre todo si dichos procesos son conducentes a la metropolización intercomunal, cuyas problemáticas requieren de soluciones consensuadas entre los gobiernos locales involucrados. Para hacer frente a este proceso de metropolización y sus desafíos en Chile, en el año 2018 la Ley N°21.074 sobre fortalecimiento de la regionalización, crea y le otorga la administración de las áreas metropolitanas a los gobiernos regionales, con el objeto de coordinar las políticas públicas metropolitanas, considerando ciertas condiciones legales para el establecimiento de un área metropolitana. La investigación demuestra que al revisar dichas condiciones y contrastarlas con la realidad territorial, tales condiciones excluyen a conurbaciones intercomunales o áreas metropolitanas de menor tamaño, pero con las mismas problemáticas que apunta resolver la Ley N°21.074, de cuyo análisis se presenta como resultado una clasificación de áreas metropolitanas según la realidad territorial chilena, como insumo para la formulación de políticas públicas en la materia.

Keywords: conurbations, normative conurbation, potential conurbation, urban systems, metropolitan administration.

Summary:

Urban growth processes pose various challenges to local governments, especially if these processes are conducive to inter-communal metropolization, whose problems require consensual solutions among the local governments involved. In order to face this metropolization process and its challenges in Chile, in 2018 Law No. 21,074 on strengthening regionalization creates and grants the administration of metropolitan areas to regional governments, in order to coordinate the metropolitan public policies, considering certain legal conditions for the establishment of a metropolitan area. The research shows that when reviewing these conditions and contrasting them with the territorial reality, such conditions exclude inter-communal conurbations or smaller metropolitan areas, but with the same problems that Law No. 21,074 aims to resolve, the analysis of which results in a classification of metropolitan areas according to the Chilean territorial reality, as input for the formulation of public policies on the matter.

1. Procesos de conurbación y la configuración de áreas metropolitanas como territorios de administración en Chile

En los últimos setenta años, la distribución de la población en el territorio chileno ha experimentado un exponencial crecimiento urbano, en desmedro de los espacios rurales. En el año 1940 la población urbana correspondía al 52,5% del total país, superando por primera vez en una medición censal a la población rural, y alcanzando en el año 2017 el 87% del total país, lo que demuestra una fuerte gravitación y crecimiento urbano en los últimos ochenta años (Centro Latinoamericano de Demografía, 1972, p. ii; Dirección de Estadísticas y Censos, 1960, pp. 124, 127; Instituto Nacional de Estadísticas, 2009, p. 178).

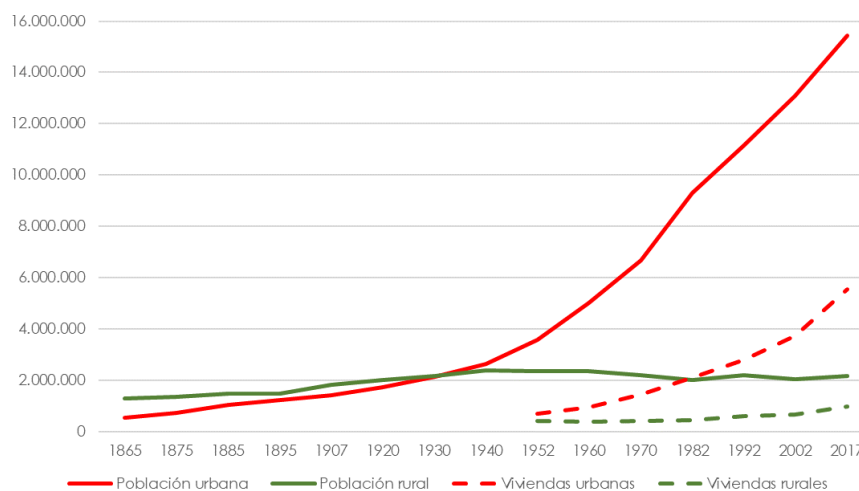


Gráfico 1. Chile. Población y vivienda urbana y rural según resultados censales. Período 1865-2017. Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (1970, p. 4, 1983a, pp. 67, 72, 77, 1983b, 1993, 2003, 2009, pp. 176, 178, 2018, 2019b), Dirección General de Estadísticas (1931, pp. 15, 36), Dirección de Estadísticas y Censos (1960, pp. 124, 127), Servicio Nacional de Estadísticas y Censos (1953, p. 39), Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (1972, p. ii).

Una de las manifestaciones de ese crecimiento urbano son las relaciones urbanas jerárquicas resultantes entre asentamientos y sus procesos de conurbación. En el año 2013 la OECD identifica en el sistema de asentamientos humanos chileno 26 áreas urbanas funcionales, encabezadas por Santiago, como una gran área metropolitana; Valparaíso y Concepción, como áreas metropolitanas de menor tamaño, junto con ocho áreas urbanas de tamaño medio y quince áreas urbanas pequeñas (OECD, 2013, p. 37), cada una conformando una área urbana funcional, con relaciones entre áreas urbanas núcleo y áreas urbanas u otros asentamientos que forman parte de su hinterland (OECD, 2013, p. 35).

En complemento a la identificación de áreas urbanas funcionales planteadas por la OECD, Orellana (2013) propone clasificar las áreas urbanas conurbadas según el tamaño demográfico y espacial de la conurbación y su escala de importancia relativa. De este modo, clasifica a los principales sistemas de asentamientos urbanos en cuatro tipologías jerárquicas, las que al igual que lo planteado por la OECD, confirman la necesidad de entender al sistema de asentamientos urbanos chileno como uno que propende a las relaciones jerárquicas entre centros y a la conurbación de asentamientos con dependencia administrativa intercomunal.

Región.	Núcleo central principal (o de referencia).	Tipo de área metropolitana	Número de comunas.
Tarapacá.	Iquique.	Regional.	2
Antofagasta.	Antofagasta.	Interregional.	2
Atacama.	Copiapó.	Regional.	2
Coquimbo.	Coquimbo.	Regional.	2
Valparaíso.	Valparaíso.	Interregional.	5
	Quillota.	Provincial.	4
	San Antonio.	Provincial.	4
Metropolitana.	Santiago.	Nacional.	47
O'Higgins.	Rancagua.	Regional.	2
Maule.	Talca.	Regional.	4
	Curicó.	Provincial.	3
Ñuble.	Chillán.	Regional.	2
Biobío.	Concepción.	Interregional.	11
	Los Ángeles.	Provincial.	2
La Araucanía.	Temuco.	Regional.	2
Los Lagos.	Puerto Montt.	Regional.	2

Tabla 1. Chile. Clasificación de áreas metropolitanas chilenas al año 2020, adaptación de Orellana (2013). Fuente: elaboración propia.

La identificación de conurbaciones planteadas por OECD (2013) y Orellana (2013) son, de alguna forma, reafirmadas por los resultados del XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda (en adelante "Censo 2017"), el cual determinó que los centros urbanos, ciudades y pueblos, concentran el 87% de la población total del país, emplazada en 270 ciudades¹ y 289 pueblos², entre los cuales se definen 22 conurbaciones³, sin establecerse su clasificación espacial como áreas metropolitanas, ni sus jerarquías o niveles de importancia, pero demostrando la evidente diferenciación según peso demográfico entre conurbaciones intercomunales (Instituto Nacional de Estadísticas, 2019a).

Región.	Conurbación.	Habitantes.
Tarapacá.	Iquique - Alto Hospicio.	293.068
Coquimbo.	La Serena - Coquimbo.	399.450
Valparaíso.	Gran Valparaíso*.	896.528
	Quillota - La Cruz - La Calera - Hijuelas.	149.159
	San Antonio - Cartagena - Las Cruces - Santo Domingo.	118.668
	Los Andes - Calle Larga.	69.041
	San Felipe - Villa Los Almendros - Santa María.	64.543
	Limache - Olmué.	50.998
	Algarrobo - El Quisco - El Tabo.	32.631
Metropolitana.	Gran Santiago**.	6.139.087
O'Higgins.	Rancagua - Machalí - Gultro - Los Lirios.	290.029
	Las Cabras - Punta de Diamante.	8.072
	Doñihue - Coltauco.	7.449
Maule.	Talca - Culeнар.	236.347
Ñuble.	Chillán - Chillán Viejo.	191.629
Biobío.	Gran Concepción***.	719.944
	Laja - San Rosendo.	18.947
La Araucanía.	Temuco - Padre Las Casas.	277.529

*: corresponde a los centros urbanos de Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué y Villa Alemana. **: corresponde a los centros urbanos de la Provincia de Santiago, junto con Puente Alto, Pirque, La Obra - Las Vertientes (San José de Maipo), Valle Grande (Lampa), San Bernardo y Padre Hurtado. ***: corresponde a los centros urbanos de Concepción, Chiguayante, Hualpén, Penco, San Pedro de la Paz, Talcahuano.

Tabla 2. Chile. Principales conurbaciones según resultados del Censo 2017. Fuente: elaboración propia, con datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

En consideración a los planteamientos de OECD (2013), Orellana (2013) y a los resultados entregados por el Censo 2017, es posible observar que el proceso de conurbación de los asentamientos urbanos en Chile se encuentra en diversas fases, siendo consolidado y de importancia nacional o interregional en las grandes áreas metropolitanas (Santiago, Concepción y Valparaíso), pero también en una fase inicial para otras conurbaciones de menor rango o de escala comunal y que, en todos los casos ya señalados, poseen como factor común que dichas conurbaciones intercomunales requieren de políticas públicas que permitan una

institucionalidad especial, para planificar y gestionar soluciones que satisfagan sus necesidades urbanas básicas, implicando, a lo menos, la coordinación entre las autoridades y equipos técnicos de los municipios involucrados.

Respondiendo a que entre dichas conurbaciones intercomunales existen algunas con una significativa importancia gravitatoria territorial y peso demográfico específico, la Ley N°19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (en adelante “LOCGAR”), mediante su actualización a través de la Ley N°21.074 sobre Fortalecimiento de la Regionalización del País, publicada en el mes de febrero de 2018 (en adelante “LOCGAR 2018”), le asigna a los gobiernos regionales la posibilidad de administrar conurbaciones intercomunales como áreas metropolitanas. Para este efecto “en cada región podrán constituirse una o más áreas metropolitanas que serán administradas por el gobierno regional respectivo con el objeto de coordinar las políticas públicas en un territorio urbano” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018, p. 17, art. 104 bis). En este contexto, la LOCGAR 2018 define como área metropolitana:

la extensión territorial formada por dos o más comunas de una misma región, unidas entre sí por un continuo de construcciones urbanas que compartan la utilización de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos y que, en su conjunto, superen los doscientos cincuenta mil habitantes. (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018, p. 17, art. 104 bis)

Además, la LOCGAR 2018 plantea que en la constitución de un área metropolitana se especificarán “las competencias que le serán transferidas a los gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, en las áreas de transporte, inversiones en vivienda, medio ambiente y obras públicas, que sean indispensables para la efectiva administración del área que se constituye” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018, p. 17, art. 104 quáter), siendo estas las problemáticas basales identificadas como necesarias de resolver por esta política metropolitana contenida en dicha normativa.

Para regular la implementación de estas indicaciones legales, en 2019 el Ministerio del Interior y Seguridad Pública aprobó el Decreto N°98, que contiene el reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimiento de las áreas metropolitanas y que establece normas para su constitución⁴, el cual se decreta debido a, entre otros considerandos, “la necesidad de definir una nueva forma de afrontar y atender los problemas derivados del crecimiento de las grandes áreas urbanas que involucran a más de una comuna”, por lo que “se hace relevante fomentar políticas públicas focalizadas en abordar de manera coordinada y colaborativa, entre los actores locales, la planificación y gestión metropolitana, asegurando que la toma de decisiones ocurra dentro del territorio” (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2019). Dicho decreto indica que para establecer formalmente un área metropolitana es necesario cumplir con cuatro condiciones legales contenidas en su artículo 4°, siendo estas relativas a la extensión territorial, umbral demográfico, continuo de construcciones urbanas y utilización conjunta de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos⁵.

1. Extensión territorial.	2. Umbral demográfico.	3. Continuo de construcciones urbanas.	4. Utilización conjunta de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos.
1.1 Área intercomunal conformada por dos o más comunas de la misma región.	2.1 Área intercomunal conformada por comunas que en su conjunto supere la cantidad de 250.000 habitantes.	3.1 Área intercomunal con conurbaciones cuya extensión territorial debe estar conformada por edificaciones y/o elementos de infraestructura con contigüidad intercomunal.	4.1 Conurbaciones intercomunales con un conjunto de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos con escala de influencia intercomunal.
1.2 Área intercomunal conformada por comunas que no colinden con comunas que sean parte de otra área metropolitana.	2.2 Condición demográfica según datos censales vigentes.	3.2 Conurbaciones intercomunales con edificaciones que alberguen funciones urbanas.	4.2 Conjunto de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que permitan reconocer, generar y compartir funciones complementarias entre comunas.

Tabla 3. Cuatro condiciones legales para el establecimiento de áreas metropolitanas en Chile, según normativa metropolitana vigente. Fuente: elaboración propia, con datos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2019).

Si bien es destacable que ya existan políticas públicas orientadas al tratamiento metropolitano de conurbaciones intercomunales, preocupa el enfoque de algunas de las condiciones legales planteadas. Como muestra de ello, siguiendo la estructura de condiciones planteada por la tabla anterior y sólo considerando las relativas a extensión territorial y umbral demográfico, la condición 1.2 plantea que un área metropolitana debe estar situada en un área intercomunal conformada por comunas que no colinden con aquellas que ya sean parte de otra área metropolitana, lo que en estricto rigor propicia la concentración intrarregional en la gestión metropolitana, no permitiendo que sistemas urbanos intercomunales de una misma región puedan constituirse en áreas metropolitanas con administraciones independientes.

A su vez, la condición 2.1 plantea que un área metropolitana debe estar situada en un área intercomunal conformada por comunas que en su conjunto supere la cantidad de 250.000 habitantes, lo cual directamente excluye a todos los sistemas urbanos intercomunales con características metropolitanas que no superan ese umbral demográfico, pero que no son ajenas a las problemáticas y complejidades propias de las conurbaciones intercomunales. Junto con lo anterior, en la condición 2.2 se plantea que tal condición demográfica sólo podrá acreditarse según datos censales vigentes, lo que restringe a conurbaciones que según el último censo oficial y vigente tengan una cantidad de habitantes inferior pero cercana al umbral demográfico establecido en la condición 2.1.

Ejemplo de ello, la conurbación Chillán - Chillán Viejo cuenta con un área intercomunal de 215.646 habitantes según el Censo 2017, último censo oficial y vigente, por lo que este sistema urbano tendría que esperar por un nuevo levantamiento censal oficial, que suele ser cada diez años⁶, para cumplir con el umbral exigido, sin permitir, como un mecanismo válido, el monitoreo del crecimiento demográfico intercomunal con datos municipales y/o sectoriales, que determine un año específico de cumplimiento de la condición 2.1 y que establezca la necesidad de levantar un censo abreviado oficial intercomunal en dicho año, sólo para efectos de acreditar el cumplimiento de la condición 2.2 y así calificar oportunamente para ser declarada como área metropolitana.

Ante esto se evidencia, principalmente, que las condiciones que establece la LOCGAR 2018 y el Decreto N°98 (en adelante “normativa metropolitana vigente”) para conformar, o declarar, un área metropolitana, desconoce que el tratamiento de sistemas urbanos intercomunales es un problema multiescalar, ya que excluye potenciales áreas metropolitanas de menor tamaño, pero con las mismas problemáticas que apunta resolver dicha normativa, lo que amerita demostrar el impacto real de inclusión y exclusión que esta política pública presenta en el sistema de asentamientos humanos chileno, en consideración a que estamos frente a una acción pública sin precedentes en la materia en Chile.

2. Exclusión de áreas metropolitanas menores: repensar el concepto según la realidad territorial nacional

Con lo planteado, es necesario comprobar teóricamente los aspectos conceptuales relativos a conurbaciones y áreas metropolitanas, como también identificar algunas referencias internacionales sobre la materia.

Como se observa, la normativa metropolitana vigente quiere sostener un área metropolitana sólo por la existencia de conurbaciones intercomunales con peso demográfico y gravitación urbana relevante, sin considerar las diferencias conceptuales entre conurbación y área metropolitana, ya que según Pujadas y Font (1998, p. 328) en la primera prevalece el concepto más morfológico de la proximidad territorial, y en la segunda prevalecen las interrelaciones entre sus núcleos.

Esto demuestra que la política pública metropolitana en cuestión se sustenta en un idea de metropolización fuertemente influenciada por la génesis regionalista del concepto, debido a que en la fase inicial de la regionalización del país, impulsada en 1974, se estableció que sería organizado territorialmente en doce regiones y “un área metropolitana” (Ministerio del Interior, 1974, p. 1, artículo 1º), denominada “Área Metropolitana de Santiago”, la que a posterior se renombró como “Región Metropolitana de Santiago”, utilizando el concepto “metropolitano” para describir un estado de evolución urbana más propio del concepto de conurbación, y que en este caso correspondía a una conurbación intercomunal de grandes proporciones, configurando una gran ciudad que es fruto de la excesiva concentración del poder político y económico del país.

Vale precisar que el concepto de conurbación es acuñado por Geddes en el año 1915 como una “forma de crecimiento espacial de la ciudad que llega a formar una gran extensión edificada, en la que la continuidad

física es un aspecto fundamental que no impide, sin embargo, diferenciar las distintas ciudades que forman parte del conglomerado” (Geddes, citado por Pujadas y Font, 1998, p. 328).

Por su parte, para comprender el concepto de área metropolitana, Barrero (1993, p. 55) plantea que “no existe una definición globalmente aceptada de lo que debe entenderse como área metropolitana”, aunque si se puede precisar que desde la década de 1850 el concepto surge en Estados Unidos, siendo recogido oficialmente en el censo de la Oficina Federal de 1910 y 1920, definiéndose como “zona metropolitana”, aquella que contaba con una ciudad central de más de 200.000 habitantes, sin estar incluida en el radio de influencia de otra gran población o zona similar, considerando un radio de influencia de 10 millas y una densidad de población mínima de 150 habitantes por milla cuadrada⁷ (Barrero Rodríguez, 1993, pp. 57-58; de Esteban, 1981, p. 25). Posteriormente, y debido a la necesidad de incorporar matices y nuevas variables a la definición, en 1930 y 1940 se adoptó el criterio de la densidad ininterrumpida para considerar como “zona metropolitana” a aquella que en una de sus ciudades centrales había por lo menos 50.000 habitantes, donde el total de la zona debía llegar a los 100.000 habitantes, manteniéndose la misma densidad de habitantes mínima (150 hab./km²) y en 1950 se adopta el concepto de “Standard Metropolitan Area” (SMA), comprendido como un condado o grupo de condados contiguos, con a lo menos una ciudad de 50.000 habitantes o varias ciudades gemelas con una población mínima acumulada de 50.000, siempre que estén social y económicamente integrados a la ciudad central (de Esteban, 1981, pp. 25-26).

Tales criterios de referencia también fueron considerados en otros países, como ocurre en el caso español. Navarro (2009, p. 166) sugiere que “el intento más completo para definir y delimitar las áreas metropolitanas españolas ha sido llevado a cabo por la Dirección General de Vivienda y Urbanismo”, quienes en el marco de la elaboración del Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España, publicado en 1998 y revisado en 2000 y 2004, conformaron una definición basada en información censal, considerando como criterios que el número de habitantes del núcleo de la ciudad central supere los 50.000 habitantes y los municipios adyacentes posean más de 1.000 habitantes, siendo una definición aún considerada actualmente para identificación de grandes áreas urbanas (Ministerio de Fomento, 2018, p. 1).

Esto demuestra que para considerar una conurbación o un sistema de asentamientos intercomunal como área metropolitana es comprensible establecer inicialmente un umbral demográfico menor que el planteado por la condición 2.1 establecida en el Decreto N°98, siendo esta, sin lugar a dudas, una barrera demográfica que no se justifica por ser desproporcionada, considerando que en Chile nos encontramos en una etapa inicial de la aplicación de políticas públicas en la materia. Al respecto, y en relación a cómo se abordan las políticas públicas relacionadas con el planeamiento y la gestión urbana, Orellana (2013) ya planteaba en el año 2013 que en Chile:

hace más de una década se camina un poco a ciegas en materia de desarrollo urbano, donde tanto el sector público y el sector privado han carecido de definiciones sobre cómo debemos hacer las ciudades para este nuevo siglo. (Orellana Ossandón, 2013, p. 2)

Esta afirmación sigue siendo aplicable a la realidad de las políticas públicas actuales, ya que ante la situación expuesta, se puede fundamentar que las condiciones legales establecidas en la normativa metropolitana vigente se distancian de las definiciones y criterios iniciales establecidos para determinar áreas metropolitanas en otros países, sobre todo considerando que estamos frente a una política pública sin precedentes en nuestro país, que da inicio a la institucionalidad en la materia, lo que debería incorporar consideraciones propias de nuestro estado de desarrollo urbano y metropolitano.

Por otra parte, considerar un umbral demográfico menor ayudaría a gestionar de manera temprana conurbaciones incipientes o potenciales, facilitándose la posibilidad de implementar para ellas un planeamiento preactivo y proactivo (Moliní, 1995) ya que al existir un proceso de conurbación incipiente o potencial habría mayor disponibilidad de recursos territoriales para provocar y dominar un proceso de metropolización deseado, anticipándose a sus demandas y conflictos, con un esfuerzo simultáneo entre la transformación territorial, el aprovechamiento de las oportunidades y la modificación de las tendencias tradicionales de metropolización, en un contexto metropolitano en etapa temprana, ya que,

si se acepta que la actual metamorfosis urbana está condicionada estructuralmente por tendencias constitutivas de la nueva dinámica de acumulación y crecimiento, es lógico prever que toda propuesta de transformación que busque impulsar un cambio radical en la configuración actual de estas áreas metropolitanas, deberá considerar necesariamente la previa modificación de dichas tendencias -y, por lo tanto, de los factores que las determinan-, desde que son ellas las que modulan la transición hacia esa nueva forma urbana.” (de Mattos, 2010, p. 101)

Desde allí, resulta relevante considerar el concepto de 'ciudad difusa', acuñado por Francesco Indovina (1990), que representa la condición actual de muchos sistemas urbanos, quien indica que existen condiciones de uso urbano en el territorio aun cuando exista ausencia de proximidad, es decir que "la ciudad difusa forma parte de la familia de los fenómenos urbanos no tanto desde el punto de vista morfológico, sino por sus elementos organizativos, funcionales y de uso" (Indovina, citado por Nel lo, 2013, p. 164). En ese sentido, la condición urbana, en la ciudad difusa, vendría a representarse en las relaciones funcionales, la dotación de servicios y equipamientos, junto con las dinámicas sociales y culturales, que son las que caracterizan la organización del espacio urbano.

Incluso, considerando que "en la evolución de la urbanización, los procesos resultan más importantes que las formas" (Nel lo, 2013, p. 166), las condiciones legales establecidas por el Decreto N°98 deberían también abrirse a la posibilidad de considerar aspectos más relevantes que la continuidad de las construcciones, incluso en función de que no necesariamente deberían cumplirse todos las condiciones legales a la vez, permitiéndose establecer un área metropolitana donde no necesariamente existan conurbaciones, pero si un sistema de asentamientos urbanos no contiguos, pero con una marcada interdependencia por sus funciones o vocaciones urbanas, junto con considerar además la extensión urbana proyectada espacialmente en la ciudad planificada como una posible condición legal adicional.

3. Hipótesis y objetivos

Hipótesis.

Las condiciones que plantea la normativa metropolitana vigente para establecer, o declarar, un área metropolitana, excluyen a conurbaciones intercomunales o áreas metropolitanas de menor tamaño, pero con las mismas problemáticas que apunta resolver dicha normativa metropolitana vigente.

Objetivo general.

Incorporar en la discusión urbanística y territorial criterios para la definición y clasificación de áreas metropolitanas según la realidad territorial chilena.

Objetivos específicos.

- Identificar los procesos de conurbación intercomunal, actuales y potenciales, según dinámicas y condiciones normativas territoriales.
- Determinar conurbaciones intercomunales incluidas y excluidas por las condiciones legales para áreas metropolitanas establecidas en la normativa metropolitana vigente.
- Establecer una clasificación de áreas metropolitanas según la realidad territorial chilena.

4. Una aproximación a la realidad metropolitana chilena

Considerando las condiciones legales planteadas por la normativa metropolitana vigente, se hace necesario demostrar el grado de inclusión y exclusión que tales cuerpos normativos establecen para la constitución de áreas metropolitanas en Chile, en vista de la situación actual de sus sistemas de asentamientos urbanos, para lo cual se requiere establecer un ejercicio de aproximación metodológica para identificar y categorizar sistemas de asentamientos urbanos con características actuales o potenciales para conformar áreas metropolitanas, según sistemas de asentamientos urbanos intercomunales y conurbaciones intercomunales.

Para ello, como primer paso, se analizaron los datos demográficos para cada asentamiento urbano definido como ciudad por el Censo 2017, identificándose que de las 270 ciudades existentes en el país, 75 cuentan con 50.000 habitantes y más, considerando los criterios iniciales para definir áreas metropolitanas o grandes áreas urbanas en Estados Unidos y España, respectivamente (de Esteban, 1981, pp. 25-26; Ministerio de Fomento, 2018, p. 1), lo que nos permite establecer ese valor como primer umbral demográfico para la clasificación de ciudades. Siguiendo con el criterio inicial considerado como "Standard Metropolitan Area" (SMA) (de Esteban, 1981, p. 26), se consideró además identificar entre las ciudades con menos de 50.000 habitantes, las que potencialmente podrían conformar un área metropolitana junto a ciudades de peso demográfico similar, para lo cual se consideró para ellas un rango demográfico de desde 10.000 habitantes y menos de 50.000.

A su vez, entre las 75 ciudades que cuentan con 50.000 habitantes y más, existen 46 que no superan los 150.000 habitantes, umbral demográfico que surge como referencia ya que entre las áreas metropolitanas que resultarían siguiendo las condiciones legales planteadas en la normativa metropolitana vigente, la ciudad cabecera metropolitana con menor cantidad de población al año 2017 es Iquique, con 188.003 habitantes, lo que proporciona una referencia como tamaño demográfico mínimo de una ciudad cabecera metropolitana según la normativa vigente. Con esto, se conformaron los siguientes criterios de clasificación de ciudades según peso demográfico.

Tipología.	Criterio.	Cantidad de ciudades calificadas.	Total de habitantes.	Porcentaje.
Ciudad mayor.	Desde 150.000 hab.	29	7.202.252	48,9
Ciudad intermedia mayor.	Desde 50.000 hab. y menos de 150.000 hab.	46	4.660.123	31,6
Ciudad intermedia menor.	Desde 10.000 hab. y menos de 50.000 hab.	99	2.250.531	15,3
Ciudad menor.	Menos de 10.000 habitantes.	96	625.112	4,2
Total de ciudades.		270	14.738.018	100,0

Tabla 4. Chile. Criterios y clasificación de ciudades chilenas. Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística (2019a).

Con esta clasificación, se evaluó la relación de cada ciudad en su respectivo sistema de asentamientos urbanos, considerando sus condiciones de conurbación intercomunal actual y potencial, junto con las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planeamiento territorial vigente. Para ello, se analizaron las áreas urbanas consolidadas existentes en el país en el año 2017 (Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas, 2019) y su relación con la división político administrativa vigente, con lo que se pudo constatar la existencia de 48 áreas urbanas consolidadas intercomunales, presentes en 119 comunas, pero de tales áreas urbanas consolidadas intercomunales, sólo 23 corresponden a conurbaciones intercomunales, presentes en 95 comunas.

A su vez, se revisaron todos los instrumentos de planeamiento territorial vigentes (metropolitanos, intercomunales y comunales), de los cuales se extrajeron los límites urbanos y de extensión urbana establecidos por dichos instrumentos, obteniéndose la demarcación de 574 áreas urbanas normativas comunales⁸ y 17 áreas de extensión urbana normativas intercomunales, lo que permitió analizar su relación espacial con las áreas urbanas consolidadas. Además, se analizaron las áreas urbanas consolidadas de los años 2002, 2006, 2011 y 2017, determinándose su variación y tendencia, junto con analizar el crecimiento intercensal 2002-2017 de la población total y urbana a nivel comunal, lo que aportó para la identificación de escenarios favorables para futuras conurbaciones. Como resultado de este análisis se pudo identificar que en el actual sistema de asentamientos urbanos chileno es posible definir los siguientes tres estados de conurbación intercomunal, no excluyentes, considerando el grado de conurbación, existencia de áreas urbanas y de extensión urbana normativas y la existencia de condicionales favorables del medio físico y de la infraestructura estructurante para la proyección de conurbaciones.

Tipología de conurbaciones intercomunales.

Criterio.

Conurbación intercomunal real.	Sistema urbano con continuidad espacial intercomunal del área urbana consolidada, considerando edificaciones e infraestructura urbana.
Conurbación intercomunal normativa.	Sistema urbano que no cuenta con continuidad espacial intercomunal del área urbana consolidada, pero si posee condiciones normativas que propician su conurbación en un escenario futuro, ya que el área urbana y/o de extensión urbana definidas en sus respectivos instrumentos de planeamiento territorial vigentes factibilizan una conurbación espacial en un escenario futuro.
Conurbación intercomunal potencial.	Sistema urbano que no cuenta con continuidad espacial intercomunal del área urbana consolidada, ni tampoco con áreas urbanas y/o de extensión urbana definidas en sus respectivos instrumentos de planeamiento territorial vigentes, pero la tendencia de crecimiento urbano, junto con las condiciones del medio físico y de la infraestructura estructurante permiten proyectar una conurbación en un escenario futuro (Geddes, 1915, p. 138). Para esta tipología se considera 10 kilómetros como criterio de proximidad geográfica entre áreas urbanas consolidadas (Navarro Gómez, 2009, p. 166).

Tabla 5. Criterios para la identificación de tipologías conurbaciones intercomunales para la realidad chilena. Fuente: elaboración propia.



Figura 1. Ejemplos reales de tipologías de conurbaciones en el Área Metropolitana de Valparaíso. Fuente: elaboración propia con datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas (2019).

Considerando tales criterios, se pudo identificar un total de 26 sistemas urbanos con condiciones potenciales para conformar áreas metropolitanas en el territorio nacional, aplicándose la misma estructura metodológica planteada por la normativa metropolitana vigente para la constitución de áreas metropolitanas, pero disminuyendo la condición demográfica a 50.000 habitantes, permitiendo la vecindad entre comunas pertenecientes a distintas áreas metropolitanas y permitiendo la existencia de conurbaciones reales, normativas y potenciales. Según sus características, se pudo determinar una jerarquía de áreas metropolitanas según peso demográfico, cada una con métricas de crecimiento demográfico e interurbano, junto con su estado de inclusión o exclusión según condiciones legales establecidas por la normativa metropolitana vigente.

Área metropolitana (AM).	Tipología de conurbación intercomunal principal.			Centros urbanos de la conurbación intercomunal principal.		Población total 2017.	Población total intercomunal metropolitana 2017.	Crecimiento población total intercomunal 2002-2017.	Complejidad administrativa.		Superficie de área urbana consolidada 2017 (km²).	Crecimiento área urbana consolidada 2002-2017.	Condiciones legales según normativa metropolitana vigente.											
	CR	CN	CP	Cds.	Pbs.				Pvs.	Cms.			1.	2.	3.	4.	Situación.							
ÁREAS METROPOLITANAS MAYORES, desde 1.000.000 de habitantes en adelante.																								
AM de Santiago.	✓	-	-	45	6	6.445.191	6.871.311	16,9	5	45	890,7	29,9	✓	✓	✓	✓	Incluida.							
AM de Concepción.	✓	✓	✓	13	5	981.420	1.021.291	8,9	2	12	174,9	28,3	✓	✓	✓	✓	Incluida.							
AM de Valparaíso.	✓	✓	✓	8	1	990.556	1.014.948	16,3	2	7	178,8	19,3	×	✓	✓	✓	Excluida.							
Subtotales.						8.417.167	8.907.550	15,8			1.244,4	28,1												
ÁREAS METROPOLITANAS INTERMEDIAS, desde 250.000 habitantes y menos de 1.000.000 de habitantes.																								
AM de Rancagua.	✓	-	✓	14	12	452.459	540.700	20,0	1	13	111,0	84,6	×	✓	✓	✓	Excluida.							
AM de Coquimbo - La Serena.	✓	✓	-	3	3	410.354	448.784	38,9	1	2	82,5	45,0	×	✓	✓	✓	Excluida.							
AM de Temuco.	✓	✓	✓	4	2	312.632	424.705	18,4	1	4	57,9	49,0	✓	✓	✓	✓	Incluida.							
AM de Talca.	✓	-	✓	5	8	309.773	376.330	21,5	2	6	64,2	57,8	×	✓	✓	✓	Excluida.							
AM de Antofagasta.	-	✓	-	2	1	362.767	375.340	22,9	1	2	47,4	29,1	✓	✓	×	✓	Excluida.							
AM del Lago Llanquihue.	-	-	✓	5	4	271.873	326.499	35,6	1	4	60,5	86,8	✓	✓	×	✓	Excluida.							
AM de Iquique.	✓	-	-	2	-	293.068	299.843	38,5	1	2	35,0	29,8	✓	✓	×	✓	Excluida.							
AM de Chillán.	✓	✓	✓	3	4	229.599	280.273	14,9	2	4	44,0	37,0	✓	✓	×	✓	Excluida.							
AM de Curicó.	✓	-	✓	5	4	195.640	268.248	20,6	1	6	50,0	62,9	×	✓	×	✓	Excluida.							
Subtotales.						2.838.165	3.340.722	25,1			552,4	55,4												
ÁREAS METROPOLITANAS MENORES, desde 50.000 habitantes y menos de 250.000 de habitantes.																								
AM de Linares.	-	-	✓	4	6	128.291	203.828	10,9	1	5	32,4	44,8	×	×	×	✓	Excluida.							
AM de Quillota.	✓	-	✓	5	-	159.545	203.277	15,6	1	5	35,3	40,8	×	×	×	✓	Excluida.							
AM del Alto Aconcagua.	✓	-	✓	7	6	169.159	202.687	20,2	2	6	39,7	58,6	✓	×	×	✓	Excluida.							
AM del Tinguiririca.	✓	-	✓	5	8	125.489	201.317	13,6	1	7	41,2	79,3	×	×	×	✓	Excluida.							
AM de Valdivia.	✓	✓	-	1	2	157.506	171.382	17,4	1	2	29,1	47,4	✓	×	✓	✓	Excluida.							
AM de San Antonio.	✓	✓	-	8	-	151.299	168.046	23,0	1	6	73,2	17,8	✓	×	✓	✓	Excluida.							
AM de Copiapó.	-	-	✓	2	-	160.661	167.956	18,3	1	2	27,8	40,0	×	×	×	✓	Excluida.							
AM de Ovalle.	-	-	✓	4	4	104.790	152.979	10,9	1	3	26,9	49,7	×	×	×	✓	Excluida.							
AM del Lago Villarrica.	-	✓	✓	2	2	52.142	107.613	20,0	1	3	23,1	50,5	✓	×	×	✓	Excluida.							
AM de San Vicente.	✓	-	✓	5	7	53.900	105.433	14,4	1	4	22,2	134,0	×	×	×	✓	Excluida.							
AM de La Unión.	-	-	✓	2	-	43.426	69.408	-3,7	1	2	11,8	35,7	✓	×	×	✓	Excluida.							
AM del Huasco.	-	✓	✓	2	3	58.499	69.107	12,1	1	3	15,4	45,2	×	×	×	✓	Excluida.							
AM de Quintero.	✓	✓	-	3	5	48.746	62.456	45,1	2	4	36,6	50,3	×	×	×	✓	Excluida.							
AM de La Ligua.	✓	✓	✓	2	5	38.360	56.486	8,1	1	3	13,4	38,9	×	×	×	✓	Excluida.							
Subtotales.						1.451.813	1.941.975	15,7			428,0	46,0												
Totales.						12.707.145	14.190.247	17,9			2.224,8	37,3												

CR: conurbación real; CN: conurbación urbana; CP: conurbación potencial; Cds.: ciudades; Pbs.: pueblos. Pvs.: provincias; Cms.: comunas. Nota: para la denominación de las áreas metropolitanas planteadas se siguió preferentemente el nombre de la ciudad de referencia o del sistema hídrico del cual pertenece.

Tabla 6. Áreas metropolitanas definidas según conurbaciones reales, normativas y potenciales y umbrales demográficos. Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadísticas (2003, 2018, 2019a) y Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas (2019).

Esta nueva mirada de la realidad metropolitana demostrable en cifras se sustenta además mediante la representación cartográfica de cada una de las áreas metropolitanas planteadas, donde es posible identificar una morfología metropolitana conformada por las áreas urbanas consolidadas y las áreas urbanas y de extensión urbana normativas, lo que permite visualizar el permanente conflicto entre la ciudad consolidada y la ciudad plan o normativa.

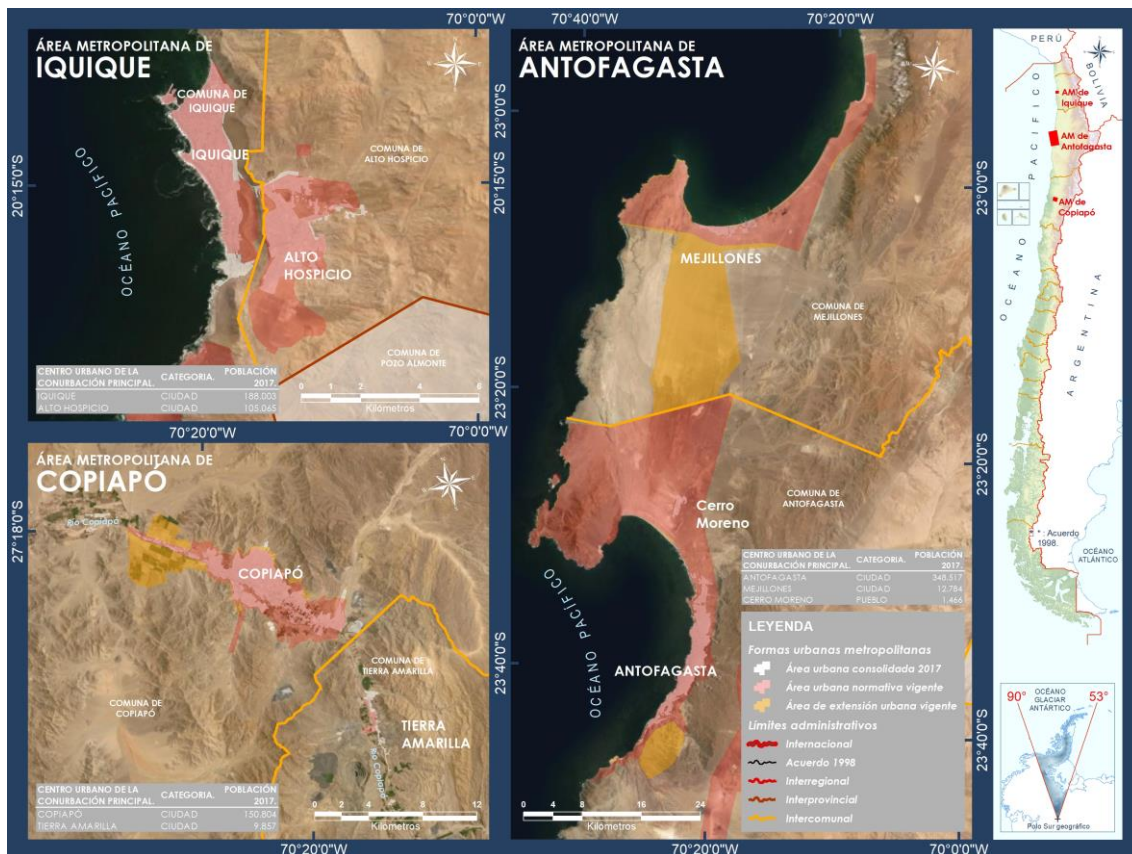


Figura 2. Áreas metropolitanas de Iquique, Antofagasta y Copiapó. Fuente: elaboración propia.



Figura 3. Áreas metropolitanas de Huasco, Coquimbo – La Serena y Ovalle. Fuente: elaboración propia.



Figura 4. Áreas metropolitanas de Quintero, La Ligua y Quillota. Fuente: elaboración propia.



Figura 5. Áreas metropolitanas de Valparaíso y Alto Aconcagua. Fuente: elaboración propia.



Figura 8. Áreas metropolitanas de San Vicente y Tinguiririca. Fuente: elaboración propia.

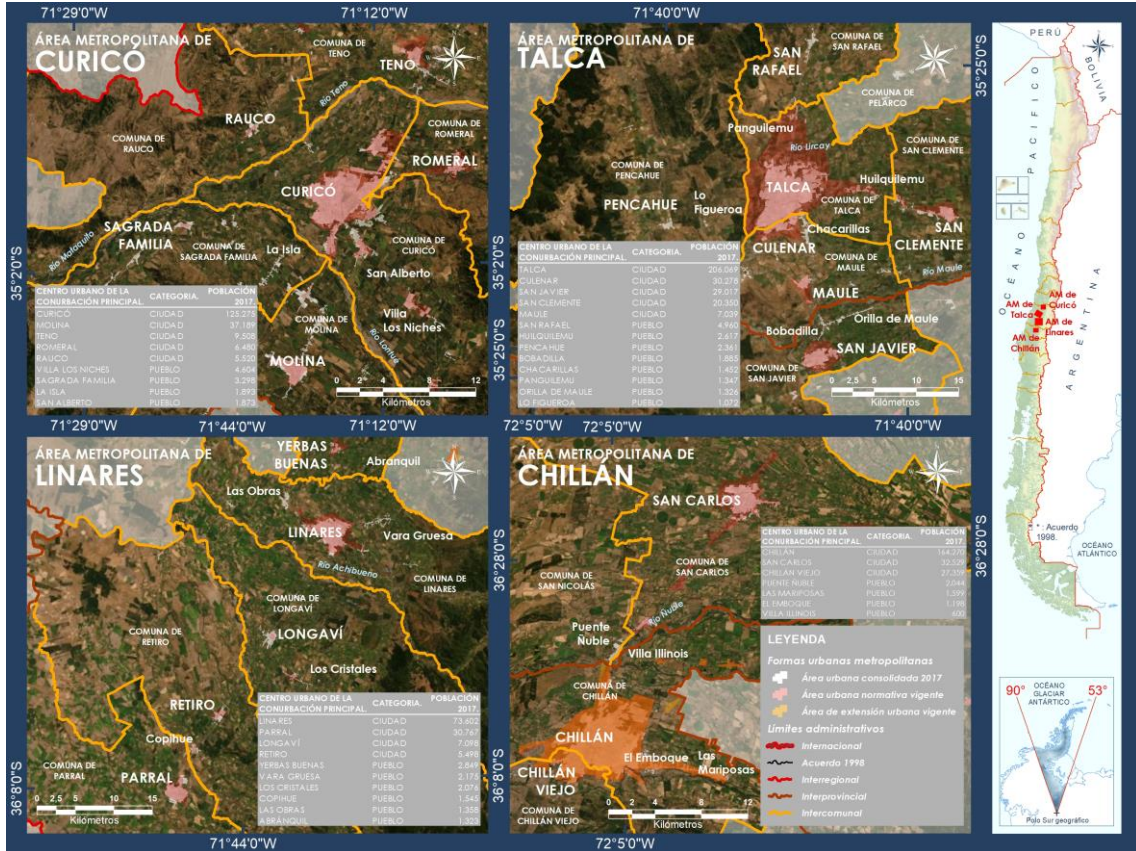


Figura 9. Áreas metropolitanas de Curicó, Talca, Linares y Chillán. Fuente: elaboración propia.

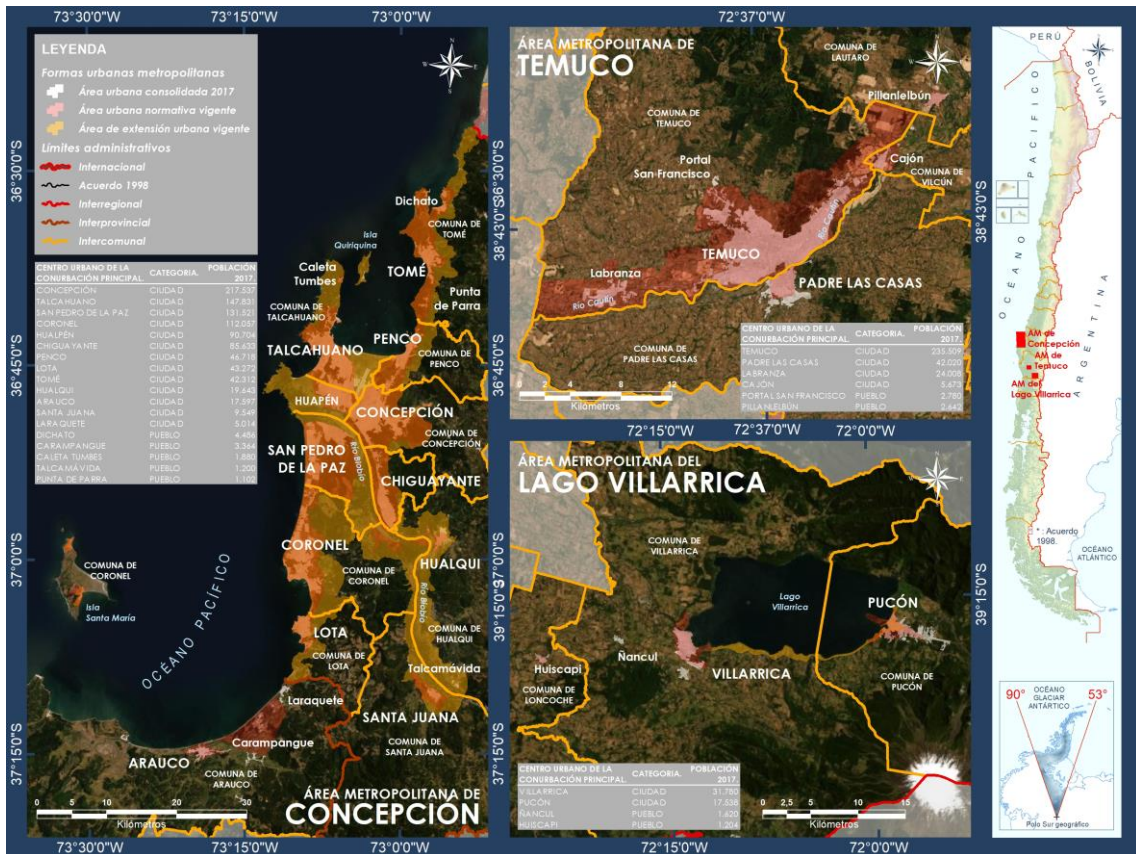


Figura 10. Áreas metropolitanas de Concepción, Temuco y Lago Villarica. Fuente: elaboración propia.



Figura 11. Áreas metropolitanas de Valdivia, La Unión y Lago Llanquihue. Fuente: elaboración propia.

Si bien era de esperar que entre las áreas metropolitanas identificables estarían Santiago, Valparaíso y Concepción, también se pudo identificar que poseen potencial metropolitano 10 sistemas urbanos con ciudades cabeceras regionales (Iquique, Antofagasta, Copiapó, Coquimbo - La Serena, Rancagua, Talca, Chillán, Temuco, Valdivia y Lago Llanquihue), 10 sistemas urbanos con ciudades cabeceras provinciales (Hualde, Ovalle, La Ligua, Quillota, Alto Aconcagua, San Antonio, Curicó, Linares, Tinguiririca y La Unión), e incluso tres que sólo cuentan con ciudades cabeceras comunales (Quintero, San Vicente y Lago Villarrica), lo que demuestra que la definición, constitución, planeamiento y gestión de áreas metropolitanas requiere de políticas públicas que consideren en su diseño la naturaleza multiescalar del problema.

Considerando además las tipologías de conurbación observadas en las áreas metropolitanas resultantes, la condición de conurbación normativa demuestra ser muy relevante, ya que factibiliza la conurbación entre asentamientos urbanos y permite prever tal escenario en varias áreas metropolitanas, existiendo una referencia al respecto en el Área Metropolitana de Antofagasta, conformada principalmente por las ciudades de Antofagasta y Mejillones, ya que el Plan Regulador Intercomunal del Borde Costero II Región establece una zona de extensión urbana condicionada que proyecta un desarrollo urbano intercomunal entre dichas ciudades (Gobierno Regional de Antofagasta, 2004, p. 6), lo cual sin duda es una condición normativa que debe ser considerada al evaluarse la constitución de una área metropolitana, ya que permite un planeamiento intersectorial oportuno para proyectar un adecuado modelo de desarrollo metropolitano, anticipándose a las tradicionales tendencias de crecimiento urbano.

Por otra parte, las conurbaciones potenciales permiten demostrar la existencia de espacios interurbanos propicios para la conurbación y su necesidad de ser atendidos mediante instrumentos de planeamiento territorial intercomunal, que sean capaces de evaluar la conveniencia entre el escenario de una futura conurbación o el escenario de una mayor complementariedad interurbana entre ciudades no conurbadas, y así orientar adecuadamente la evolución urbana hacia la conformación de áreas metropolitanas emergentes, propiciando nuevas centralidades mediante políticas que promuevan la desconcentración intrarregional.

Otro aspecto relevante es el crecimiento demográfico intercensal 2002-2017 observado en las áreas metropolitanas identificadas, ya que considerando que dicho indicador a nivel país fue de 17,9%, en el conjunto de áreas metropolitanas intermedias fue superior (25,1%), y en algunas áreas metropolitanas se experimentó incluso un crecimiento superior al 35%, como ocurre en las áreas metropolitanas de Quintero (45,1%), Coquimbo - La Serena (38,9%), Iquique (38,5%) y Lago Llanquihue (35,6%), las que se caracterizan por ser sistemas metropolitanos con una conurbación potencial, no consolidada y con suelo interurbano disponible, lo cual presenta un escenario favorable para el manejo del crecimiento demográfico observado mediante un planeamiento territorial metropolitano proactivo.

Además, al revisar el crecimiento del área urbana consolidada (AUC) y al realizar una comparación del comportamiento de este indicador entre categorías metropolitanas, se observa un mayor crecimiento conjunto del AUC en las áreas metropolitanas intermedias (55,4%) y en las áreas metropolitanas menores (46,0%), a diferencia de lo observado en las áreas metropolitanas mayores (28,1%), lo que demuestra una mayor aceleración del proceso de crecimiento urbano espacial u horizontal en las áreas metropolitanas intermedias y menores, propiciando su conurbación y el sostenimiento y consolidación de estas, justificándose plenamente su inclusión en políticas públicas metropolitanas.

Se observa también que el crecimiento físico de los centros urbanos no necesariamente trae consigo crecimiento demográfico, lo que queda en evidencia en la variación demográfica intercensal 2002-2017 negativa observada en el Área Metropolitana de La Unión (-3,7%), considerando incluso su condición de cabecera provincial, lo que demuestra la necesidad de intervenir este tipo de sistemas urbanos con políticas metropolitanas que promuevan la inversión y el mejoramiento de las condiciones urbanas, propiciando un escenario intercomunal y metropolitano atractivo.

Otro aspecto a considerar es la complejidad administrativa observada, la que se incrementa en áreas metropolitanas de mayor tamaño, significando un desafío en el logro de consensos y en la adecuada coordinación para la administración metropolitana efectiva.

Finalmente, considerando el conjunto de las 26 áreas metropolitanas identificadas y evaluadas, sólo tres de ellas (Santiago, Concepción y Temuco) cumplen con las condiciones legales determinadas por la normativa metropolitana vigente para constituirse en áreas metropolitanas, debido principalmente a que 17 de ellas no cuentan con una conurbación intercomunal real (condición legal 3.1), 14 no cumplen con el umbral demográfico establecido (condición legal 2.1) o su territorio intercomunal metropolitano colinda con otro (condición legal 1.2). Todo esto demuestra que la normativa metropolitana vigente carece de una lectura integral del sistema de asentamientos urbanos chileno, ya que, a modo de ejemplo, y en un escenario donde

el umbral demográfico fuese menor, la ciudad y comuna de Molina no podría integrarse al Área Metropolitana de Curicó si la ciudad y comuna de San Rafael llegara a integrarse al Área Metropolitana de Talca, o viceversa, ya que entre tales ciudades y cabeceras comunales existe una distancia de 35 kilómetros, son comunas colindantes, situación que también se da de manera similar en otras potenciales realidades metropolitanas en el resto del país.

5. Consideraciones finales

Considerando el estado actual de evolución del sistema urbano nacional, existe un conjunto de áreas metropolitanas intermedias y menores cuyas características no son atendidas por la normativa metropolitana vigente, debido a que las condiciones legales establecidas para la conformación de áreas metropolitanas no permiten su inclusión y promueven la administración sólo para áreas metropolitanas de mayor tamaño. Con esto se evidencia que la normativa metropolitana vigente y su institucionalidad no observan el problema de la metropolización en su conjunto, sino que dirigen la política metropolitana hacia ciertas áreas metropolitanas seleccionadas previamente mediante definiciones contenidas en las condiciones legales establecidas y dirigidas para ciertas áreas metropolitanas consideradas aparentemente como prioritarias, excluyéndose otras áreas metropolitanas menores, pero con las mismas problemáticas que apunta resolver la normativa metropolitana vigente.

A su vez, una política pública que busca aportar a la descentralización no debería considerar criterios que promuevan la concentración administrativa en la gestión de áreas metropolitanas, sobre todo en el sistema territorial chileno que posee un marcado crecimiento demográfico urbano, pero también con una profunda necesidad de establecer medidas que promuevan la equidad territorial, sobre todo en la distribución de recursos, la participación multinivel y la toma de decisiones.

Ante esto, los resultados de la presente investigación plantean la necesidad de promover una redefinición de las condiciones legales establecidas para la constitución de áreas metropolitanas, pues se demuestra que un área metropolitana podría constituirse sobre la base de un sistema de asentamientos urbanos que no necesariamente cumpla con todas las condiciones legales establecidas. Es por esto, que se comprueba la posibilidad de incorporar áreas metropolitanas estructuradas por conurbaciones intercomunales consolidadas, como también estructuradas por un conjunto de centros urbanos no conurbados, pero con fuertes relaciones de dependencia urbana, como si fuese un área metropolitana difusa, donde en ambos casos deberían prevalecer en la aplicación de la política metropolitana la conservación de los rasgos de identidad urbana propia de cada área metropolitana intervenida.

Por lo anterior, se promueve la incorporación de nuevos criterios, ya que se pudo constatar que existe la posibilidad de establecer áreas metropolitanas constituidas por sistemas de asentamientos urbanos que cuentan con conurbaciones intercomunales reales, normativas y/o potenciales. Si bien la normativa metropolitana vigente busca atender sólo a las conurbaciones intercomunales reales, los resultados de la investigación demuestran que es necesario también atender a las conurbaciones normativas y potenciales que representan la realidad nacional del desarrollo urbano.

Para el caso de las conurbaciones normativas, se pudo demostrar que corresponde a un criterio válido para la definición de áreas metropolitanas y que, debido a su importancia, la institucionalidad pertinente debe hacerse responsable del planeamiento urbano intercomunal vigente, ya que al definirse en los planes reguladores metropolitanos o intercomunales las áreas de extensión urbana intercomunal, estas factibilizan la conurbación o el fortalecimiento de relaciones espaciales entre centros urbanos pertenecientes a una intercomuna, lo que sostiene al concepto de conurbación normativa planteado en esta investigación, ameritando establecer las acciones de gestión requeridas para conducir y materializar el proceso de metropolización en la dirección marcada por el modelo territorial proyectado en el planeamiento urbano intercomunal vigente. En esta misma línea, y atendiendo la necesidad latente planteada por la existencia de conurbaciones intercomunales potenciales, es también la misma institucionalidad pertinente responsable de actuar con la urgencia necesaria para diseñar, aprobar y materializar el planeamiento urbano intercomunal requerido en los territorios con condiciones de metropolización, para la definición de usos preferentes y la identificación y priorización de la infraestructura detonante para la materialización del modelo metropolitano deseado.

La existencia de estas tres tipologías de conurbación intercomunal demuestra la necesidad de implementar políticas metropolitanas que permitan administrar tales estados de evolución urbana, con medidas que

apunten a resolver sus problemáticas de manera oportuna y eficaz en consideración a las características de cada tipología.

Es necesario también destacar la importancia de implementar políticas metropolitanas para el fortalecimiento de sistemas urbanos rezagados y en decrecimiento demográfico, como también la implementación de instrumentos de planificación, gestión y de inversiones que faciliten la complementariedad municipal intercomunal, dada la existencia de conurbaciones y áreas urbanas intercomunales menores, no detectadas por la clasificación planteada, pero que cuentan con problemáticas propias de los sistemas o asentamientos urbanos intercomunales.

Además, se estima necesario que la institucionalidad pertinente establezca una estandarización del concepto “área urbana”, tanto para fines censales como para el análisis urbano, y considerar, además, como unidad de desagregación estadísticas territorial el concepto de “área metropolitana”.

Finalmente, se asume la presente identificación y clasificación de áreas metropolitanas como una aproximación perfectible que permite la incorporación de otros sistemas urbanos con cualidades metropolitanas utilizando los criterios planteados, y que además requiere refinarse con información relativa a las relaciones de dependencia entre centros urbanos o comunas, lo cual podrá ser analizado con los resultados esperados que entregará el XIX Censo Nacional de Población y VIII de Vivienda a realizarse el año 2022⁹, lo que permitirá establecer el concepto de “área metropolitana” como región urbana más que como una conurbación intercomunal.

En definitiva, debido a los criterios desarrollados en la investigación y sus respectivas evidencias de aplicación, se plantean las siguientes condiciones para el establecimiento de áreas metropolitanas en Chile.

1. Extensión territorial.	2. Umbral demográfico.	3. Sistema urbano intercomunal.	4. Utilización conjunta de diversos elementos de infraestructura y servicios urbanos.	5. Relaciones de dependencia urbana intercomunal.
1.1 Área intercomunal conformada por dos o más comunas, que pueden ser colindantes con comunas pertenecientes a otras áreas metropolitanas.	2.1 Área intercomunal conformada por comunas que en su conjunto supere la cantidad de 50.000 habitantes. 2.2 Condición demográfica según datos censales vigentes, o según censo intercomunal abreviado gestionado por el Instituto Nacional de Estadísticas y el gobierno regional respectivo.	3.1 Área intercomunal estructurada en base a un sistema urbano intercomunal compuesto por conurbaciones reales, normativas y/o potenciales.	4.1 Área intercomunal con un conjunto de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos con escala de influencia intercomunal. 4.2 Conjunto de elementos de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que permitan reconocer, generar y compartir funciones complementarias entre comunas.	5.1 Área intercomunal con condiciones de dependencia intercomunal según trasladadas diarios por motivos laborales o educacionales, entre otros. 5.2 Condición de dependencia según datos censales vigentes, o según censo intercomunal abreviado gestionado por el Instituto Nacional de Estadísticas y el gobierno regional respectivo.

Tabla 7. Cinco condiciones requeridas para el establecimiento de áreas metropolitanas en Chile. Fuente: elaboración propia.

6. Bibliografía

- Barrero Rodríguez, M. C. 1993. *Las áreas metropolitanas*. Madrid, España.: Editorial Civitas S.A.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). 1972. *Chile. XI Censo de población (1940). Recopilación de cifras publicadas por la Dirección de Estadísticas y Censos*. (Recopilador: Robert McCaa, ed.). Santiago, Chile.
- de Esteban, A. 1981. *Las áreas metropolitanas en España: un análisis ecológico*. Madrid, España.: Centro de Investigaciones Sociológicas. Colección "Monografías", N°30.
- de Mattos, C. 2010. Globalización y metamorfosis metropolitana en América Latina. De la ciudad a lo urbano generalizado. *Revista de Geografía Norte Grande*, (47), 81-104.
- Dirección de Estadísticas y Censos. 1960. *Censo Población 1960. Resumen país*.
- Dirección General de Estadísticas. 1931. *Resultados del X Censo de Población efectuado el 27 de noviembre de 1930 y estadísticas comparativas con censos anteriores*. Santiago de Chile.
- Geddes, P. 1915. *Ciudades en evolución*. (Miguel Moro Vallina, ed.). Oviedo, España.: KRK Ediciones.
- Gobierno Regional de Antofagasta. 2004. *Resolución N°73, publicada el 16 de diciembre, que promulga Plan Regulador Intercomunal del Borde Costero II Región*. Antofagasta, Chile.: Diario Oficial de la República de Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas. 1970. *Población. Total País. XIV Censo de Población y III de Vivienda*. Santiago, Chile. - 1983a. *Resultados XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 1982. Tomo I. Síntesis de resultados*. Santiago, Chile. - 1983b. *XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda, 1982. Microdatos en formato Redatam*. Santiago, Chile. - 1993. *XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda, 1992. Microdatos en formato Redatam*. Santiago, Chile. - 2003. *XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda, 2002. Microdatos en formato Redatam*. Santiago, Chile. - 2009. *Retratos de nuestra identidad: Los Censos de Población en Chile y su evolución histórica hacia el Bicentenario*. Santiago de Chile. - 2016. *XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda. Cartografía Censal*. Santiago, Chile. - 2018. *XVIII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, 2017. Microdatos en formato CSV. Total País - Región - Comuna - Manzana*. Santiago, Chile. - 2019a. *Ciudades, pueblos, aldeas y caceríos 2019*. - 2019b. *Ordinario N°19 que responde a requerimientos de acceso a información pública*. Santiago, Chile.
- Ministerio de Fomento. 2018. *Las áreas urbanas 2018. Metodología utilizada para la delimitación de las Áreas Urbanas*. Madrid, España.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo e Instituto Nacional de Estadísticas. 2019. *Metodología para medir el crecimiento físico de los asentamientos humanos en Chile*. (Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo., Ed.). Santiago, Chile.
- Ministerio del Interior. 1974. *Decreto Ley N°575, publicado el 13 de julio, (texto original)*. Santiago, Chile.: Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública. 2018. *Ley 21.074. Fortalecimiento de la regionalización del país*. - 2019. *Decreto N°98, del 14 de febrero, que aprueba reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimientos de las áreas metropolitanas y establece normas para su constitución*. Santiago, Chile.
- Moliní, F. 1995. El planeamiento proactivo: fundamentos teóricos y metodológicos para intervenir más eficazmente en el territorio. En Asociación Española de Geografía (Ed.), *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles N°20* (pp. 147-159).
- Navarro Gómez, C. 2009. La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España. *Anuario de Derecho Municipal 2008.*, (pp. 159-184).
- Nel lo, O. 2013. Forma urbana y condición urbana en la obra de Francesco Indovina. En L. Fregolent & M. Sabino (Eds.), *Economia, società, territorio. Riflettendo con Francesco Indovina*. (pp. 164-171). Milano, Italia.: FrancoAngeli.
- OECD. 2013. The Chilean urban system and its challenges. Santiago de Chile: *OECD Urban Policy Reviews*,

Chile 2013, OECD Publishing.

Orellana Ossandón, A. 2013. Gobiernos metropolitanos para Chile: La necesidad versus la factibilidad. *Publicaciones del Centro de Políticas Públicas UC*, (Año 8 Número 63), (pp. 1-16).

Pujadas, R., y Font, J. 1998. *Ordenación y Planificación Territorial* (Primera ed; Editorial Síntesis S.A., Ed.). Madrid, España.: Colección Espacios y Sociedades. Serie Mayor N°8.

Servicio Nacional de Estadísticas y Censos. 1953. *XII Censo General de Población y I de Vivienda, Levantado el 24 de abril de 1952. Tomo I. Resumen del país*. Santiago, Chile.

Fuentes electrónicas:

Instituto Nacional de Estadísticas. 2020. *INE realiza apertura de proceso de construcción del cuestionario del Censo 2022 con organizaciones sociales*. Recuperado 11 de abril de 2020, de <https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/ine-realiza-apertura-de-proceso-de-construcción-del-cuestionario-del-censo-2022-con-organizaciones-sociales>

¹ Definida oficialmente para efectos censales como una “entidad urbana [comunal] que cuentan con más de 5.000 habitantes, con la excepción de las entidades urbanas [comunales] que tienen menos de 5.000 habitantes pero que cumplen con la característica político-administrativa de capital regional o provincial.” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2019a, p. 4)

² Definida oficialmente para efectos censales como una “entidad urbana que cuenta con una población que fluctúa entre 2.001 y 5.000 habitantes o entre 1.001 y 2.000 habitantes, donde menos del 50% de la población que declara haber trabajado, se dedica a actividades primarias.” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2019a, p. 4)

³ Definida oficialmente para efectos censales como una “fenómeno mediante el cual dos o más ciudades, en función de su crecimiento demográfico y espacial, van al encuentro unas de otras, integrándose territorialmente” (Instituto Nacional de Estadísticas, 2019a, p. 5), en el entendido que corresponden a ciudades o entidades urbanas pertenecientes a dos o más comunas.

⁴ A la fecha de la edición de este artículo, se encuentra en la Contraloría General de la República desde el 14 de febrero de 2019 para su toma de razón.

⁵ Para las dos últimas condiciones se analizan estándares morfológicos y funcionales establecidos en los artículos 6° y 7° del Decreto N°98.

⁶ Esta observación responde a que los periodos intercensales suelen ser de 10 años, aunque ya es sabido que el próximo censo de población y vivienda en Chile está siendo programado para que su levantamiento sea el año 2022 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2020).

⁷ Equivalente a un radio de influencia de 16,1 kilómetros, y una densidad de población de 58 habitantes por kilómetro cuadrado, aproximadamente.

⁸ Debido a que algunos asentamientos cuentan sólo con límite urbano vigente, en algunos de estos casos no fue posible la identificación de la demarcación del límite urbano vigente, por falta de información cartográfica, descripción imprecisa de la demarcación del límite urbano o falta de antecedentes, situación ocurrida sólo en seis asentamientos urbanos de los 580 evaluados.

⁹ Al cierre de esta investigación, la información más reciente disponible al respecto correspondía al XVII Censo Nacional de Población y VI de Vivienda del año 2002, ya que el Censo 2017 fue abreviado y no consideró en su cuestionario preguntas relativas a los traslados diarios intercomunales.

Planificación colaborativa de los equipamientos comunitarios. La experiencia de los barrios del centro de Sants-Montjuïc

F. Javier Fraga Cadórniga¹

¹Cooperativa Raons, javier.f@raons.coop

Alice Lancien²

²Universitat Autònoma de Barcelona y Université Paris Nanterre, alicelancien@gmail.com)

Lucia Zandigiacomí³

³Cooperativa Raons, lucia.z@raons.coop

Palabras clave: equipamientos comunitarios, participación ciudadana, planificación urbana colaborativa, Barcelona

Resumen

La presente comunicación explica los aprendizajes extraídos de la redacción del Plan de equipamientos de la zona centro de Sants-Montjuïc, un documento de **planificación urbana realizado de manera colaborativa** por la cooperativa Raons.

Este documento planifica las intervenciones a realizar en los equipamientos comunitarios a partir del análisis de parámetros cuantitativos y cualitativos. Por un lado se estudió el grado de cobertura de cada servicio y su impacto en la articulación urbana, así como la situación del suelo calificado de equipamiento. Por otro lado, el trabajo con la ciudadanía cruzó estas tres dimensiones para identificar usos cotidianos por parte de la población y canalizar reivindicaciones y propuestas de manera argumentada con las que definir las líneas de trabajo y las estrategias de actuación.

Este abordaje permitió planificar las actuaciones desde una visión integral, entendiendo los equipamientos no como un conjunto de servicios independientes sino como un sistema urbano interconectado, y favoreciendo el debate ciudadano sobre el modelo urbano de sus barrios. Esta aproximación abre nuevos planteamientos a la hora de afrontar la planificación de los equipamientos comunitarios, proponiendo una metodología que permite enriquecer la medida de la cobertura de los servicios existentes, incorporar de manera crítica las reivindicaciones sociales y proponer estrategias que, basadas en la flexibilidad y la adaptabilidad, permitan la vigencia de las actuaciones en un contexto cambiante.

Key words: urban facilities, citizen participation, collaborative planning, Barcelona

Abstract

This paper explains the lessons learned from the drafting of the urban facilities plan in the District of Sants-Montjuïc in Barcelona, an urban plan elaborated involving the citizenship by the cooperative Raons for Barcelona municipality.

This document plans the interventions to be carried out in community facilities based on the analysis of quantitative and qualitative parameters. The way in which services were provided, their impact on urban quality and the available land to be developed were studied. The work with inhabitants crossed these three dimensions to identify everyday uses and to canalize social demands and proposals in an argued way with which to define strategies and concrete actions.

This approach contributed to enriching the analysis of existing facilities, understanding them not as a set of independent services but as an interconnected urban system with an important social role, and encouraged debate with citizens about the urban pattern. This approach opens up new opportunities when dealing with the planning of community facilities, proposing a methodology that allows enriching the measure of coverage of existing services, critically incorporating social demands, and defining flexible and adaptable strategies that could adapt to a changing context.

Introducción: ¿por qué un plan de equipamientos colaborativo?

El Plan de equipamientos de la zona centro de Sants-Montjuïc es un documento realizado por la cooperativa Raons para el Distrito de Sants-Montjuïc (Ayuntamiento de Barcelona) para determinar las intervenciones a realizar en los equipamientos de los barrios de Sants, Sants-Badal, la Font de la Guatlla, Hostafrancs y la Bordeta de Barcelona en un período de diez años (2020-2030).

Con la explicación del planteamiento metodológico de dicho proyecto, el artículo quiere contribuir al debate sobre los nuevos mecanismos de planificación de la ciudad y cómo incorporar a la ciudadanía como un agente activo y co-productor de las políticas urbanas. Esta aproximación defiende que la planificación debe plantearse como un proceso mediante el cual reconocer tanto parámetros cuantitativos como cuestiones cualitativas relacionadas con el uso cotidiano y la percepción de la ciudad por parte de sus habitantes, a la vez que se favorezca el debate con la ciudadanía sobre el modelo de ciudad.

Los equipamientos comunitarios se rigen por estándares y criterios normativos generales para responder a los intereses y necesidades de la comunidad a la que dan servicio. Por un lado, el cumplimiento de estos estándares (parámetros regulados, cuantificables, tipificados y uniformes) permite garantizar la accesibilidad, la cobertura y la calidad de los servicios a toda la población de manera universal. Pero por otro lado, y para garantizar su interés público y social tal y como establece la Ley de Urbanismo (art. 34), los equipamientos tienen que reconocer y potenciar la singularidad de la comunidad en que se insertan (con intereses y necesidades que son, por naturaleza, diversos, heterogéneos y variables). Por tanto, una planificación que únicamente tenga como finalidad cubrir los estándares que define la norma puede no atender algunas de las necesidades de determinados colectivos singulares, o no responder a usos cotidianos que se realicen en el territorio. Pero tampoco es factible establecer un abordaje específico y diferenciado para cada situación concreta, ya que esto dificultaría la garantía de universalidad y diluiría el funcionamiento de los equipamientos como sistema urbano.

Esta tensión entre estandarización de los servicios y reconocimiento de la complejidad de la comunidad es algo inherente a la planificación de los equipamientos, y puede además contribuir a enriquecerla si se busca la manera de que las dos aproximaciones se complementen. Partiendo de esta premisa, la redacción del Plan de Equipamientos de la zona centro de Sants- Montjuïc se abordó como un proceso participativo en el que contrastar con la ciudadanía el análisis de los estándares, para complementarlo con datos cualitativos y con ello definir las estrategias de actuación.

En el primer apartado del artículo se define el marco conceptual general en el que encuadrar las ideas de las que partimos. Por un lado recogemos cómo ha evolucionado la planificación de los equipamientos en los últimos tiempos, desde la definición de unos estándares en base a criterios funcionales hasta una aproximación más integral centrada en el desarrollo de los territorios. Por otro lado revisamos la evolución del papel del ciudadano en el proceso de diseño de la ciudad, con un breve repaso a las diferentes maneras de interpretarla.

El segundo apartado explica el proyecto realizado, para lo que diferenciamos entre el análisis de los parámetros urbanísticos y normativos y el debate ciudadano con el cual se trabajaron los parámetros cualitativos. Las estrategias de actuación, resultado de cruzar estos dos análisis, se describen en la parte final de este capítulo.

Se finaliza el artículo con una discusión de los resultados del proceso, compartiendo las conclusiones del trabajo. Se defiende que esta articulación entre el trabajo con parámetros cuantitativos y cualitativos nos permite reconocer de manera más precisa el papel social de los equipamientos, incorporar de manera crítica las reivindicaciones y propuestas ciudadanas y, en definitiva, repensar su planificación en un entorno metropolitano.

Marco conceptual

Los equipamientos comunitarios y su planificación

Los equipamientos comunitarios constituyen, junto con los espacios verdes y las comunicaciones, los sistemas que dan forma a la estructura urbana. Si bien es cierto que el concepto de equipamiento no es uniforme en las diferentes normativas urbanísticas vigentes en España, la ley de Urbanismo de Catalunya de 2010 (art. 34) establece que “el sistema urbanístico de equipamientos comunitarios comprende los centros públicos, los equipamientos de carácter religioso, cultural, docente, deportivo, sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte, de alojamiento dotacional y los otros equipamientos que sean de interés público o de interés social” (Generalitat de Catalunya 2010:16). Así definidos, los equipamientos pueden ser interpretados como las infraestructuras o instalaciones de dimensiones estandarizadas para acoger actividades y usos específicos de un servicio a la ciudadanía en su conjunto o a unos usuarios determinados (Ajuntament de Barcelona 2007). Algunos autores los definen también como aquellas dotaciones e infraestructuras que la comunidad entiende como imprescindible para el funcionamiento de la estructura social (Hernández Aja 2000; Marsal 2010). Nos parece muy interesante esta última aproximación, en la que es la propia comunidad la que define qué infraestructuras considera imprescindibles para su desarrollo. Completaríamos, además, que los equipamientos no sólo son infraestructuras para la provisión de unos servicios concretos a la comunidad donde se insertan, sino que se pueden interpretar como un agente para la mejora de su cohesión social y contribuyen a la generación de su identidad.

Para garantizar la adecuada dotación de estos servicios la normativa actual establece una serie de “estándares urbanísticos” con unos límites cuantificables y, por tanto, objetivos, que definen unas reservas mínimas de suelo calificado de equipamiento en función del desarrollo residencial de cada ámbito de planeamiento. Se garantiza, de este modo, unos parámetros cuantitativos de techo genérico de equipamiento en relación al techo residencial y al número de viviendas. Por el contrario, el grado de cobertura de cada una de las tipologías de equipamiento (bibliotecas, guarderías, centros deportivos, etc.) no está sujeto a una regulación normativa de obligado cumplimiento, sino que se basa en criterios y estándares orientativos. Los indicadores de cobertura de un equipamiento pueden definirse en base a criterios como la superficie a la que dan servicio (en función de la distancia a las viviendas), el número de plazas ofertadas o la superficie disponible por habitante de un determinado servicio. Desde que el Plan General Territorial de Catalunya (1995) estableció unos “estándares provisionales mínimos orientativos para el planeamiento general” (m²/habitante) en relación a centros sanitarios, culturales, asistenciales o de educación, se han realizado interesantes propuestas al respecto (Hernández Aja 2006) y (Marsal 2010).

Más allá de garantizar la adecuada cobertura de cada servicio, el reto urbano está en conseguir unos equipamientos que funcionen como sistema coherente y compensado en el territorio. La dificultad radica en que se cruzan distintos niveles competenciales, múltiples ámbitos funcionales y titularidades diversas (en algunos ámbitos, como la atención a la tercera edad o la educación pre-escolar, la oferta de titularidad privada tiene un peso especialmente importante). Cuando la planificación y la gestión de estos servicios se hacen de manera aislada se dificulta la optimización de los recursos y se reduce su impacto en la mejora de la calidad urbana. A esta situación se suma una creciente complejidad social en continuo cambio, que hace más necesaria la planificación de los equipamientos como un sistema interconectado y con capacidad de adecuarse de manera ágil a las necesidades cambiantes de los ciudadanos.

Destacamos dos iniciativas relativamente recientes relacionadas con la planificación integrada de equipamientos. El Ayuntamiento de Barcelona inició en 2007 la redacción del “Plan de equipamientos de Barcelona” que proponía identificar y cartografiar tipológicamente los equipamientos de la ciudad para plantear diferentes escenarios de futuro (Ajuntament de Barcelona 2007). Por su parte, la Diputació de Barcelona publicó en 2012 una “Guía para la redacción de planes directores de equipamientos” (Montalbo Todolí and Diputació de Barcelona 2012), que establece unas pautas metodológicas para la definición de este instrumento de planificación integral de los equipamientos de un territorio.

Estas dos experiencias nos enmarcan el abordaje del plan que estudiaremos en este artículo, entendiéndolo como un instrumento que, a partir de las necesidades y disponibilidades en el territorio, propone un plan de inversiones a corto, medio y largo plazo para adecuar y optimizar las dotaciones existentes y, si es necesario, crear nuevas.

La participación ciudadana y el planeamiento urbano

La literatura sobre la relación entre la participación y el planeamiento urbano es amplia, si bien existen principalmente dos grandes corrientes que analizan cómo la ciudadanía se puede involucrar en la definición de su modelo urbano.

Por un lado, aquella que se basa en una concepción tecnocrática, caracterizada por la jerarquía de saberes y controlada ampliamente por los expertos, en lo que López (2011) define como “modelos unidimensionales”. En estas corrientes se enmarcan las iniciativas que consideran al ciudadano como cliente, con el objetivo principal de la mejora en la prestación de un servicio concreto y a través de métodos como el sistema de quejas o las encuestas de satisfacción.

Por otro lado, la interpretación basada en el principio deliberativo tiende hacia la potenciación de instrumentos más innovadores y que reconozca la participación ciudadana como un ejercicio de poder social por el que se materializan las capacidades de expresión, organización, decisión y transformación de la realidad de los distintos colectivos sociales (Castel Gayán 2010). En estos “modelos multidimensionales” (López 2011) la participación no sólo es un ejercicio de toma de decisiones sino que pone en el centro las relaciones sociales entre los agentes sociales y entre éstos con su contexto; se basa en el reconocimiento del “sentirse parte de” como ejercicio del derecho a ser miembro de la comunidad política (Pindado Sánchez and Maig 2000). Estas aproximaciones defienden, además, que promover la discusión y reflexión sobre temas que afectan a la población genera una mayor co-responsabilidad ciudadana en determinadas tareas sociales, la generación y potenciación de la idea de comunidad, y un fortalecimiento de la cooperación y del esfuerzo por definir el interés común (Pino Matute and Colino 2008). El Reglamento de participación recientemente aprobado por el Ayuntamiento de Barcelona parte de esta última interpretación a la hora de establecer los canales para “permitir la intervención ciudadana en los procesos de toma de decisiones políticas” (Ajuntament de Barcelona 2019), entendiéndolos como una herramienta de mejora de la calidad democrática.

El proyecto que aquí presentamos se planteó desde este último enfoque, en el que el trabajo colaborativo con la ciudadanía era una herramienta central para abordar la complejidad urbana, indisoluble del trabajo disciplinar del urbanismo. Este abordaje colaborativo nos permite trabajar incorporando tres ámbitos: el conocimiento técnico (los conocimientos propios de la disciplina urbanística), las relaciones entre los habitantes (entre los agentes y con su contexto) y los mecanismos de toma de decisiones (la definición de criterios de planificación y de actuación). Se puede enmarcar en lo que el Reglamento de participación de Barcelona define como “coproducción”, entendida como “forma de trabajo conjunto y compartido entre la administración y los actores sociales respecto a una determinada actuación o política en una materia de competencia municipal de interés para la ciudadanía” (Ajuntament de Barcelona 2019:15). Para ello los procesos de reflexión y debate ciudadanos se fundamentaron en la presentación de datos objetivos sobre la realidad del tema de trabajo a partir de los cuales enriquecer, contrastar y cuestionar los posicionamientos de las personas participantes, e incorporarlos así en la definición de propuestas de intervención.

Explicación del caso: el Plan de equipamientos de la zona centro de Sants- Montjuïc

La finalidad del Plan de equipamientos era planificar las inversiones y actuaciones a realizar en los equipamientos comunitarios del territorio en un período de 10 años (2020-2030). El ámbito de trabajo incluía cinco de los siete barrios del Distrito de Sants-Montjuïc (la Font de la Guatlla, Hostafrancs, la Bordeta, Sants-Badal y Sants), con una superficie de 278,9 Ha. y una población de 109.965 habitantes (en el año 2018) fuertemente envejecida (con más del 21,6% de la población por encima de los 65 años).

El plan partió del mismo planteamiento con el que en 2007 se empezó a redactar el “Plan de equipamientos de Barcelona”: identificar y cartografiar tipológicamente la situación existente, analizar los estándares y parámetros para detectar deficiencias en la red, y definir estrategias y líneas de actuación a desarrollar en los próximos diez años. Sin embargo, y a diferencia del documento referido, aquí se combinó el análisis y tratamiento de datos espaciales mediante sistemas de información geográfica (SIG) con el trabajo deliberativo con la ciudadanía, que permitió recoger información cualitativa para realizar el análisis y, en la fase final, co-producir las estrategias de actuación.

Análisis de parámetros cuantitativos

Diagnos del suelo

Se realizó un estudio del planeamiento urbano vigente (Plan General Metropolitano, Planes especiales, planes parciales, etc.) para conocer la disponibilidad de suelo calificado de equipamiento, analizando los siguientes aspectos:

- Distribución y calificación del suelo según el Plan General Metropolitano de 1976, diferenciando entre las parcelas de equipamiento existente (7a), equipamientos de nueva creación de interés municipal (7b) y equipamientos existentes o de nueva creación de interés metropolitano (7c).
- Grado de desarrollo del suelo de equipamiento, recogiendo el suelo no desarrollado y los parámetros de edificabilidad contemplados para cada parcela.
- Titularidad del suelo de equipamientos pendiente de desarrollar, diferenciando entre las parcelas que son propiedad de la administración pública y las de titularidad privada. Para estas últimas, se analizó si el planeamiento vigente determina que han de convertirse en equipamientos de titularidad pública (para lo que habrán de ser expropiadas) o si por el contrario podrían acoger equipamientos de titularidad privada.
- Catálogo de las 34 parcelas de suelo de equipamiento no desarrolladas. De cada una de las piezas de suelo de equipamientos no desarrolladas se recoge la información urbanística (plan urbanístico de referencia, calificación y usos permitidos), las condiciones de edificación (superficie, edificabilidad y tipo de ordenación) y, de haberlo, el grado de protección patrimonial considerado en el catálogo.

El análisis concluyó que únicamente el 7,9% del suelo del ámbito de intervención estaba calificado como equipamiento (222.812 m²), muy por debajo del estándar del 10% que establece el PGM-79 para el conjunto del área metropolitana. De este suelo, solamente el 26,7% estaba aún sin desarrollar (59.413 m², con un techo edificado de 153.950 m²), y era en su mayoría de titularidad pública (el 80%) ya que se concentraba en el conjunto de la MPMG Magòria- Can Batlló. Se identificaron también una serie de solares, pequeños pero distribuidos de manera uniforme y de titularidad pública, que tendrían un papel protagonista a la hora de redactar las propuestas de actuación.

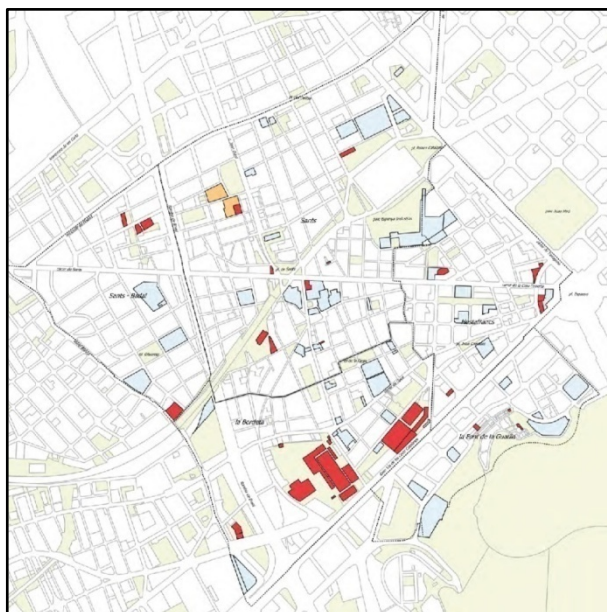


Figura 01. Análisis del grado de desarrollo del suelo de equipamiento. Elaboración propia a partir de los datos del Mapa Urbanístico de Catalunya (Generalitat de Catalunya)

Inventario y balance de equipamientos

La diagnosis de los equipamientos existentes recogió los resultados del trabajo de “inventario y balance de equipamientos” realizado por la consultora Activa Prospect en noviembre de 2018 (Ajuntament de Barcelona 2018). Los equipamientos de los barrios barceloneses colindantes (la Maternitat i Sant Ramon, Les Corts y la Nova Esquerra de l'Eixample) fueron tenidos en cuenta a la hora de analizar la cobertura de los diferentes servicios, si bien no fue así con aquellos situados en los barrios colindantes de l'Hospitalet (la Torrassa, Santa Eulalia y Collblanc), en lo que supuso una insuficiencia metodológica importante que afectaba especialmente al análisis del área de Sants-Badal.

Los 219 equipamientos identificados en el ámbito de intervención se analizaron a partir de los siguientes criterios (Montalbo Todolí and Diputació de Barcelona 2012):

- Obligatoriedad municipal de prestación de servicio, diferenciando aquellas tipologías que son competencia municipal (y por tanto estarán regidas por el presente plan de equipamientos) y aquellos servicios prestados por otras administraciones.
- Estándares de cobertura (cobertura territorial, población de referencia o superficies mínimas de cada tipología), establecidos por las diferentes planificaciones normativas o, en su ausencia, recomendaciones técnicas.
- Planificación de otras administraciones. En aquellos servicios que no son competencia municipal (como las residencias de ancianos o determinados servicios sociales), se recogen las líneas de futuro establecidas por la entidad correspondiente.
- Estrategia municipal o líneas de actuación genéricas existentes. Tanto el Plan de Actuación Municipal como el Plan de Actuación de Distrito 2016-2019 definían actuaciones en el campo de la planificación, la mejora y la ampliación de los equipamientos del territorio.

La clasificación tipológica se realizó en base a los criterios determinados en el documento “Sistematización del planeamiento urbanístico: códigos de identificación en el planeamiento urbanístico”(Generalitat de Catalunya. Departament Política Territorial 2008) que establece 15 ámbitos temáticos y un total de 72

tipologías diferentes. Para cada tipología se utilizaron los indicadores de cobertura recogidos en planes estratégicos, programaciones territoriales o planes sectoriales del Ayuntamiento, la Diputación de Barcelona o la Generalitat de Catalunya. En algunos casos existían indicadores que cruzan variables de naturaleza diferente que permitían tener una fotografía más completa de la cobertura: el Consorci de Biblioteques de Barcelona establece parámetros respecto a la ubicación de los centros (una biblioteca a menos de 800m de cada vivienda), a la población de referencia (1 biblioteca por cada 40.000 habitantes) y a sus instalaciones (40.000 volúmenes de fondo y 1,5 volúmenes por habitante). El Consorci d'Educació de Barcelona, por su parte, construye un indicador multiparámetro para priorizar la ubicación de las guarderías públicas, en el que incluye aspectos como la renta media por habitante o la densidad de población de cada barrio. A nuestro parecer, esta estrategia marca el camino a seguir para tener en cuenta la complejidad urbana en la construcción de indicadores de cobertura.

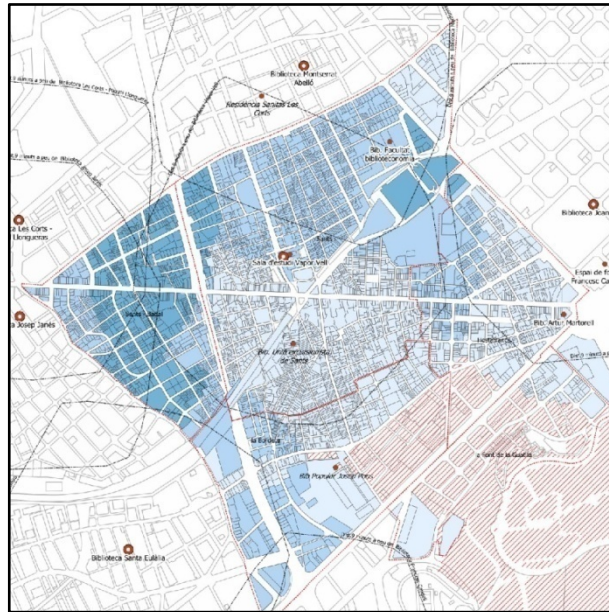


Figura 02. Análisis de la cobertura de los servicios de biblioteca.
Elaboración propia a partir de los datos del inventario de equipamientos.

Para aquellas tipologías para las que no existían estándares normativos ni referencias en las estrategias municipales se establecieron unos criterios generales en función de la relación funcional entre cada equipamiento y el territorio al que daban servicio. Para ello se partió del trabajo de Hernández Aja, que considera el barrio como “el espacio de lo doméstico agrupado en torno a un elemento simbólico” (Hernández Aja 2000:87) y que se puede recorrer a pie en aproximadamente 9-10 minutos (unos 500 metros de distancia). Este es el criterio que se utiliza también en el avance de Plan Director Urbanístico Metropolitano de Barcelona (Àrea Metropolitana de Barcelona 2019), en el que los equipamientos básicos de proximidad para los que no existen estándares de referencia se asimilan a equipamientos de barrio, con un ámbito de influencia de 500 metros. En un segundo nivel funcional se encontraría el barrio-ciudad, un ámbito lo suficientemente grande para garantizar servicios “urbanos” pero con el que el ciudadano aún establece vínculos identitarios, con un ámbito de influencia en torno a los 800 o 1.000 metros. En esta categoría se entienden equipamientos, como los museos o archivos, que tienen vocación de uso de escala de ciudad o metropolitana.

El resultado de este estudio arrojó un déficit de cobertura alto en servicios para dos colectivos especialmente sensibles: la tercera edad (tanto residencias como centros de socialización) y la infancia (guarderías públicas), así como equipamientos juveniles y deportivos. Se identificó también que apenas existían centros mixtos o polivalentes, primando la monofuncionalidad de los equipamientos.

Diagnosia de la calidad urbana

También se analizó la manera en que los equipamientos contribuían a la calidad urbana del territorio, a partir de factores como la compacidad y forma urbana, la complejidad y mixticidad de usos, la habitabilidad del entorno construido o las relaciones sociales que se desarrollan en él (Rueda 2011). Para ello se realizaron una serie de estudios complementarios respecto a su relación con el resto de sistemas estructurantes de la ciudad:

- Distribución espacial y concentración de los equipamientos: catalogación de zonas con mayor o menor densidad de equipamientos, analizando la posible complementariedad y diversidad de servicios en entornos próximos.
- Papel del sistema de equipamientos en la protección y puesta en valor del patrimonio cultural: usos como equipamiento comunitario de elementos con protección patrimonial.
- Relación con el sistema de espacio público: se identifican aquellos espacios públicos con mayor concentración de equipamientos y su conectividad a la red de transporte público.
- Accesibilidad desde el espacio público: se diferencia entre aquellos equipamientos a los que se accede desde un espacio peatonal (o una acera de anchura superior a los 2,5 m), y aquellos que tienen una relación deficiente con el espacio público (acera inferior a 2,5m).

El estudio de estos parámetros permitió identificar cuatro grandes polos de equipamientos: el sistema generado por la calle de la Creu Coberta – plaza Joan Pelegrí y el parque de l’Espanya Industrial (un polo de equipamientos diversos), el ámbito que desde la plaza de Sants se prolonga por la calle Olzinelles (con equipamientos de referencia barrio-ciudad especialmente del ámbito cultural y social), los entornos de la plaza de la Farga (con equipamientos de escala de barrio) y el norte de la estación de Sants (un conjunto de equipamientos sobre todo educativos y sanitarios). Se identificaron también aquellos casos en los que la relación con el espacio público era mejorable, cuestión especialmente relevante en los entornos de centros educativos u otros espacios de socialización.

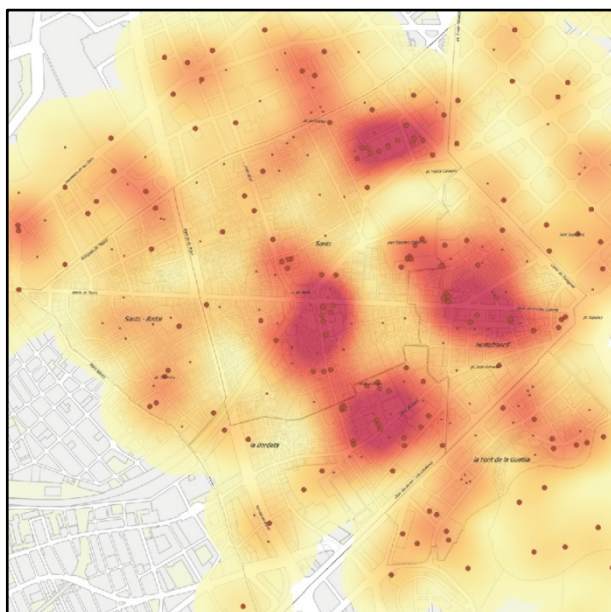


Figura 03. Análisis de la calidad urbana: concentración de equipamientos en el territorio. Elaboración propia a partir de los datos del inventario de equipamientos.

Análisis de parámetros cualitativos: el proceso participativo

Identificación de usos cotidianos

El objetivo de este análisis era incorporar valoraciones y necesidades específicas de la población que no pudieran ser recogidas por los indicadores de cobertura cuantitativos antes explicados. Tras un trabajo previo de identificación y movilización de actores, se facilitaron espacios para debatir sobre el concepto de equipamiento comunitario (y sus implicaciones de cara a su planificación) y se mapearon los usos cotidianos que hacía la ciudadanía en base a los cuales poder construir una propuesta de categorización.

La identificación de agentes a involucrar se realizó en base a criterios de alcance (para involucrar a la mayor cantidad de personas), representatividad (entendiendo el grado en que las personas que participan pueden ser portadoras de un discurso colectivo) y diversidad (para incorporar a distintos grupos sociales y distintos intereses) (para un desarrollo en detalle de estos criterios ver ODP 2006). Para esta identificación de actores se contactó con los colectivos y grupos ya movilizados por alguna reivindicación concreta, se presentó el proceso en los espacios de participación formales (Consells de Barri) y se hicieron acciones específicas (entrevistas personales) para implicar a determinados colectivos como los jóvenes, el colectivo de personas gitanas o personas con diversidad funcional.

En las primeras etapas del proceso se impulsó el debate con la ciudadanía sobre el concepto de equipamiento comunitario, su papel en la construcción de la ciudad y la manera en que debería ser conceptualizado en el plan. Estos debates se canalizaron a través de la Comisión de Seguimiento, un espacio estable de interlocución entre vecinos y administración constituido para velar por el adecuado desarrollo del proceso. La importancia de este tipo de espacios radica en que puedan trabajar no únicamente lo que es sustantivo, sino “que puedan desarrollarse como grupo por sí mismo, es decir, como plataformas estables dinamizadoras de la comunidad y que adquieran protagonismo progresivo en el desarrollo de las líneas de trabajo consensuadas” (Martí and Rebollo 2007:33). La interpretación que se hacía desde muchas de las entidades sociales ponía énfasis en el valor simbólico y de uso de los equipamientos, durante muchos años objeto de reivindicación y convertidos en exponentes de la conquista del derecho a la ciudad (con casos paradigmáticos en el barrio como Cotxeres de Sants, la biblioteca Vapor Vell o, más recientemente, Can Batlló o la Lleialtat Santsenca). Esto influía especialmente a la hora de valorar aspectos como la titularidad o el modelo de gestión de los equipamientos, y se daba especial relevancia a su capacidad para promover la cohesión social. Para expandir estos debates más allá de la Comisión de Seguimiento se organizó una mesa de debate para fomentar la reflexión crítica sobre el uso y la planificación de los equipamientos entre la ciudadanía. Estos debates sirvieron para definir la interpretación de equipamiento comunitario sobre la que se construiría el plan, en la que se primaban principios como la polivalencia y flexibilidad de los espacios, su capacidad de adaptación en situaciones y entornos cambiantes, su relación con el espacio público o la manera de medir su rentabilidad social y económica.

Para mapear los usos cotidianos que hacía la ciudadanía de los equipamientos se realizaron cinco sesiones de trabajo en el espacio público, integradas en actividades ya organizadas por el propio tejido asociativo (la muestra de comercio de Creu Coberta, Fiesta de la primavera de Sants-Badal y muestra de entidades de Hostafrancs). En estos puntos de interacción itinerantes se compartía y explicaba el análisis de los parámetros normativos (especialmente en lo relativo a la cobertura de los equipamientos existentes) para generar micro-espacios de diálogo entre las personas asistentes con los que poder mapear usos específicos, identificar necesidades no cubiertas y recoger reivindicaciones y propuestas. En estas sesiones se buscaba reconocer la realidad más cotidiana, recoger los aspectos mejor valorados y cartografiar las carencias de los servicios desde la experiencia de las personas usuarias (el ciudadano), sin entrar en aspectos normativos tales como la competencia de gestión, obligatoriedad de prestación o estándares de cobertura.



Figura 04. Recogida de usos cotidianos de los equipamientos en una de las actividades en el espacio público. Elaboración propia.

Como resultado de estas acciones se obtuvieron datos relativos a la manera en la que la ciudadanía percibía y utilizaba en su día a día los servicios de su entorno. Con ellos se pudo definir una nueva clasificación de los equipamientos comunitarios existentes, que complementaba la agrupación tradicional en base a criterios funcionales con una visión más orientada al impacto que tienen los servicios en la mejora de la calidad de vida de las personas que los utilizan. La propuesta de categorías, en base a las cuales se organizó toda la información y se estructuró el análisis de los equipamientos existentes, es la siguiente:

- Diversificación y mejora del acceso a la cultura
- Soporte al tejido asociativo y vecinal
- Bienestar físico y social (fomento de la salud y el deporte)
- Educación y atención a la infancia
- Servicios y equipamientos para los jóvenes
- Calidad de vida de las personas adultas
- Fomento del envejecimiento activo
- Desarrollo económico y medioambiental

Canalización de reivindicaciones y propuestas

Otra cuestión que perseguía el análisis cualitativo era la integración de las reivindicaciones ciudadanas de manera propositiva, recogiendo y procesando propuestas de nuevos usos, de reutilización de espacios existentes o de incorporación de nuevas piezas (parcelas susceptibles de ser incorporadas a la bolsa de suelo por el abandono de su uso actual), con el objetivo de profundizar en la optimización de los recursos. Con esta finalidad se realizaron actividades de trabajo con técnicos municipales, espacios deliberativos con la ciudadanía y se habilitó una plataforma de participación ciudadana en línea.

El trabajo con los técnicos municipales de referencia de cada ámbito (juventud, tercera edad, centros cívicos, memoria histórica, deporte, atención a la infancia, etc.) se orientó a la identificación de espacios infrautilizados o con posibilidades para mejorar su gestión. La reflexión individual permitió la identificación de necesidades y recursos infrautilizados, y el trabajo deliberativo posterior permitió construir estrategias para abordarlas. Se pudieron catalogar así necesidades sectoriales específicas (que se

incorporaron a la diagnosis de la cobertura), nuevos espacios de oportunidad (para completar el estudio de disponibilidad de suelo) y propuestas de estrategias de actuación.

Para trabajar sobre las reivindicaciones y propuestas de la ciudadanía se realizaron sesiones de debate en cada uno de los cinco barrios. Una parte muy importante de estas sesiones consistía en explicar con detenimiento el análisis de los parámetros cuantitativos (disponibilidad de suelo, grado de cobertura y relación con la calidad urbana), de manera que el debate posterior se pudiera apoyar en los datos compartidos para argumentar las diferentes posiciones. La diversidad de participantes favoreció que a las reivindicaciones con mayor apoyo en el territorio (como la gestión cívica de los equipamientos de Can Batlló o la construcción de espacios deportivos en la Magòria, por ejemplo) se sumaran nuevas interpretaciones de uso, re-uso o gestión de los espacios y servicios. De este modo, se facilitaba que las propuestas o reivindicaciones que defendiera cada colectivo se entendieran como soluciones posibles a una realidad que sí se había identificado de manera compartida y mediante criterios cuantificables. Este análisis hizo que fueran sus propios autores los que en ocasiones modificaran las propuestas iniciales, descartaran algunas o se reafirmaran en otras. Fue interesante ver cómo la reivindicación mayoritaria pasó de demandar más servicios a exigir su optimización: en los Planes de Futuro (realizado en 2010) y el Plan de Actuación de Distrito (realizado en 2014) la población había solicitado guarderías nuevas en cada uno de los cinco barrios, y como resultado del trabajo para la redacción de este plan se acordó la construcción de sólo dos nuevos centros pero en ubicaciones estratégicas que cubrieran los cinco territorios.

De manera complementaria, en las mismas sesiones se recogían los espacios que, de acuerdo con el conocimiento de las personas participantes, eran susceptibles de ser incorporados al sistema de equipamientos: locales en desuso, espacios abandonados o espacios públicos cuya calificación se pudiera reconvertir.

En paralelo a estas actividades presenciales se desarrolló un canal de participación digital a través de la plataforma municipal decidim.barcelona. En esta plataforma se podía acceder a la información y materiales generados, realizar propuestas y aportaciones (a título individual o en nombre de asociaciones) y dar apoyo a propuestas recogidas. La hibridación de los dos canales busca, en palabras del Reglamento de Participación, “multiplicar el alcance de los medios de participación regulados”, y su realización es preceptiva en cualquier proceso participativo que impulse el Ayuntamiento de Barcelona.

Definición de estrategias y líneas de actuación

Como resultado del análisis cruzado de los parámetros cuantitativos y cualitativos anteriormente mencionados, se estableció una propuesta de visión a 10 años con los siguientes objetivos generales: incrementar la cobertura de los servicios deficitarios, optimizar los equipamientos existentes y contribuir a la mejora de la calidad urbana del territorio.

Para conseguir estos objetivos se propusieron siete líneas estratégicas, que se desplegaron en 33 actuaciones que recogían las conclusiones del trabajo con la ciudadanía cruzadas con los parámetros relativos a disponibilidad de suelo (posibilidades de programa en cada parcela), calidad urbana y mejora de la cobertura de los servicios:

- Nuevos equipamientos de proximidad para el fomento del encuentro intergeneracional: intervenciones a escala de barrio para crear espacios que pudieran usar colectivos diversos, relacionados con un espacio público de calidad y potenciando la mixticidad de usos (por ejemplo, con la creación de una guardería, un centro para la tercera edad y espacios para entidades en un mismo edificio de nueva construcción).
- Nuevos equipamientos de escala de Distrito y de ciudad: se propusieron nuevos servicios o la reubicación de los existentes con el objetivo de poner en valor el patrimonio edificado del territorio (por ejemplo, con la reorganización de los espacios de atención ciudadana del Distrito).

- Nuevo polo de equipamientos en Magòria- Can Batllò: se definieron las actuaciones a realizar en el mayor espacio de oportunidad del ámbito, reconociendo la importancia social y patrimonial del antiguo complejo industrial.
- Reserva de suelo para residencias de tercera edad: se identificaron aquellos solares en los que, por sus características edificatorias y por su ubicación, sería prioritaria la construcción de residencias para la tercera edad.
- Reorganización de los espacios educativos del territorio: se propusieron acciones de optimización de los centros educativos para complementar la oferta y mejorar las instalaciones.
- Actualización del sistema de equipamientos del territorio: se definieron las actuaciones prioritarias para mejorar la eficiencia energética y la accesibilidad de los equipamientos, así como la mejora en su la relación con el espacio público.
- Incremento del suelo de equipamiento disponible: se realizaron estudios exploratorios sobre las posibles modificaciones de planeamiento u otras actuaciones a realizar para incrementar el suelo disponible en el largo plazo.

Para cada actuación se hacía una propuesta de programa, con su correspondiente planificación temporal y económica, y se recogía la manera en la que contribuía a la consecución de los tres objetivos del plan, bien fuera porque suponía un incremento de la cobertura de algún servicio, optimizaba los recursos existentes o porque mejoraba algún aspecto del paisaje urbano (con actuaciones que, por ejemplo, llevaban aparejada la creación de un nuevo espacio público). Muchas de las actuaciones potenciaban los equipamientos mixtos mediante contenedores para acoger servicios de diferentes tipologías y destinados a usuarios diversos. Se priorizó su localización en parcelas relacionadas con espacios públicos de escala doméstica y preferiblemente en entornos peatonalizados o en vías cuya morfología permitiera una futura pacificación.

Conclusiones y discusión

Hemos explicado cómo este trabajo abordó de manera integrada el análisis de datos cuantitativos y la incorporación de aspectos cualitativos para la planificación de los equipamientos del territorio de la zona centro de Sants- Montjuïc. El análisis de los indicadores de cobertura de cada servicio y la disponibilidad de suelo calificado de equipamiento se complementaron con la diagnosis de la calidad urbana, el estudio de los usos cotidianos y la integración de propuestas y necesidades de la ciudadanía.

Para ello se involucró a la ciudadanía en un proceso deliberativo en el que se abordó de manera complementaria el conocimiento técnico propio de la disciplina urbanística y las relaciones entre los agentes y su contexto para la definición de los criterios de planificación y de actuación. Consideramos que este abordaje contribuyó a enriquecer la medida de la cobertura de los servicios, incorporar de manera crítica las reivindicaciones sociales e introducir la escala metropolitana en el planteamiento del proyecto.

Enriquecer la medida de la cobertura

Hemos visto cómo la cobertura de los servicios se mide habitualmente mediante indicadores objetivos y cuantificables, que permiten establecer unos estándares mínimos de dotación. Si bien no todas las tipologías de equipamientos tienen indicadores igual de desarrollados, lo que genera una cierta distorsión a la hora de identificar la cobertura general del territorio, existen determinados indicadores que aglutinan parámetros de origen diverso y complementario que permiten una aproximación muy completa a la accesibilidad del servicio. Por otro lado, hay ciertas barreras de acceso que se han de tener en cuenta a la hora de medir la cobertura de los servicios (como puede ser el coste repercutido al usuario o barreras de tipo social) que por las limitaciones de este trabajo no pudieron ser incorporadas, y que pensamos es necesario considerar a la hora de estudiar la cobertura de los servicios.

En este sentido, uno de los principales retos es conocer el funcionamiento específico de los equipamientos de cada territorio, entendiéndolos no como un conjunto de servicios independientes sino como un sistema urbano interconectado y con un importante papel social. Es necesario por tanto tener herramientas que permitan incorporar cuestiones como el uso cotidiano que hace de ellos la población, la relación funcional y simbólica de los servicios con el resto de los elementos de la trama urbana o su influencia en el uso del espacio público inmediato. Para ello la planificación debe reconocer la importancia del barrio como escala de partida, ese espacio legible y reconocible por sus residentes que permite las relaciones sociales directas y a la vez “sostiene la variedad de servicios y la diversidad de usos y funciones propias de la complejidad urbana” (Hernández Aja et al. 1997:27).

Categorizar los servicios en base a su impacto en la mejora de la calidad de vida de las personas o colectivos que los utilizan, en lugar de hacerlo sólo en base a criterios funcionales, puede contribuir a que las estrategias reconozcan y potencien la manera en la que la población usa y percibe los equipamientos, sin poner en crisis la clasificación tipológica estándar que permite la comparación y extrapolación con otros contextos.

Incorporar de manera crítica las reivindicaciones sociales

Otro aprendizaje de esta experiencia fue la constatación de que contrastar las reivindicaciones ciudadanas con parámetros cuantitativos, indicadores objetivos y estándares normativos puede contribuir a argumentarlas mejor, a cuestionarlas o a incluso generar reivindicaciones nuevas. Los procesos de participación pueden fomentar discusiones entre la ciudadanía sobre el modelo urbano a partir del análisis contrastado de información compleja y diversa para promover la construcción de un posicionamiento crítico, que sea capaz de interpelar tanto a la administración pública como a los propios movimientos sociales. Para ello es necesario facilitar canales de comunicación diversos y utilizar materiales comprensibles sin por ello dejar de ser rigurosos y completos, de manera que las reivindicaciones y necesidades ciudadanas se puedan incorporar al debate con el rigor necesario para ser consideradas como alternativas válidas a los retos urbanos contemporáneos.

Planificar los equipamientos en una realidad metropolitana compleja

Como hemos visto, existen todavía limitaciones administrativas para acometer este tipo de aproximaciones a la planificación de los equipamientos, ya que la gestión metropolitana del territorio barcelonés aún no está plenamente desarrollada y los límites municipales dificultan poder planificar el territorio poniendo en el centro a las personas usuarias.

Esta necesaria reflexión en clave metropolitana nos lleva a pensar qué estrategias se pueden desarrollar para futuras experiencias de planificación. El Plan General Metropolitano de 1976 pudo generar grandes bolsas de suelo de equipamientos y espacio público usando, en parte, un tejido productivo obsoleto (en nuestro caso, los complejos industriales de la Espanya Industrial y de Can Batlló) que no volverá a estar disponible. Además, desde la aprobación del PGM el 35% del suelo originariamente calificado de equipamiento ha modificado su calificación a otros sistemas (el 25%) y zonas (10%), lo que no se ha visto compensado por las transformaciones en sentido inverso (Àrea Metropolitana de Barcelona 2019). Sólo queda entonces promover una adecuada movilización del suelo calificado, priorizando su mantenimiento y desarrollo y, en la medida de lo posible, incrementando la disponibilidad con operaciones de modificación de planeamiento.

En un contexto general en que las necesidades básicas de servicios están cubiertas, el objetivo no es tanto planificar el crecimiento sino gestionar un sistema maduro y complejo: llevar el debate a los modelos de reutilización y optimización de los contenedores y del suelo, y explorar nuevos modelos de gestión de los servicios (pública- privada / profesional - comunitaria / municipal - metropolitana -centralizada) y favorecer espacios mixtos que favorezcan su uso por parte de colectivos diversos. En este sentido es especialmente interesante el convenio de patrimonio ciudadano de Can Batlló, que establece una concesión por 30 años de más de 13.000 m² de equipamiento comunitario de titularidad pública a favor de la asociación Espai Comunitari i veïnal autogestionat de Can Batlló.

Por último, y en línea con las directrices establecidas en el avance del nuevo Plan Director Urbanístico Metropolitano, defendemos que la gestión de la incertidumbre respecto a los servicios que necesitarán las comunidades, cada vez más cambiantes y difíciles de prever, debería poderse recoger en los futuros instrumentos de planificación de los equipamientos comunitarios, a partir de principios como la flexibilidad y adaptabilidad. Así entendido, el sistema de equipamientos comunitarios puede funcionar como esa estructura que, garantizando unos estándares mínimos de servicios básicos, abre un campo de desarrollo individual a sus habitantes facilitando su participación social, política y cultural en la construcción de su comunidad.

Bibliografia

- Ajuntament de Barcelona. 2007. *Bases per a l'elaboració Del Pla d'equipaments de Barcelona. Primera Fase: Coneixement*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 2018. *Balanç i Propostes de Les Necessitats d'equipaments de La Zona Centre Del Districte de Sants-Montjuïc*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. 2019. *Reglament de Participació Ciutadana*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Àrea Metropolitana de Barcelona, Servei de redacció del PDU. 2019. *Estudi d'equipaments de l'àrea Metropolitana de Barcelona. Avanç Del PDU Metropolità*. Barcelona.
- Castel Gayán, Sergio. 2010. "La Participación Ciudadana En El Ámbito Local: Experiencias." *Revista de Estudios de La Administración Local y Autonómica* (312):9-38.
- Generalitat de Catalunya. Departament Política Territorial. 2008. "Sistematització Del Planejament Urbanístic 1. Codis d'identificació En El Planejament Urbanístic." 47.
- Generalitat de Catalunya. 2010. *Llei d'urbanisme de Catalunya. Text Refòs, Aprovat per Decret Llegislatiu 1/2010, de 3 d'agost*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Hernández Aja, Agustín. 2000. "Barrios y Equipamientos Públicos, Esencia Del Proyecto Democrático de La Ciudad." *Documentación Social* 119(2000):79-94.
- Hernández Aja, Agustín. 2006. *Parámetros Dotacionales Para La Ciudad de Los Ciudadanos*. Madrid: Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Universidad Politécnica de Madrid.
- Hernández Aja, Agustín, Julio Alguacil Gómez, María Medina del Río, and Carmen Caballero Moreno. 1997. *La Ciudad de Los Ciudadanos*. Madrid: Ministerio de Fomento.
- López, Miguel Martínez. 2011. "Dimensiones Múltiples de La Participación Ciudadana En La Planificación Especial." *Revista Espanola de Investigaciones Sociológicas* (133):21-42.
- Marsal, Maria Lluïsa. 2010. *La Cosa Pública i l'urbanisme. O per Què Tenim Els Equipaments Que Tenim*. Lleida: Pagès editors.
- Martí, Joel, and Óscar Rebollo. 2007. "Participació Ciutadana: Bases, Mètodes i Tècniques." *Papers de Participació Ciutadana* 19:60.
- Montalbo Todolí, Montserrat, and Diputació de Barcelona. 2012. *Guia per a La Redacció de Plans Directors d'equipaments*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- OIDP. 2006. "Guía Práctica Evaluación de Procesos Participativos." *Documento de Apoyo Observatorios Locales de Democracia Participativa* 46.
- Pindado Sánchez, Fernando, and Patronat Flor de Maig. 2000. "La Participación Ciudadana, La Vida de Las Ciudades." (1):193.
- Pino Matute, Eloísa, and César Colino. 2008. "Democracia Participativa En El Nivel Local: Debates y Experiencias En Europa." *Revista Catalana de Dret Públic* (37):247-83.
- Rueda, Salvador. 2011. "El Urbanismo Ecológico." *Urban-E* 2:25-99.

Ciudad standard y agendas urbanas posibles: derechos en riesgo en un contexto de austeridad

Standard city and possible urban agendas: rights at risk in a context of austerity

Gabriela Fauth¹

1 (Pós-doutorano Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo LADU/FAU/UFRJ) gabrielafauth@hotmail.com

Bernardo Mercante Marques²

2 (Doutorando do Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisador do Laboratório de Direito e Urbanismo LADU/FAU/UFRJ. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001) bernardomercante@gmail.com

Evelyn da Silva Corrêa³

3 (Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo LADU/FAU/UFRJ). esc.correa@gmail.com

Flávio Soares Bertoldo⁴

4 (Pesquisador do Laboratório de Direito e Urbanismo LADU/FAU/UFRJ) flaviobertoldo@uol.com.br

Kélvia Oliveira Alcantra Maia⁵

5 (Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo LADU/FAU/UFRJ) kelviamaia@gmail.com

Rosângela Lunardelli Cavallazzi⁶

6 (Programa de Pós Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, PUCRio, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo LADU/FAU/UFRJ) rosangela.cavallazzi@gmail.com

Vívian Alves de Assis⁷

7 (Doutoranda em Teorias Jurídicas Contemporâneas da Faculdade Nacional de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro e Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo LADU/FAU/UFRJ. Visiting student of URBEUR-Studi Urbani, Università degli Studi di Milano Bicocca. This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001) vivianadeassis@gmail.com

Palabras clave: ciudad standard, austeridad, derecho a la ciudad, Rio de Janeiro, Barcelona

Resumen:

La ciudad contemporánea atraviesa continuos movimientos de crisis, en la dirección de posibles rupturas e irreversibles retrocesos de derechos, proceso que origina la espacialización de vulnerabilidades urbanas y debilita derechos sociales que componen el derecho a la ciudad. La coyuntura de retrocesos además de expandir el mercado involucra en la reducción del Estado y de todo su sistema de protección legal, pero, principalmente reduce el potencial de producción de nuevos proyectos en el campo social. El artículo examina lo que denominamos ciudad standard frente el derecho a la ciudad en un contexto del retroceso de derechos sociales, a partir de casos referencia (Barcelona y Rio de Janeiro). Observada la hegemonía de la ciudad standard, pautada entre otros aspectos por una dinámica jurídica y urbanística de procesos de vulnerabilización de relaciones y espacios, obstaculiza el derecho a la ciudad, considerado el espacio de reconocimiento de la ciudadanía, además, el derecho de construcción de la vida urbana de los habitantes de la ciudad. Nuestras investigaciones ya realizadas reconocen el derecho a la ciudad como pieza fundamental, a través de una norma narrativa que permitió iluminar el proceso de comprensión de las cuestiones urbanas encendidas, como nunca visto, en la sociedad capitalista contemporánea. Por tanto, este trabajo pretende analizar el nexo causal entre las medidas de austeridad (cristalizadas en retrocesos de derechos sociales, en el marco de construcciones normativas, decisiones judiciales y proyectos urbanos) y las agendas urbanas posibles a raíz del retroceso concretizado en la producción creciente de relaciones y espacios de vulnerabilidad.

Key words: standard city, austerity, right to the city, Rio de Janeiro, Barcelona

Abstract:

The contemporary city is undergoing continuous crisis movements, in the direction of possible breaks and irreversible setbacks of rights, a process that originates the spatialization of urban vulnerabilities and weakens social rights that make up the right to the city. The conjuncture of setbacks, in addition to expanding the market, involves the reduction of the State and its entire system of legal protection, but primarily reduces the potential for the production of new projects in the social field. The article examines what we call a standard city versus the right to the city in a context of the decline of social rights, based on reference cases (Barcelona and Rio de Janeiro). Observed the hegemony of the standard city, ruled among other aspects by a legal and urban dynamics of processes of vulnerability of relationships and spaces, hinders the right to the city, considered the space of recognition of citizenship, in addition, the right to build urban life of city inhabitants. Our researches already carried out recognize the right to the city as a fundamental piece, through a narrative norm that has allowed us to illuminate the process of understanding urban issues that are ignited, as was never seen before, in contemporary capitalist society. Therefore, this work aims to analyze the causal link between austerity measures (crystallized in setbacks of social rights, within the framework of normative constructions, judicial decisions and urban projects) and the possible urban agendas as a result of the retrogression concretized in increasing production of relationships and spaces of vulnerability

En este artículo se presentan los primeros estudios sobre el proyecto de investigación del CNPq (2019-2023), coordinado por Rosângela Lunardelli Cavallazzi "Ciudad *standard* y sobreendeudamiento: retrocesos y agravamiento de vulnerabilidades", con énfasis en los casos de referencia de la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, y la ciudad de Barcelona, España.

Observa el nexo causal entre las medidas de austeridad (cristalizadas en retrocesos de derechos sociales, en el marco de construcciones normativas y proyectos urbanos) y derechos en riesgo en la producción creciente de relaciones y espacios de vulnerabilidad en ciudad *standard*, con Ciudadanos esencialmente vulnerables en las ciudades contemporáneas.¹

La lógica del mercado, uniformizadora, agresiva y pseudo mediadora hace inviable garantizar el derecho a la ciudad, obstaculizando permanentemente la realización simultánea de los derechos inherentes a la ciudad e corroborando a la ineficacia social de los derechos que componen el derecho a la ciudad.

En las ciudades contemporáneas existe una coyuntura político-económica en la que el avance del mercado y la expansión de las tradiciones inventadas (Hobsbawm, 1977) se proyectan en numerosas dimensiones, lo que agrava las vulnerabilidades.

Para caracterizar las condiciones de vulnerabilidad, Acselrad (2006) argumenta que esta condición debe considerarse a partir del proceso que conduce a la vulnerabilidad. Las personas no se ponen simplemente en riesgo cuando viven en regiones de laderas, por ejemplo, ya que existe una situación que lleva a esas personas a ocupar un sitio inapropiado, lo que, en el caso de Brasil, retrata una realidad de segregación, así como la imposibilidad financiera de poder pagar para vivir en otras partes de la ciudad. La relación de vulnerabilidad impone a los sujetos una resta de su capacidad de defensa, frente a un riesgo que tiene sus raíces en los procesos que los llevaron a la situación de vulnerabilidad.

La coyuntura de retrocesos además de expandir el mercado involucra en la reducción del Estado y de todo su sistema de protección legal, pero, principalmente reduce el potencial de producción de nuevos proyectos en el campo social

El derecho a la ciudad como pieza fundamental, a través de una norma narrativa que permitió iluminar el proceso de comprensión de las cuestiones urbanas encendidas, como nunca visto, en la sociedad capitalista contemporánea.

Es prudente establecer la distinción que Laval y Dardot (2015) hacen correctamente entre un Estado Liberal, limitado, con mínima intervención en el mercado, el conocido Estado mínimo del siglo XIX y el neoliberalismo actual. En esto no observamos un estado contenido por el mercado, sino un mercado que, en palabras de los autores antes mencionados, "se extiende" (Laval y Dardot, 2015).

El mercado no limita, sino que expande su lógica, alcanzando la dinámica del Estado, según los autores:

Estado neoliberal está "gubernamentalizado", en el sentido de que los nuevos dispositivos institucionales que lo distinguen tienen como objetivo crear situaciones de competencia, introducir lógica de elección, desarrollar medidas de desempeño, cuyo efecto es modificar la conducta de los individuos, cambiar su relación con las instituciones y, más precisamente, transformarlos en consumidores y emprendedores. (traducción libre) (Laval y Dardot, 2015, p.7)

La expansión del mercado no solo implica la contracción del Estado y todo su sistema de protección legal, sino que elimina principalmente los límites de los derechos sociales que, limitados por el proceso continuo de regresión.

En el contexto de los retrocesos, el sentido de la norma como la producción del intérprete se ve amenazado por el desbordamiento del mercado que también requiere, en el proceso de interpretación, en términos de la producción del sentido de la norma, no solo el efecto competente de uniformidad, sino el efecto perverso de supresión del contenido de la norma.

Durante años, en el mundo jurídico académico, nos hemos preocupado y hemos estado construyendo formas de resolver este problema para superar los obstáculos a la eficacia social de las normas urbanas.

Hoy en día, esta preocupación está fuera de lugar, o más bien, ha perdido su significado, ya que la defensa de la eficacia social de la regla solo se lleva a cabo cuando hemos reconocido los derechos de manera efectiva, aunque solo sea en términos de eficacia jurídica. Con la falacia de los derechos garantizados, a pesar de las medidas de austeridad, lo que realmente sucede es el derrame de la expansión del mercado, es decir, el flujo continuo y rápido del mercado que avanza sin ser contenido por los derechos sociales ya garantizados, sin ninguna posibilidad para la aplicación del principio de vedación de retroceso.

La austeridad suprime las posibilidades para la eficacia de la norma. Por lo tanto, las medidas de austeridad en el campo de los derechos sociales son la razón directa de los retrocesos, porque niegan las conquistas legítimas, no invierten en el futuro.

En la coyuntura de la sociedad de mercado, en el sentido del vínculo causal entre las medidas de austeridad y el retroceso de los derechos sociales, se destaca la hegemonía de la ciudad *standard* en el que la gestión urbana elige el pacto directo con la iniciativa privada en lugar de un proceso político de participación popular con el empeoramiento de las vulnerabilidades.

La ciudad *standard* tiene la vulnerabilidad creciente como una forma de reproducción, que, a su vez, se materializa en la producción de su espacio. El habitante, por lo tanto, se adhiere a una ciudad que no permite el diálogo, y su supervivencia constituye cada vez más espacios de desigualdad.

A hegemonía de la *ciudad standard*, pautada por una dinámica jurídica y urbanística de procesos de vulnerabilización de relaciones y espacios, obstaculiza el derecho a la ciudad, considerado el espacio de reconocimiento de la ciudadanía, además, el derecho de construcción de la vida urbana de los habitantes de la ciudad.

En el paisaje estándar de la ciudad, la uniformidad predomina sobre la historia producida por sus residentes (Muñoz, 2008). En otras palabras, la dimensión social puede estar representada por la estandarización de la cultura, el consumo e incluso la economía local.

Sin embargo, cuando sólo hay un modelo hegemónico de la ciudad que se impone, este modelo acaba pareciendo no alienado a quien lo quiere, es decir, el modelo de la ciudad apto para un solo tipo de usuario acaba por seducirlo como una mercancía pensada exclusivamente para él.

En la perspectiva del estudio de la ciudad *standard*, las medidas de austeridad en la razón directa de la retirada de los derechos sociales ganan visibilidad en la producción del sentido de la norma y en el mercado que se extiende, llegando a todo y a todos.

La relación entre las medidas de austeridad y el empeoramiento de los retrocesos en el ámbito de los derechos sociales también se da especialmente en el ámbito de las construcciones normativas.

En este contexto, en el paisaje urbano predominan las construcciones normativas que refuerzan el modelo de ciudad estándar. Y la austeridad se presenta como una forma de acceso al crecimiento y como la respuesta

más adecuada para hacer frente a una crisis financiera. Sin embargo, la política de austeridad supone la ruptura de la equidad.

Según Blyth (2014), "... sería la aplicación de una política basada en la reducción del presupuesto general del Estado para lograr la promoción del crecimiento. Así pues, la austeridad es una forma de deflación voluntaria por la que la economía entra en un proceso de ajuste basado en la reducción de los salarios, el descenso de los precios y la disminución del gasto público, todo ello centrado en el objetivo de lograr la recuperación de los índices de competitividad, y el mejor y más rápido de los logros supuestamente requeriría recortar los presupuestos estatales y reducir la deuda y el déficit.

Es importante señalar que la situación neoliberal con las medidas de austeridad encuentra un proceso de aceleración de las vulnerabilidades y retrocesos de los derechos fundamentales con la actual pandemia mundial.

En este sentido, Santos (2020) en su reciente publicación *A cruel pedagogia do vírus* señala que el advenimiento de la pandemia hace más evidente la "normalización de la excepción" en la que vivimos en una crisis permanente, en la que la crisis se convierte en causa y no abre espacios para cuestionar las causas de la propia crisis, ya que su objetivo no es resolverse (Santos, 2020).

Hay varios reflejos de políticas ultraliberales explícitos en las medidas de austeridad en los casos de referencia estudiados (Río de Janeiro y Barcelona), la dimensión esencialmente perversa que se observa en los casos del Brasil, con una mayor extensión del mercado, que alcanza directamente el mínimo existencial debido a la ausencia no sólo de políticas relacionadas con el bienestar social sino también de la garantía del mínimo existencial tras los procesos de descodificación y desregulación.

El caso de referencia constituye un método de estudio que da prioridad a las referencias centrales de casos concretos, con el fin de dilucidar y ejemplificar el análisis en la investigación en materia de derecho urbano y derecho del consumidor. Este método permite el análisis de casos ejemplares. Constituye, por lo tanto, casos concretos presentes en la realidad (objeto real) en los que se puede observar la cristalización de las hipótesis de acuerdo con la delimitación teórico-conceptual (Cavallazzi, 1993).

El enfoque interdisciplinario con estudios de casos de referencia permite analizar procesos diferenciados de retrocesos de derechos sociales, en términos de construcciones normativas, decisiones judiciales y proyectos urbanos, según casos de referencia, especialmente en lo que respecta al acceso a la vivienda.

Estos hallazgos a lo largo de las últimas investigaciones desarrolladas en nuestro *Laboratório de Direito e Urbanismo*, del Programa de Pós-Graduação em Urbanismo de la Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, también han contribuido al necesario análisis comparativo entre los procesos diferenciados de retrocesos de derechos sociales, en cuanto al acceso a la vivienda y el tratamiento y prevención de consumidores sobreindeudados.

Barcelona se establece como un caso paradigmático dentro del estudio del urbanismo contemporáneo y coincide con el análisis que se pretende aquí a la luz de la ciudad *standard*. El urbanismo barcelonés, basado en el "modelo Barcelona", representa la forma más acabada de planificación estratégica que, además, sigue construyendo una trayectoria de megaeventos y la consiguiente atracción de capital en el ámbito de la neoliberalización.

Encubriendo el debate epistemológico sobre la ciudad y la arquitectura, esta idea general sobre la necesidad de crear símbolos y proyectos que puedan representar y al mismo tiempo unificar a todo un colectivo viene desde la modernidad universalizadora de Le Corbusier, hasta las ciudades genéricas de Rem Koolhaas, y culmina en las actuales ciudades *standards*.

Pero, sobre todo, por la comprensión y la crítica de la dinámica estándar de la ciudad, que refuerza la propuesta de la espectacularización cotidiana, de un proyecto que sirve al empresario, al ciudadano como cliente, el turista, antes de ocuparse del habitante.

Principalmente es importante entender en la ciudad *standard* las dinámicas legales y urbanas de los procesos de vulnerabilidad de las relaciones y los espacios con el consiguiente blindaje al derecho a la ciudad

El estudio de la ciudad *standard* es clave para la complejidad que incluye la forma y el contenido, y el contenido de la forma. En este punto, también se critica la producción de una arquitectura homogénea, un urbanismo homogéneo, una ley homogénea.

1. Los casos referencia

1.1 Caso Referencia Barcelona

Barcelona está representada por el famoso "modelo Barcelona" o, actualmente, la "marca Barcelona" (Belloso, 2013) extendida por todo el mundo como ejemplo de desarrollo económico a seguir (Casellas, 2006), expone la bandera de la mercantilización y la estandarización urbana, especialmente a través de su potencial de difusión como icono del urbanismo y el *marketing* mundial practicado en torno a su proyección internacional.

En la ciudad de Barcelona, la consecuencia de este modelo, apoyado por un feroz neoliberalismo y proyectos vinculados al desarrollo masivo del turismo, ha producido una precaria política urbana de vivienda popular (vivienda social). Se observa que, entre esas vulnerabilidades que están directamente vinculadas a los parámetros de la *ciudad standard*, se encuentra el grave problema social de la vivienda.

Así, para entender la crisis de la vivienda (ya sea por la falta de viviendas populares, por los alquileres sociales y por la propia especulación turística en torno a la vivienda) es necesario partir de un contexto histórico de urbanismo (modelo Barcelona) en la planificación estratégica de un proyecto neoliberal que sigue en curso. Las consecuencias de este modelo, que priorizó la estandarización de las políticas urbanas, indicando usos segregativos, aburguesamientos y privatizaciones, y que sobreestimó el suelo y las propiedades en ciertas áreas de la ciudad, son claras.

Esta estrategia también se traduce en un aumento de la disponibilidad de apartamentos turísticos, por ejemplo, reduciendo la oferta de alquileres sociales e inflando el mercado de precios del sector. En este sentido, la ciudad europea con un stock reducido de bienes inmuebles para la importante parte vulnerable de la población todavía tenía un aumento del valor de los bienes inmuebles, un proceso de crisis en curso desde 2007.

Por lo tanto, aprehender el estudio del "modelo Barcelona" y posteriormente de la "marca Barcelona" requiere comprender la historia reciente tanto de la propia ciudad como del papel del urbanismo en el proceso de acumulación de capital a nivel global (*ciudad standard*).

La relevancia del estudio simultáneo del caso de referencia Barcelona y Río de Janeiro adquiere mayor dimensión en el derecho a la vivienda como uno de los derechos sociales que integran el derecho a la ciudad.

El núcleo de la cuestión es claramente la globalización y la financiarización de la economía y los "recetas" de la austeridad, con las familias sobreendeudadas debido a los altos valores de las hipotecas y la precariedad del mercado laboral, que condicionan el derecho a una vivienda digna.

El sistema de vivienda español presenta serias dificultades para garantizar el derecho a una vivienda digna y asequible para la población, lo cual, sin embargo, no se debe a la falta de oferta en el mercado. El déficit se traduce en un aumento significativo del número de personas vulnerables y de la exclusión social. Este panorama es el resultado de un proceso histórico vivido en el país, que en los últimos decenios se ha omitido en relación con los temas de las políticas públicas de vivienda social y la práctica de las medidas de austeridad. Esta práctica, en términos generales, es preocupante por su larga aplicación y su persistencia en el tiempo, que afecta de manera desproporcionada a los grupos, personas y espacios vulnerables, es decir, desfavorecidos y marginados. El resultado de esas medidas aumenta considerablemente la desigualdad.

El espacio del Puerto de Barcelona recoge, sin duda, un paisaje ejemplar del proceso de estandarización resultante del largo proceso de intervención pública en la zona en detrimento de la vivienda social.

La elección de Barcelona y su espacio urbano costero como caso de referencia se debe a que la ciudad se presenta como un paradigma dentro de los estudios de planificación urbana ("modelo Barcelona") y en la configuración de los espacios marítimos y portuarios

Barcelona abrió el espacio para un debate muy actual sobre los procesos de transformación urbana y la permanencia de un pensamiento hegemónico que idealiza las prácticas urbanas como la planificación estratégica y el marketing urbano. La revitalización del centro histórico y de la zona marítimo-portuaria y la búsqueda de una imagen de la ciudad, haciendo de esta imagen su "marca" caracterizaron las intervenciones.



Fig. 01 El Hotel W, inaugurado en 2009. Fuente: Gabriela Fauth PROURB / Archivo LADU-UFRJ



Fig. 02 Reestructuración del frente marítimo de Barcelona. En primer plano, Peix, la obra del arquitecto Frank Gehry, y en segundo plano, el Hotel Arts y la Torre Mapfre. Fuente: archivo de Evelyn Corrêa PROURB/LADU-UFRJ

1.2 Caso Referencia Río de Janeiro

El caso de Río de Janeiro, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil, el área portuaria Proyecto "Porto Maravilha" en el centro constitui o caso referência.

En Río de Janeiro, hay espacios que sufren los efectos más directos, es decir, que reproducen el espacio de la estandarización, como la Zona Portuaria del Proyecto Porto Maravilha, una región que ha permanecido abandonada y estigmatizada durante muchos años.

El "Porto Maravilha" es un proyecto de gran envergadura ejecutado desde 2009 en el marco de una colaboración público privada que adopta el instrumento jurídico de la operación urbana que abarca tres barrios completos (Santo Cristo, Gamboa y Saúde) y tres sectores de barrios (São Cristovão, Centro y Cidade Nova) con una superficie de 5 millones de metros cuadrados.



Fig. 03 El "Porto Maravilha": antes e después. Fuente: Ayuntamiento de Río de Janeiro

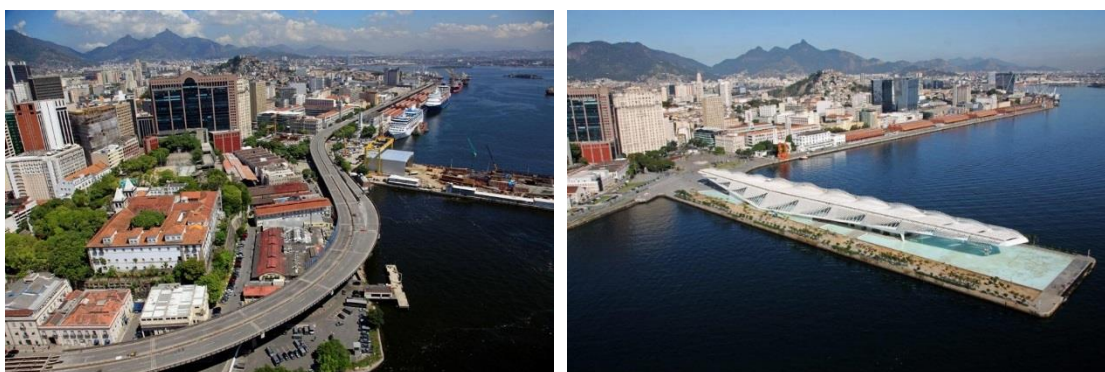


Fig. 04 Plaza Mauá: antes e después. Fuente: Ayuntamiento de Río de Janeiro

Las políticas públicas de Río de Janeiro han estado históricamente marcadas por procesos de remoción de los pobres, especialmente en las favelas. Esta tradición no se ha abandonado con motivo de los grandes acontecimientos internacionales como la Copa del Mundo promovida por la FIFA (Federación Internacional de Fútbol) y los Juegos Olímpicos promovidos por el COI (Comité Olímpico Internacional).

En esta coyuntura fue necesario construir un arreglo regulatorio previo para permitir la financiación de la producción del espacio brasileño. Pereira (2015) identifica los siguientes marcos legales con miras a profundizar el acercamiento y ampliar las conexiones entre el capital financiero y el capital inmobiliario:

Los principales hitos jurídicos de este proceso fueron la Ley n° 868, de 25 de junio de 1993, que introdujo los Fondos de Inversión Inmobiliaria (FII) en el ordenamiento jurídico del país; la Ley n° 9.514, de 20 de noviembre de 1997, que creó el Sistema Financiero Inmobiliario (SFI) y reguló los acuerdos de enajenación fiduciaria de bienes inmuebles; la Ley n° 10.931 del 2 de agosto de 2004, que amplió la lista de instrumentos financieros basados en bienes raíces que conformaban el SFI y reguló el instituto de segregación de bienes en los desarrollos inmobiliarios; y también un conjunto de escasas disposiciones legales que otorgaban beneficios fiscales a las inversiones realizadas en valores financieros basados en bienes raíces creados en este contexto. (traducción libre) (Pereira, 2015, p. 87)

Este nuevo arreglo normativo ha insertado en el sistema jurídico brasileño un conjunto de valores financieros basados en los bienes raíces, (el CEPACS certificado de potencial constructivo se negociará libremente en relación con el instrumento jurídico de consorcio urbano adoptado en el Proyecto Porto Maravilha) instrumentos capaces de transformar la propiedad de la tierra en un título de "capital ficticio" (Harvey, 2006).

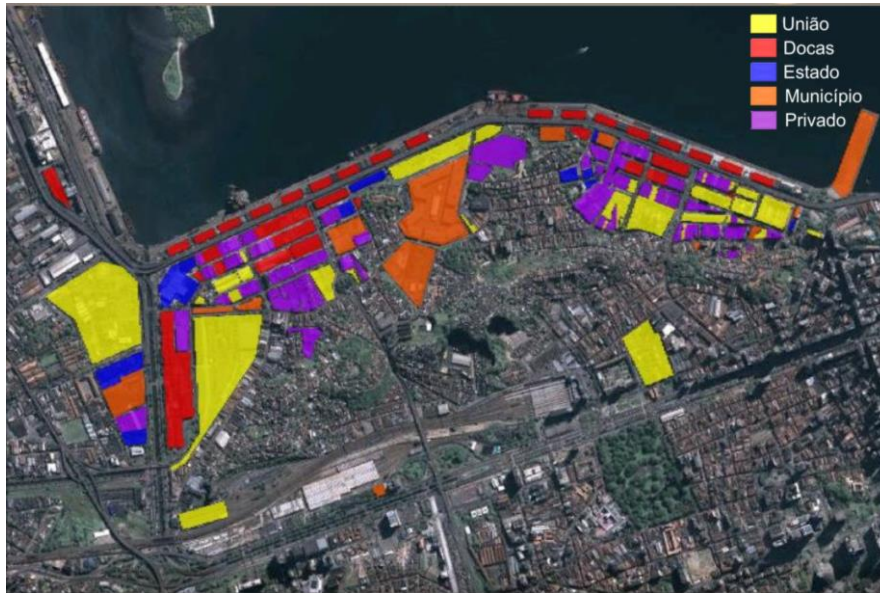


Fig. 05 Situación de la tierra antes de la ejecución del Proyecto “Porto Maravilha” con la Colaboración Público Privada y la Operación Urbana em Consorcio. Fuente: Ayuntamiento de Río de Janeiro

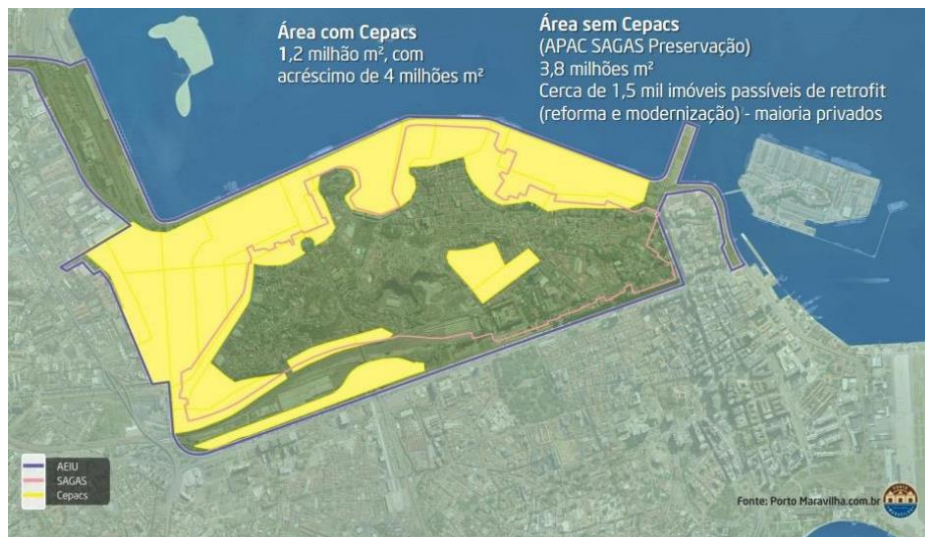


Fig. 06 Las áreas con certificado de potencial constructivo (CEPAC) no incluyen las favelas y colinas de la región portuaria. Fuente: Ayuntamiento de Río de Janeiro

Las medidas de austeridad, que están muy difundidas en todo el mundo, han dado lugar a una reconfiguración de las formas de financiación de las intervenciones estatales urbanas. Así pues, las ciudades han recurrido cada vez más a las denominadas colaboraciones público privadas para promover las intervenciones (Pereira, 2015).

Así, se construyó un arreglo regulatorio basado en la articulación entre una operación urbana en consorcio, una empresa municipal de propósito específico, una colaboración público privada y un fondo de inversión inmobiliaria (Pereira, 2015, p. 174).

La política pública de intervención en el puerto de la ciudad de Río de Janeiro con el proyecto “Porto Maravilha” se estructuró a partir de una Colaboración Público Privada asociada al instrumento jurídico urbano del Operación Urbana em Consorcio “Porto Maravilha”, instituido por la Ley 101/2009, en Río de Janeiro, con sus arreglos económicos y jurídicos, que generaron profundas transformaciones urbanas en la región, entre ellas:

el descubrimiento del Cais do Valongo, la demolición del Elevado da Perimetral, la apertura de la Orla Prefeito Luiz Paulo Conde, la remodelación de la Plaza Mauá, la implementación del Vehículo Ligero sobre Rieles - VLT, la construcción de equipamientos urbanos como el Museo del Mañana, el Museo de Arte de Río - MAR y AquaRio, y la posibilidad de construcción (traducción libre) (Angiotti, Rheingantz y Pedro, 2019)

Las construcciones normativas que explican las medidas de austeridad en el Brasil fueron más contundentes en los dos últimos años, tomando una dimensión casi irrestricta en todo el territorio brasileño, ejemplos claros son las Nuevas Normas sobre la regularización de la tierra, por ejemplo la Ley.

La Ley Federal 13.465/2017 representa una amplia retrocesión en relación con el principio de la función social de la propiedad urbana y rural, sobre todo en la región amazónica, por lo que la comparación entre el Decreto Presidencial 9.310/2018 y la Ley Federal 13.465/2017 es pertinente.

El proceso de "revitalización" de la referida área portuaria se inserta en la producción del discurso estándar de la ciudad al seguir la tendencia mundial de reconversión de los frentes marítimos que se lleva a cabo en ciudades como el mencionado caso de Barcelona, además de Baltimore, Buenos Aires, entre otras (Andreatta, 2010).

De conformidad con la Ley Complementaria nº 101, de 23 de noviembre de 2009, por la que se modifica el Plan Maestro y se autoriza al Poder Ejecutivo a instituir la Operación Urbana en Consorcio para la Región Portuaria de Río de Janeiro, entre los objetivos y directrices de esta operación: la promoción del uso adecuado de los vacíos urbanos o de los terrenos infrautilizados u ociosos, la integración del área con el área central de la Ciudad y el estímulo del uso residencial, permitiendo un mejor aprovechamiento de la estructura urbana existente, el incentivo de la recuperación de los inmuebles ocupados para la mejora de las condiciones de vivienda de la población residente y la promoción de acciones que garanticen la sostenibilidad de la población residente. Además, al recibir dinero del FGTS (fondo de indemnización por despido administrado por la Caixa Econômica Federal) como parte de su inversión, "Porto Maravilha" debe prever la realización de viviendas de interés social en su zona de intervención.

Sin embargo, en lo que respecta a la provisión y mantenimiento de viviendas en la región, lo que ocurrió fue bastante diferente. Durante las reuniones de presentación de los planos del "Porto Maravilha", los arquitectos indicaron la necesidad de definir en el plano las zonas que se destinarían a la implantación de viviendas sociales, así como si esas viviendas sólo contemplarían a los residentes de la zona o ya prevén una mayor demanda de viviendas en la región después de las obras de recalificación del Puerto.

Con el avance de las obras de infraestructura y el comienzo de la construcción de nuevos desarrollos, se eliminaron varias ocupaciones que habían habitado esta zona durante años y que contaban con un fuerte apoyo del movimiento social, desplazando a aproximadamente 850 familias. En muchos de estos casos, el terreno se destinaría más tarde a uso comercial, con la construcción de altas torres de negocios, proyectos de arquitectos de renombre o con la participación de grandes nombres, como las Torres Trump. El Puerto estaba siendo etiquetado, tanto por la proliferación de losas con logotipos de constructores, como por la asociación directa de la calidad de la empresa que se iba a construir con los nombres involucrados en el proyecto. A pesar de esta lógica, se puede citar el proyecto del *Museo do Amanhã*, del arquitecto Santiago Calatrava, que figura como símbolo de la renovación del Puerto frente a la imagen del Perimetral.



Fig. 07 Ocupación residencial en cobertizo en la Zona Portuaria de Río de Janeiro amenazada con ser eliminada por las obras de “Porto Maravilha”. Fuente: Archivo personal de Evelyn Corrêa

“Favela da Providência”, a partir de 2010 fue incluida en la política pública expresada en el proyecto del programa de urbanización de *favelas* llamado “Morar Carioca”, de alcance municipal, en asociación con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), de alcance federal.

En el momento del proyecto de “Porto Maravilha”, se retiró la “favela de Providência”, aunque no estaba incluida en las áreas de uso de los CEPAC y la consiguiente aplicación del coeficiente de uso de la tierra. Los retiros en esta favela estaban relacionados con la construcción del teleférico A pesar de la fuerte resistencia de los residentes, las obras del teleférico continuaron, siendo simultáneas con las de “Porto Maravilha” y se sumaron a la construcción de esta nueva imagen de la región portuaria de Río de Janeiro.



Fig. 08 Teleférico insertado en el paisaje del “Morro da Providência”. Fuente: Acervo LADU PROURB UFRJ.



Fig. 09 Foro de la Comunidad del puerto. Fuente: <https://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/2012/09/12/carta-aberta-a-populacao-do-rio-de-janeiro/> (Consulta: 3 mai 2020).

2. El camino a la conclusión

Históricamente, el hombre proyecta su presente informado a través de los fragmentos de su propia historia y, de manera esperanzadora, proyecta el futuro con la confianza y las experiencias del presente. La ciudad contemporánea carece de relaciones de confianza.

Esta relación de confianza implica en la composición cotidiana de las condiciones de dignidad (vivienda, salud, trabajo), entrelazada a las condiciones de libertad (educación, servicios públicos, ocio, seguridad), sumadas a las condiciones de confianza en el futuro (preservación del patrimonio cultural, histórico y paisajístico, al medio ambiente natural y construido equilibrado – implícito la garantía al derecho a ciudades).

El derecho a la ciudad como concepto clave estructurador de la justicia distributiva y directamente asociado a la calidad de vida en la ciudad. Ciudad como creación colectiva y plural, exige la necesaria traducción jurídico-urbanística de sus instrumentos.

Las interferencias jurídico-urbanísticas en la ciudad *standard* representan nuevas reflexiones y soluciones en la dirección de recuperar el camino para la reconfiguración del derecho a la ciudad como punto de llegada de la reproducción del espacio urbano.

És si posible uma nueva agenda urbana em la ciudad standard.

Urbanistas y juristas a partir de su sensibilidad privilegiada están aptos para percibir los significados de esta traducción para devolverla a la población, de forma diversificada.

3. Bibliografia

Acsegrad, H. 2006. Vulnerabilidade ambiental, processos e relações. *Rede Brasileira de Justiça Ambiental*.

Andreatta, V. (Org.). 2010. *Porto Maravilha e o Rio de Janeiro: + 6 casos de sucesso de revitalização portuária*. Rio de Janeiro: Casa da Palavra.

Angiotti, F. B., Rheingantz, A. P. y Pedro, R. M. L. R. 2019. Performações e múltiplas realidades do Porto Maravilha: entre consensos, resistências e controvérsias na zona portuária do Rio de Janeiro. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11.

Bellosos, J. C. 2013. Construir marca, hacer ciudad. *Barcelona Metròpolis. Ciudad en Transformación*, 90: 20-21.

Blyth, M. 2014. *Austeridad*. Historia de una idea peligrosa, Barcelona: Editorial Crítica.

Casellas, A. 2006. Las limitaciones del “modelo Barcelona”: una lectura desde Urban Regimes Analysis. *Documents D’anàlisi geogràfica*, n. 48.

Cavallazzi, R. L. 1993. *A plasticidade na teoria contratual*. Rio de Janeiro. Tese (Doutorado) – Faculdade de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

– Fauth, G. 2014. Cidade standard e vulnerabilidades em processos de precarização: Blindagens ao direito à cidade. En: *III ENANPARQ - arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva*, São Paulo/Campinas: U. P. Mackenzie/PUC Campinas, v. 1.

Harvey, David. *The limits to capital*. London: Verso, 2006.

Hobsbawm, E; Ranger, T. 1977. *A Invenção das Tradições*. Rio de Janeiro: Paz e Terra

Laval, C; Dardot, P. 2015. Uma alternativa ao neoliberalismo: Entrevista com Pierre Dardot e Christian Laval. Entrevista concedida a Daniel Pereira Andrade e Nilton Ken Ota. *Revista Tempo Social* [online] v. 27, n. 1, p. 7, 2015.

Munõz, F. 2008. *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Gustavo Gili.

Pereira, A. L. S. 2015. *Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP.

Santos, A. C. (Org.). 2015. *Famílias Endividadas. Uma abordagem de economia política e comportamental*. Coimbra: Edições Almedina S.A.

4. Fuentes electrónicas

<https://forumcomunitariodoporto.wordpress.com/2012/09/12/carta-aberta-a-populacao-do-rio-de-janeiro/> (Consulta: 3 mai 2020).

5. Notas

¹ “A cidade *standard* tem como característica a crescente vulnerabilidade que, de forma exemplar, se concretiza na produção de seu espaço, especialmente fragmentado e desconectado da história produzida pelos seus habitantes. Espaço este cada vez mais adaptado à precarização com relações sociais igualmente fragilizadas tudo em consonância como atual

processo de globalização. O habitante, portanto, adere a uma cidade que não abre diálogo, e sua sobrevivência cada vez mais se constitui em espaços de desigualdade” (Cavallazzi y Fauth. 2014)

Territorio y rendimiento escolar: el análisis multidimensional para apoyar las políticas públicas urbanas

Territory and school performance: multidimensional analysis to support urban public policies

Rodrigo d'Avila Lyra Almeida

Mestre en Urbanismo. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (PROURB) – UFRJ, Rio de Janeiro.

rodrigo.davilaalmeida@gmail.com

Palabras clave: educación, ciudad educadora, territorio educativo, vulnerabilidad social, análisis morfológico.

Resumen

En este artículo investigamos la relación entre el rendimiento escolar y el territorio donde se inserta la escuela. ¿Cómo interfiere la ciudad en la formación social de los estudiantes? Reconocemos el territorio en su carácter polisémico y lo relacionamos a los datos del Índice de Desarrollo de Educación Básica de Brasil, para obtener información sobre las relaciones que existen entre el territorio urbano y las políticas de enseñanza en las escuelas públicas de la Región Metropolitana de Río de Janeiro. Al abordar como ejemplo una unidad escolar en Paciência, barrio de Río de Janeiro, que tuvo rendimiento escolar superior al promedio en 2011, podemos identificar que los datos socioeconómicos de 2010 registran índices peores que el promedio metropolitano, pero el contexto de la escuela oferta más bibliotecas, parques, y transporte público que otras escuelas analizadas. Los mapas desarrollados identifican que los datos socioeconómicos reflejan bien las condiciones de vida de las personas que viven en las ciudades, pero son las intervenciones físicas las que generan ofertas de asentamientos para uso público y tienen efectos positivos para la capacitación y el aprendizaje de los ciudadanos.

Keywords: education, learning city, learning territory, social vulnerability, morphological analysis.

Abstract

In this article we investigate the relationship between school performance and the territory where the school is inserted. How does the city interfere in the social formation of the students? We recognize the territory in its polysemic character and we relate it to the data of the Basic Education Development Index of Brazil, to obtain information on the relations that exist between the urban territory and the teaching policies in the public schools of the Metropolitan Region of Rio de Janeiro. Taking an example of a school unit in Paciência, Rio de Janeiro neighborhood, that presented a academic performance in school in 2011 above average, we can identify that the 2010 socioeconomic data record per capita income, illiteracy and social inequality was worse than the metropolitan average. However, the research has shown that the school context offers more libraries, parks, and public transportation than other schools analyzed. The maps developed identify that the socio-economic data reflect well the living conditions of the people who live in the cities, but physical interventions on spaces for public use that have almost immediate positive effects for the developing and learning of citizens.

Ciudad e educación

En 1990, se celebró el 1er Congreso Internacional de Ciudades Educadoras en Barcelona, España. Esta reunión dio como resultado una lista de principios rectores para el desarrollo de las ciudades como educadoras y para la administración de políticas públicas. Estos principios se registraron en forma de una carta cuya versión final fue aprobada en el III Congreso de Ciudades Educadoras, celebrado en Bolonia, Italia (1994) y hasta hoy es la referencia principal de la "Asociación Internacional de Ciudades Educadoras", una organización que reúne más 40 países y 450 ciudades (la ciudad de Río de Janeiro no está asociada).

La visión de la ciudad, estructurada en 3 ejes, se destaca: (1) "estar em entorno, em el contexto o contenida de instituciones y eventos educativos: aprender en la ciudad", (2) la ciudad es también un agente, un vehículo, un instrumento, un emisor educativo: aprender de la ciudad "y (3)" la ciudad misma constituye un objeto de conocimiento, un objetivo o contenido de aprendizaje: aprender con la ciudad " (Anon., 1990). Las 3 dimensiones son de hecho muy distintas, pero al mismo tiempo complementarias. En este artículo, seguimos el aspecto guiado por la carta, viendo la ciudad no solo como un objeto de estudio, sino también como un actor de influencia en el desarrollo de los individuos. Buscamos entender la relación de construcción versus la influencia que ocurre entre la sociedad y la ciudad en términos de formación social y cultural. Para el Movimiento de Ciudades Educadoras, la educación es el elemento rector de las acciones y estrategias públicas en todas las áreas, ya que la función final de la ciudad es el desarrollo humano y social.

La carta señala que el gran desafío del siglo XXI es invertir en la capacitación de individuos y presenta los supuestos para que una ciudad sea considerada un "educador": "oportunidad de acceso a la capacitación" (Ítem 1), "ofreciendo espacios y servicios adecuados para el desarrollo social, moral y cultural" (Ítem 3), "conocimiento de los mecanismos de marginación y exclusión que los afectan" (Ítem 7). Al final, resume: "Una ciudad educadora no segregará generaciones". (Ítem 20) (Anon., 1990). Entonces, el término "ciudad educadora" entra en el siglo XXI después de décadas de desarrollo epistemológico con respecto a ver la ciudad, ver la educación y ver el papel de las administraciones públicas en el desarrollo sociocultural de los ciudadanos. Desde su concepción, el concepto ha sido mediado por la idea de que, sobre todo, la ciudad (como entidad administrativa) debe pensar en la educación de sus ciudadanos. A partir de entonces, la educación debe verse como algo continuo y omnipresente, enfatizando que vivir en sociedad es educar y enseñar. En esta relación, la ciudad desempeña el papel de un educador al mismo tiempo que debe ser construida por la educación.

En Brasil, los primeros estudios sobre ciudades educativas datan de los años 70 con dos libros derivados de trabajos académicos. "Educación contra la educación: el olvido de la educación y la educación permanente" (1984), publicación de la tesis doctoral de Moacir Gadotti y "Ciudad educativa: un modelo para la renovación de la educación" (1979), resultado de una disertación de maestría Jefferson da Silva. En el siglo XXI, en su artículo publicado en la revista en línea "Cadernos Cenpec: Investigación y acción educativa" de 2006, Moacir Gadotti relaciona directamente el concepto de "Escuela Ciudadana" con el de "Ciudad Educadora". El investigador no disocia los dos y define su relación entre ellos como una "calle de doble sentido". Para Gadotti (2006), "tenemos "escuela ciudadana" y "ciudad educadora" cuando hay un diálogo entre la escuela y la ciudad". En otras palabras, la existencia de una "Ciudad Educadora" presupone la existencia de "Escuelas Ciudadanas". Una escuela ciudadana" podría ser una "escuela apropiada por la población como parte de la apropiación de la ciudad a la que pertenece" (Gadotti , 2006). En esta relación bidireccional, la escuela y la ciudad tienen una

estrecha participación en la formación social de las personas cuando "establecen canales permanentes de participación, alientan la organización de las comunidades para que tomen el control social de la ciudad en sus manos, de manera organizada". (Gadotti , 2006). El concepto de "escuela ciudadana" se origina en Brasil creado por Paulo Freire en el libro "Pedagogia do Oprimido" (1968) para "designar la escuela que prepara a los niños para tomar decisiones" (Menezes & Santos, 2001). En la década de 1990, la "escuela ciudadana" se fortaleció como expresión de un movimiento de innovación educativa en Brasil, cubriendo los siguientes temas:

- Autonomía escolar.
- Integración de la educación con la cultura y el trabajo.
- Oferta y demanda.
- Escuela y comunidad.
- Visión interdisciplinaria.
- Formación continua del profesorado

(Menezes & Santos, 2001)

Educación y desigualdade social en la metrópoli de Rio de Janeiro

Las condiciones particulares causadas por la relación entre la interpretación de la "ciudad educadora" y el comportamiento social de la "escuela ciudadana", donde existe la apropiación cultural del espacio y las disputas de relaciones de poder, evocan la comprensión del "territorio educativo". Este término relaciona la comprensión de la palabra "territorio" con la acción de educar y transformar a las personas a través de la apropiación y la relación cultural de la sociedad con el espacio. Para una mejor comprensión de la relación entre la sociedad y la ciudad, la ciudad con la escuela y la escuela con el ciudadano, Gadotti (2006) hace uso de la discusión sobre la sociedad "apropiando" los espacios que ocupan. En este debate sobre la apropiación del espacio, Haesbaerth da Costa (2005) define el "espacio de disputa y apropiación de la sociedad cultural en su tiempo" como territorio. El autor reconoce la polisemia que implica la definición del concepto de territorio ya que cada área de conocimiento lo trata de manera diferente (ya sea la definición del territorio en sí o la definición epistemológica que rodea el término) e identifica esta polisemia también dentro de un área de estudio. En el diccionario "Les mots de la Géographie" hay seis definiciones diferentes para territorio, donde algunas definiciones se refieren a la "malla de gestión espacial", "espacio apropiado", mientras que otras definiciones abordan la noción "legal, social y cultural" del territorio. Frente a estas nociones diferentes sobre el mismo concepto, Haesbaert da Costa decide agrupar estos significados en "aspectos básicos", con el objetivo del mejor desarrollo teórico del territorio.

- política, donde el territorio es visto como un espacio delimitado y controlado
- cultural, en el que el territorio se ve como un producto de la apropiación simbólica de un grupo en relación con su espacio vivido.
- económico, que enfatiza la dimensión espacial de las relaciones económicas
- naturalista, que se refiere al comportamiento natural de los hombres en relación con el espacio vivido.

Esta polisemia del concepto de territorio requiere una lectura segregada que no deje de abarcar varias dimensiones de análisis y perspectivas filosóficas. Creemos que es extremadamente importante que este trabajo permanezca en la dirección de la perspectiva integradora de Haesbaert y citamos al autor suizo Claude Raffestin (1993) como una referencia importante para delinear una visión relacional del territorio. Raffestin hace una división clara entre espacio y territorio y utiliza la perspectiva materialista del territorio como una disputa por el poder y el control. Además, entiende el territorio como un "campo de acción de los activos" (Raffestin, 1993, p. 63) donde el tiempo y el espacio son activos, entendiendo la palabra en su sentido clásico: algo que le da a alguien la ventaja de lograr algo: "En cualquier caso, el espacio y el tiempo son soportes, pero es raro que no sean también recursos y, por lo tanto, activos". (Raffestin, 1993, p. 47) Haesbaert dice que precisamente porque es relacional, "el territorio también es movimiento, fluidez, interconexión y, en resumen, en un sentido más amplio: la temporalidad". (pág. 82). Por lo tanto, el espacio es finito, algo que se puede medir, controlar e incluso utilizar como recurso. El territorio, por otro lado, es más complejo que esto y, por lo tanto, es la razón para desarrollar con este trabajo una metodología de análisis que pueda abarcar estas características, ya que nuestro objeto de estudio, siendo el territorio, exige una complejidad de miradas desde Perspectivas más sensibles a su polisemia.

Teniendo en cuenta que el objetivo final de una ciudad educadora es generar las condiciones para la mejor formación social posible de sus ciudadanos, desarrollar territorios educativos que estimulen el rendimiento escolar debe ser el gran propósito de estas ciudades. En el artículo "Escuelas y territorios vulnerables en las grandes ciudades" (Batista, et al., 2013) los autores identifican que "las grandes ciudades tienen indicadores de calidad educativa más bajos que las ciudades pequeñas" (Batista, et al., 2013, p. 16). Esta es una percepción que no ignora el hecho de que una metrópoli presentará dificultades adicionales, como "la ubicación de viviendas en vecindarios ubicados en la periferia extrema, sumada a las dificultades de la movilidad urbana, dificultando el acceso a empleos, la atención en grandes hospitales. o incluso bienes ". (Batista, et al., 2013, p. 16). Dado que un vecindario o subprefectura no es autónomo administrativamente, es importante analizarlo en relación con otras esferas, como la estatal y la metropolitana. En el caso de estas escuelas analizadas en São Paulo por la investigación de Batista y Padilha (2013), a nivel administrativo, el artículo destaca que "las políticas educativas se dirigen hacia la administración de la unidad o la red, sin tener en cuenta estas relaciones de interdependencia territorial". (Batista, et al., 2013, p. 64). Además, a nivel estatal de la red de educación pública, las escuelas en territorios vulnerables y periféricos están en desventaja en esta disputa por la atención de la administración pública. La centralización financiera y de oportunidades que es común en las metrópolis brasileñas será un problema adicional a enfrentar en la lucha contra la segregación social, y la visión regional y metropolitana no puede quedar fuera de esta investigación.

En el caso de Río de Janeiro, los autores Luiz César de Queiroz Ribeiro y Mariane Campelo Koslinski (2009) aportan condiciones y evidencia que identifican una nueva capa de análisis de la relación entre el territorio y la educación. Los autores atestiguan que "los análisis realizados a escala macro y micro revelaron los efectos de este complejo modelo de segregación residencial en los resultados escolares" (Ribeiro & Koslinski, 2009). En el artículo titulado "¿La ciudad contra la escuela? El caso del municipio de Río de Janeiro" (2009), nuevamente trae a colación la discusión del caso particular de Río de Janeiro, que "combina el modelo clásico de centro-periferia, así como lugares que presentan una mayor heterogeneidad de grupos y clases sociales, dado la fuerte presencia de barrios marginales cerca de barrios ricos" (Ribeiro & Koslinski, 2009). Ribeiro y Koslinski (2009) llaman la atención sobre una condición típica de Río de Janeiro, en la que es esencial comprender el contexto local y

regional para evaluar el rendimiento escolar. Se observa que, además del modelo de "núcleo-periferia", es de suma importancia analizar la segregación socioespacial de Río de Janeiro, donde la presencia de barrios marginales cerca de barrios ricos de la ciudad complica aún más el análisis del tejido urbano.

Políticas de educación en Rio de Janeiro

La Región Metropolitana de Río de Janeiro tiene una historia antigua y acontecimientos notables para el país, desde la "ocupación pre-crabralia, la sede de Brasil Colônia, la llegada de la Familia Real portuguesa, la capital del Imperio que más tarde se estableció como la República" etc. (Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, 2018). Actualmente, está compuesto por 21 municipios, con 6.700 km², donde el 26% de esta extensión está ocupada por área urbana. Esta delimitación deriva del documento de la Cámara Metropolitana de Río de Janeiro, el "Plan Estratégico para el Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Río de Janeiro" (2018), que se desarrolló como un instrumento legal y administrativo para gestionar las acciones implementadas entre los municipios de la región. Según el Plan: "Para tener un mejor control sobre los análisis y una adecuación en los enfoques de elementos estratégicos para el territorio, el procedimiento de delimitación de las regiones de planificación se llevó a cabo con el objetivo de identificar características llamativas que distingan a cada gran área metropolitana, y de facilitar el detalle de las propuestas y estrategias que guiaron la preparación de estrategias". (Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, 2018) Este documento gestiona las acciones públicas actuales en el contexto metropolitano y ha desarrollado un diagnóstico complejo y extenso de toda la metrópoli.

En los períodos 1983-1986 y 1991-1994, se propuso la "Política Educativa para el Estado de Río de Janeiro", a través del "I Programa de Educación Especial" (PEE) y el "II Programa de Educación Especial" (PEE), con el vicegobernador y secretario de educación Darcy Ribeiro como su creador. Los "Centros Integrados de Educación Pública" (CIEPS) se implementaron en este período y tenían la intención de "promover un salto en la educación fundamental para los estudiantes de clases populares", a través de actividades de tiempo completo de 8 am a 5 pm para una audiencia de 1,000 estudiantes de primaria. "Se construyeron 500 CIEPS y 6 CAIC en todo el Estado de Río de Janeiro, durante los dos gobiernos de Leonel Brizola" (Ribeiro, 1986). Estos edificios están compuestos por 3 bloques: el "Edificio principal", el "Salón de usos múltiples" y la "Biblioteca". Los CIEP necesitan lotes grandes y libres para asignarse, y siguiendo la idea de ubicar unidades "preferiblemente, donde se encuentran las poblaciones más necesitadas de los municipios del estado" (Ribeiro, 1986), en todo el territorio del Estado. Los CIEP están cerca de importantes vectores de transporte regional, lo que demuestra una tendencia en expansión territorial de la política de la época.

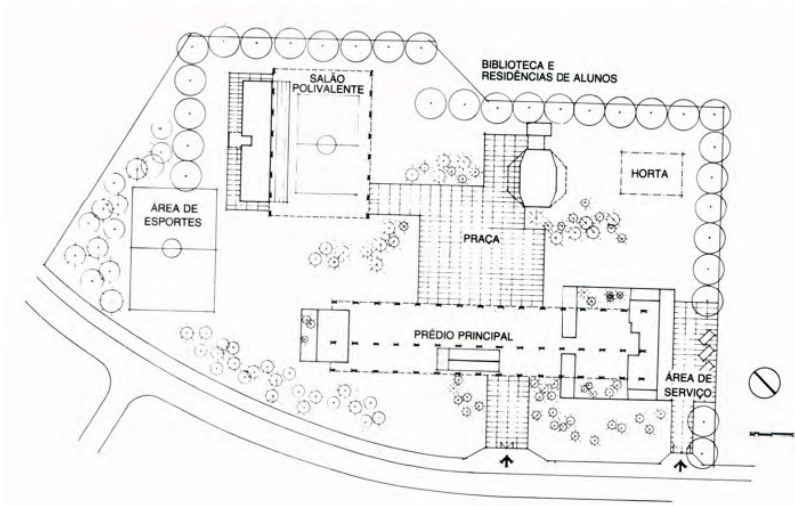


Figura 1: Plan demostrativo del proyecto estándar CIEP.

Fuente: Livro dos CIEPs (1995)

La lógica del diseño arquitectónico de las unidades escolares fue la de la velocidad de construcción, la economía y la amplitud de espacios para el desarrollo de los usos previstos. Diseñado por Oscar Niemeyer, el diseño estándar de los CIEP utilizó el proceso de construcción prefabricado (donde las piezas estructurales se producen en una fábrica y se llevan listas al sitio de la escuela) y es "30% más barato que un trabajo que utiliza técnica convencional de hormigonado en el sitio de construcción" (Ribeiro, 1986). Fue la primera escuela pública en Brasil construida específicamente para la educación en tiempo integral, y su proyecto pedagógico fue vanguardista y de importancia nacional. Hasta 1000 estudiantes pueden tener todas sus comidas diarias en la escuela, así como baños y actividades educativas de todo tipo: "Los CIEP además ejercen la función de auténticos centros culturales y recreativos con miras a una integración efectiva con la comunidad". (Ribeiro, 1986).



Figura 2: Imagen aérea de un CIEP de nueva construcción.

Fuente: Livro dos CIEPs (1995)

El Plan Nacional de Educación (PNE), 2014, es un instrumento federal que "guía la ejecución y mejora de las políticas públicas en el sector". El Plan contiene diez pautas, entre ellas "la erradicación del analfabetismo y la mejora de la calidad de la educación". Estas pautas se dividen en 20 objetivos, subdivididos en estrategias de acción para lograr los resultados esperados en diez años, el término del plan. El objetivo 6 del PNE 2014 define que "la educación a tiempo completo debe ofrecerse en al menos el cincuenta por ciento de las escuelas públicas". El Objetivo 7 (específicamente el ítem 7.1) establece "pautas pedagógicas para la educación básica y la base nacional común para los planes de estudio". Sobre la base de estos objetivos, algunas políticas programas educativos se crearon, como la "Reforma de la Escuela Secundaria" de 2017, que es hoy la política educativa más actual para la educación en tiempo completo en el país.

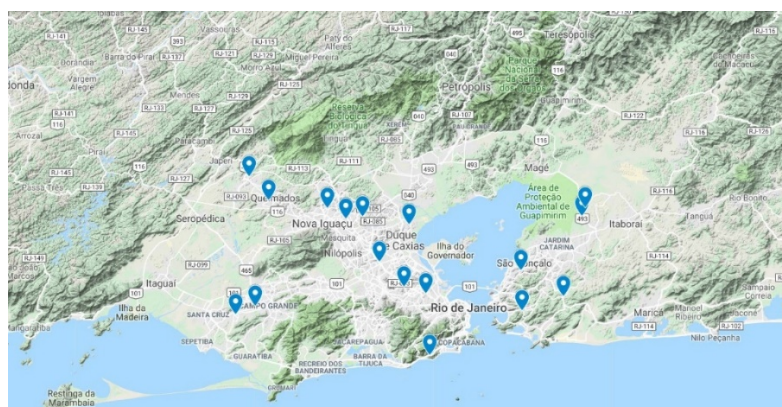


Figura 3: Mapa con la ubicación de las 17 unidades estatales que se adhieren al programa EMI.

Fuente: SEEDUC RJ e Google, base 2019

En Río de Janeiro, el Departamento de Educación del Estado se unió al programa EMI con 26 unidades en su red (17 de ellas en el área metropolitana). Con base en lo diagnosticado por el plan estratégico metropolitano, elegimos unidades escolares para un análisis multidimensional del territorio que representaba diferentes regiones, de modo que pudiéramos analizar una diversidad de entornos y características urbanas. Estas unidades analizadas tienen en común las dos políticas educativas descritas anteriormente, por lo que son unidades CIEP, construidas en los años 80 y 90 que se unieron al nuevo programa innovador de escuela secundaria. Por lo tanto, definimos la Unidad 303 Rocinha como representante del centro, 312 Paciência como representante de la Zona Oeste, 346 Quemados como representante de la Zona Norte (contexto de la Baixada Fluminense) y 246 São Gonçalo como representante de la Zona Este.

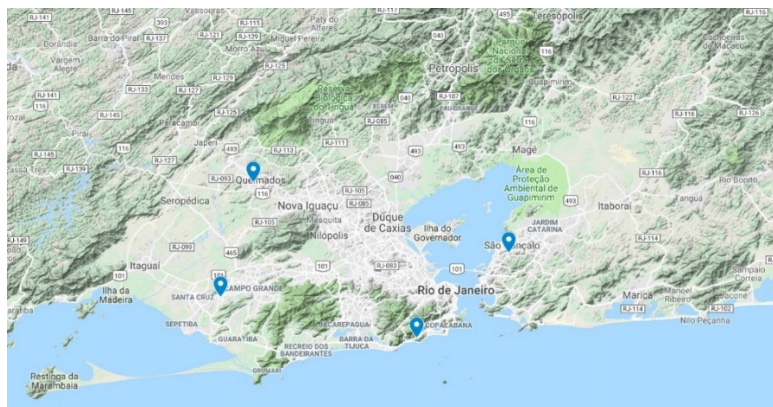


Figura 4: Mapa con la ubicación de las 4 unidades de análisis: CIEP 303 Rocinha, CIEP 312 Paciência, CIEP 346 Queimados y CIEP 246 São Gonçalo.

Fuente: SEEDUC RJ e Google, base 2019

Análisis multidimensional del territorio

El propósito de este análisis es enfocarse en la visión de la ciudad educadora y desarrollar un diagnóstico urbano relevante para la comprensión del territorio basado en lo que se estudió en conceptos previamente planteados, como "territorio educativo" y "ciudad educadora". En su tesis doctoral de 2005, titulada "Ruptura y contigüidad: la ciudad en la incertidumbre", Sérgio Magalhães desarrolla el concepto de "contigüidad" en relación con la "transformación de la ciudad", donde una intervención, ya sea arquitectónica o urbanística, debe tener en cuenta aspectos de "preexistencias culturales y ambientales" al tiempo que se reconocen los aspectos "físicos y morfológicos" (Magalhães, 2005). El autor identifica que la transformación de la ciudad debe considerar la "dimensión espacial", así como la "dimensión política" y, basándose en esta premisa, la presente investigación desarrolla el diagnóstico del territorio en dos frentes. Al mismo tiempo, Magalhães sostiene que la definición del concepto de "contigüidad" difiere de "ruptura" y "continuidad". En otras palabras, el autor presenta una forma de intervención en la ciudad contemporánea que acepta las preexistencias de la ciudad, tanto espaciales como políticas, para crear un nuevo camino que no niegue el pasado ni evite el futuro. Por el estudio de Magalhães (2005), se consideró necesario dividir la visión del análisis en dos dimensiones. Uno de ellos es la dimensión política del territorio, desarrollando mapas y gráficos con índices socioeconómicos como ingreso, educación, longevidad y otros. Otro es la dimensión física del espacio urbano, donde se realizó un estudio y desarrollo de mapas que ilustran las condiciones espaciales de la ciudad, como la topografía, las carreteras, los edificios, sus usos y sus relaciones.

Con todos los datos recopilados y procesados, el primer paso fue desarrollar gráficos que abordaran cada indicador por separado alrededor de la unidad. En estos gráficos, separamos los valores del indicador en barras para cada "UDH" (Unidad de Desarrollo Humano) ubicada dentro de un radio de 1 km alrededor de la unidad en cuestión. Las "Unidades de Desarrollo Humano" son "secciones territoriales ubicadas dentro de las áreas metropolitanas" que se "entienden en función de su homogeneidad socioeconómica, formadas en función de los sectores censales del IBGE" (IPEA, 2015). Además de los datos del censo de 2010 utilizados en el análisis, proporcionamos los datos del censo de 2000 para fines de comparación. Agregamos los valores de promedio de la

Región Metropolitana de Rio de Janeiro (RMRJ) al final como grupo de control. Los indicadores definidos para el desarrollo de la investigación fueron:

- **Renta per cápita**
- **Índice GINI**
- **Vulnerabilidad de ingreso** (porcentaje de personas que viven con un ingreso familiar promedio per cápita inferior a la mitad del salario mínimo)
- **Baja educación** (porcentaje de personas que viven en domicilios donde ninguno de los residentes ha completado la escuela primaria)
- **Analfabetismo de mayores que 15 años**

Además del material de la dimensión política (gráficos de indicadores y mapas de las UDH), desarrollamos el material que ilustra la dimensión espacial del entorno de cada unidad estudiada. En este mapa, se destacan la hidrografía y la vegetación, además de las carreteras estatales y federales para comprender la relación del asentamiento, la unidad y los vecindarios con los principales vectores de transporte. Cada categoría está representada por su color y es posible ver dónde se encuentra el asentamiento mapeado¹. En la leyenda presentamos una tabla que indica la frecuencia de cada asentamiento dentro de cada radio de distancia desde la unidad. De esta manera, es posible ver la proximidad de la relación que la unidad tiene con cada asentamiento. Las categorías definidas para ser mapeadas por la investigación fueron:

- **Escuelas**
- **Universidades**
- **Bibliotecas**
- **Establecimientos privados**
- **Asociaciones civiles**
- **Asentamiento de salud**
- **Asentamiento de seguridad pública**
- **Asentamiento deportivo**
- **Plazas y Parques**
- **Transporte público**

El Barrio de Paciência

Análisis histórico

Los ferrocarriles favorecieron el desarrollo de barrios y municipios periféricos, lejos del centro de Río de Janeiro. Cabe destacar el papel desempeñado por las líneas desde 1858, con el Ferrocarril Dom Pedro II, que ofreció por primera vez un transporte rápido y de gran alcance, tanto para carga como para pasajeros (Abreu ,

¹ Ver anexo 1: Mapa de los asentamientos de interés escolar que rodean la unidad 312 Paciência,

2008). En la situación actual en el municipio de Río de Janeiro, el barrio de Santa Cruz juega un papel crucial en el desarrollo del transporte en la periferia de Río de Janeiro. Santa Cruz "Está en el límite del municipio y al mismo tiempo conecta los flujos viales desde la Av. Brasil y la Av. Das Américas. También es el punto final de la rama ferroviaria que compite en la misma dirección Este - Oeste ". (Garcia, 2009)

El barrio de Paciência, por otro lado, donde se encuentra la unidad escolar estudiada, limita al este con Santa Cruz y comparte el riego de los modos de transporte de importancia municipal. Según el portal "História dos Bairros", del Instituto Pereira Passos / Ayuntamiento de Río, Paciência debe su nombre a "Engenho da Paciência, de João Francisco da Silva, la granja de caña más antigua e importante de Brasil". Desde el comienzo de las ocupaciones en la región, el transporte ha sido protagonista en la historia del barrio. Inicialmente, la "Estrada Real de Santa Cruz" fue responsable del acceso de los "príncipes y nobles" que viajaron a Fazenda Real en el siglo XIX. Luego, con las líneas ferroviarias, se inauguró la "Estação de Paciência" en 1897. En el siglo XX, la apertura de la Avenida Brasil es responsable de la posibilidad de implementar nuevos asentamientos urbanos importantes en el barrio, como "Jardim Palmares" y "Distrito Industrial de Palmares" (Prefeitura, 2011).

Su urbanización comenzó en los años 50 y 60, con la aparición de grandes subdivisiones populares periféricas al centro de la ciudad, como Jardim Sete de Abril, Vila Geni, Jardim Vitória, entre otras. Posteriormente, crecieron comunidades como los tres puentes Divinéia, Roberto Moreno y Nueva Jersey. El núcleo principal del barrio, atravesado por el río Cação Vermelho, se encuentra entre Serra da Paciência y Morro Santa de Eugênia. (Prefeitura, 2011)

Análisis morfológico

La unidad escolar CIEP 312 en Paciência se encuentra a pocos metros de la estación de tren y BRT del mismo nombre en el vecindario, que cruzan el tejido urbano en un eje paralelo a la Avenida Cesário de Melo. La parte sur del vecindario está atravesada por las líneas de tren / BRT y limitada al norte por una elevación topográfica desocupada, que se compone de Morro do Albino. El camino de Paciência rodea las colinas en dirección norte hasta llegar al distrito Jardim de Palmares, la Avenida Brasil y el Distrito Industrial de Palmares (parte norte del barrio de Paciência). Al sur del ferrocarril corre el río Cação Vermelho, que pasa a tres cuadras de la unidad escolar en condiciones ambientales terribles. El bloque donde se encuentra la unidad es de gran escala, diferente del tamaño de los bloques en el vecindario y sirve como un enclave urbano para atraer flujos.



Figura 5: Mapa de identificación de grandes vectores urbanos y elementos físicos de construcción de la red urbana en Paciência.

Fuente: Google, base 2020. Desarrollado pelo autor.

La escuela tiene acceso en dos lados de este bloque, donde los otros dos lados están ocupados por algunas casas, la Iglesia “Nossa Senhora de Fátima” e importantes comercios locales como supermercados y farmacias. Este gran bloque donde se ubica la unidad actúa como un centro urbano para esta parte sur del barrio de Paciência, donde en pocos metros se encuentran las estaciones de tren / BRT y las tiendas de servicios locales. La línea de ferrocarril divide una pequeña parte del centro urbano hacia el norte, que se limita a la elevación topográfica, generando un área que se destaca en números socioeconómicos del resto del vecindario. La parte sur de la línea ferroviaria está ocupada principalmente por casas y un número considerable de plazas públicas y campos de fútbol, ofreciéndose como una buena alternativa de ocio para los residentes. Hacia el oeste, una gran fábrica de muebles de “Lacca” ocupa un bloque a gran escala ubicado en la bifurcación entre el ferrocarril y BRT. Un área cerrada y residual que no tiene relación directa con la vida cotidiana del vecindario.



Figura 6: Esquina de la Rua Santa Eugênia con Av. Cesário de melo. Centro comercial y de transporte a pocos metros de la unidad escolar.

Fuente: Google Street View

La unidad escolar se destaca por compartir su tierra con otra unidad, CIEP 311. Por lo tanto, en el mismo lote se encuentran dos edificios de aulas, dos bibliotecas y dos gimnasios. Es una unidad grande con más de 2000 inscripciones acumuladas. La dirección de la unidad está en Estrada Santa Eugênia, un importante vector de flujos de Paciencia, que cruza toda la parte sur del vecindario y conecta la estación de tren con Guaratiba.



Figura 7: Entrada para o terreno da unidade CIEP 311.

Fuente: Google Street View



Figura 8: Entrada para o terreno da unidade CIEP 312.

Fuente: Google Street View

Los alrededores de la unidad 312 Paciência están regados por modos de transporte público, con trenes, BRT y autobuses. Entre todas las unidades analizadas, tiene una buena cantidad de escuelas y parques en los alrededores, creando un ambiente propicio para el desarrollo saludable de la comunidad escolar y la vida activa de los estudiantes. Se destaca el número de asociaciones religiosas, pero aún hoy es una constante en todo el territorio de Río.

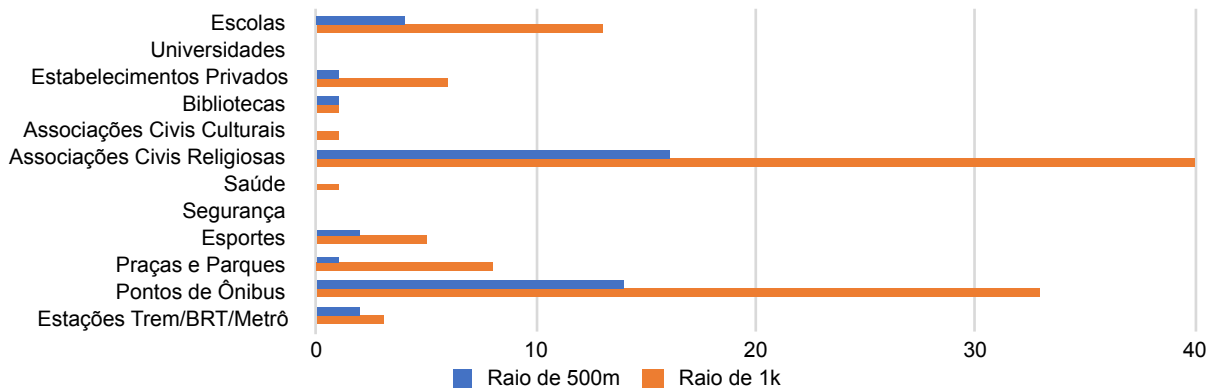


Gráfico 1: Frecuencia de asentamientos alrededor de la unidad CIEP 312 Paciência.

Fuente: IBGE e Google, base 2020. Desenvolvido pelo autor

Análisis socioeconômico

Según los datos del IPP, el barrio de Paciência ocupa un área de 2,741.80 hectáreas (24.7 km²), con el 51% de esta área urbanizada. La población según el censo de 2010 era de 94.626 habitantes, con 24 410 habitantes de barrios marginales. La tasa de mortalidad infantil es de 13.58 muertes por cada mil nacidos y el vecindario contiene 46 unidades escolares municipales, de las cuales 3 son del CIEP. Los trenes transportan un promedio de casi 5,000 pasajeros diariamente a través de la Estación Paciência, para un total de casi 2 millones por año. El siguiente mapa resalta la división del vecindario entre las Unidades de Desarrollo, y da más luz a la división creada por el tren en esta parte sur del vecindario, así como al gran enclave de Fábrica Lacca (U Tancredo Neves).

Ingreso per capita

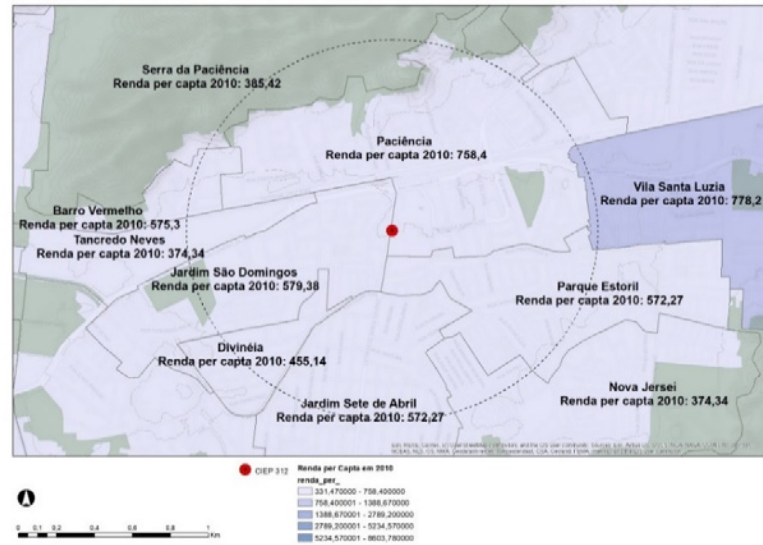


Figura 9: Mapa de ingresos per cápita de cada UDH que rodea la unidad CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA e IBGE. Desenvolvido pelo autor.

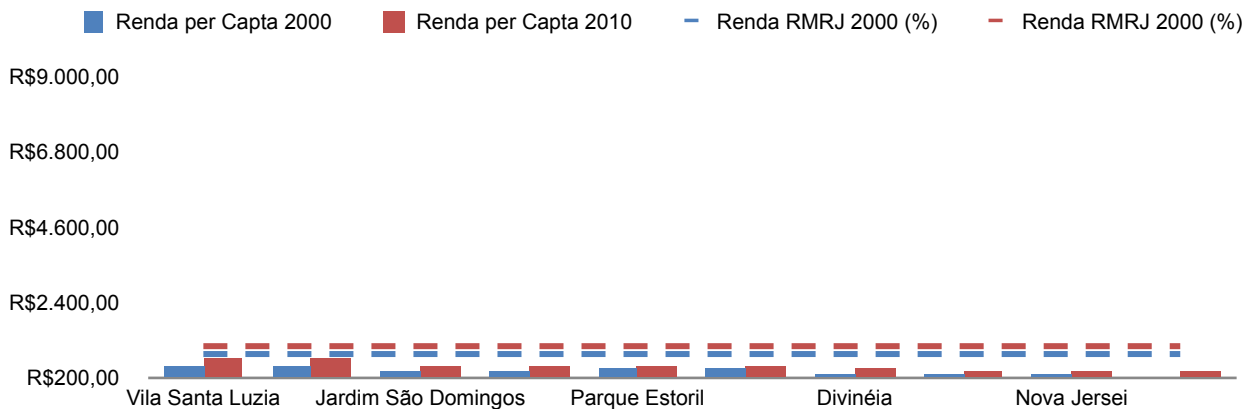


Gráfico 2: Ingresos per cápita de cada UDH que rodea la unidad Paciencia CIEP 312..

Fuente: IPEA. Desenvolvido pelo autor.

En Paciência, se analizaron 10 UDH. Los valores de ingresos de todas las UDH están por debajo del promedio de la Región Metropolitana de Río de Janeiro, es decir, números bajos en todo el entorno de la unidad escolar. Pero los números de índice de Gini para todas las UDH, que representan la desigualdad de ingresos entre los residentes, son mejores que el promedio de la Región Metropolitana. Estas cifras indican que el entorno urbano de la escuela en cuestión es de bajos ingresos y tiene una cierta homogeneidad social. Esta baja desigualdad puede crear un buen ambiente para el rendimiento escolar de los estudiantes, a pesar de los bajos ingresos.

Índice de Gini

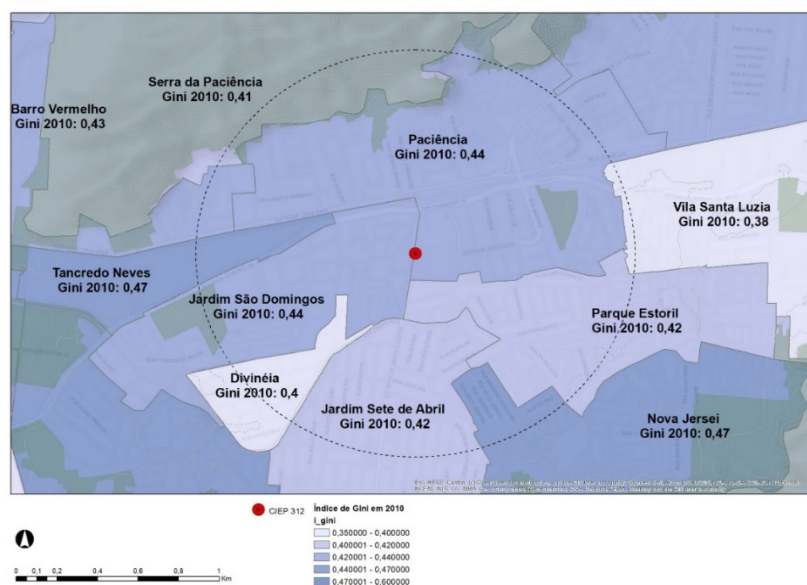


Figura 10: Mapa de índice de Gini de cada UDH que rodea la unidad CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA e IBGE. Desenvolvido pelo autor.

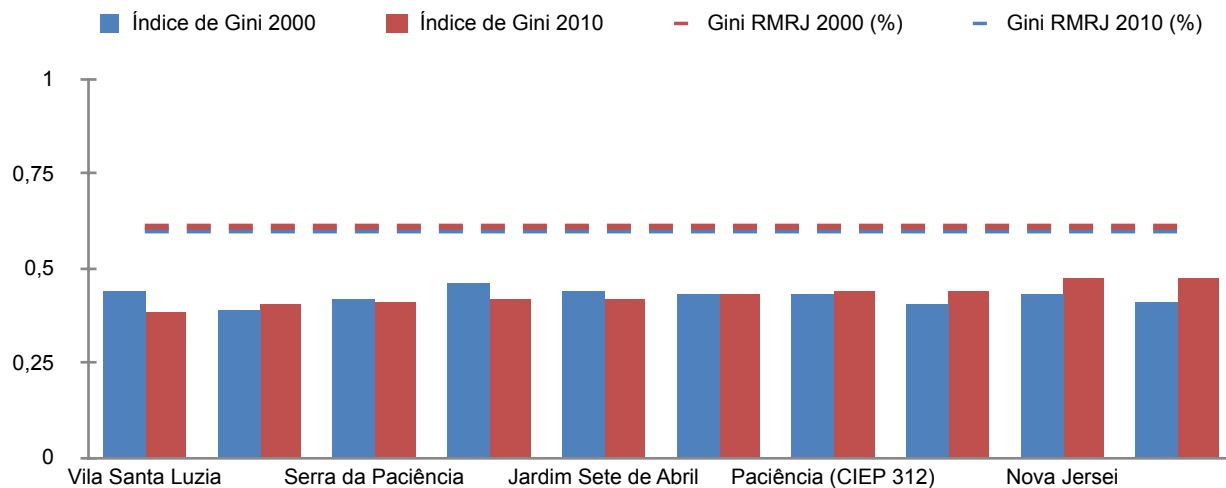


Gráfico 3: Índice de Gini de cada UDH que rodea la unidad CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA. Desenvolvido pelo autor.

Vulnerabilidad de ingreso

Las UDH en los alrededores de la unidad escolar de Paciência tienen las tasas de vulnerabilidad de ingresos más altas (porcentaje de personas con un ingreso familiar per cápita igual o inferior a la mitad del salario mínimo en 2010) de los casos estudiados. 3 de estas 12 UDH tienen valores superiores al 40% en 2010. Aunque la

unidad escolar está ubicada en UDH "Paciência", que tiene una de las mejores tasas de vulnerabilidad de ingresos en el área circundante, esta UDH limita con las tasas promedio, todas por encima 20%, como "Parque Estoril", "Jardim Sete de abril" y "Jardim São Domingos".

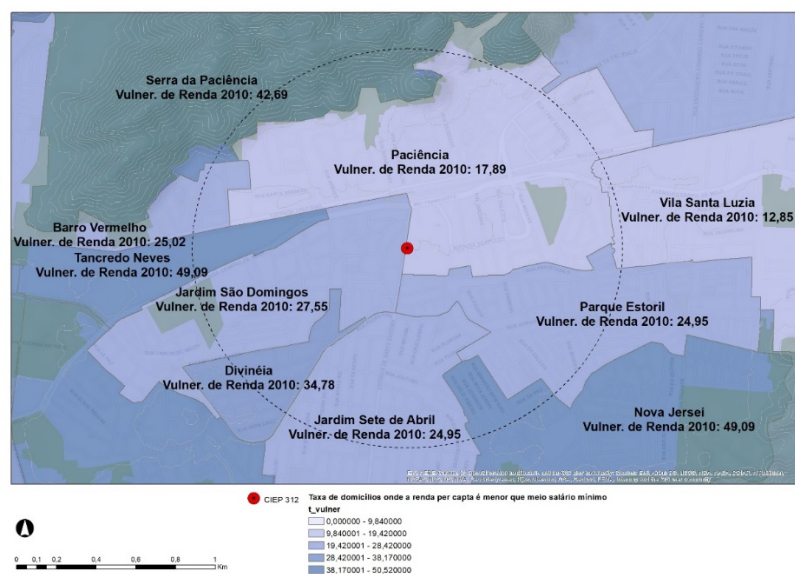


Figura 11: Mapa de vulnerabilidad de ingreso de cada UDH que rodea la unidad CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA e IBGE. Desenvolvido pelo autor.

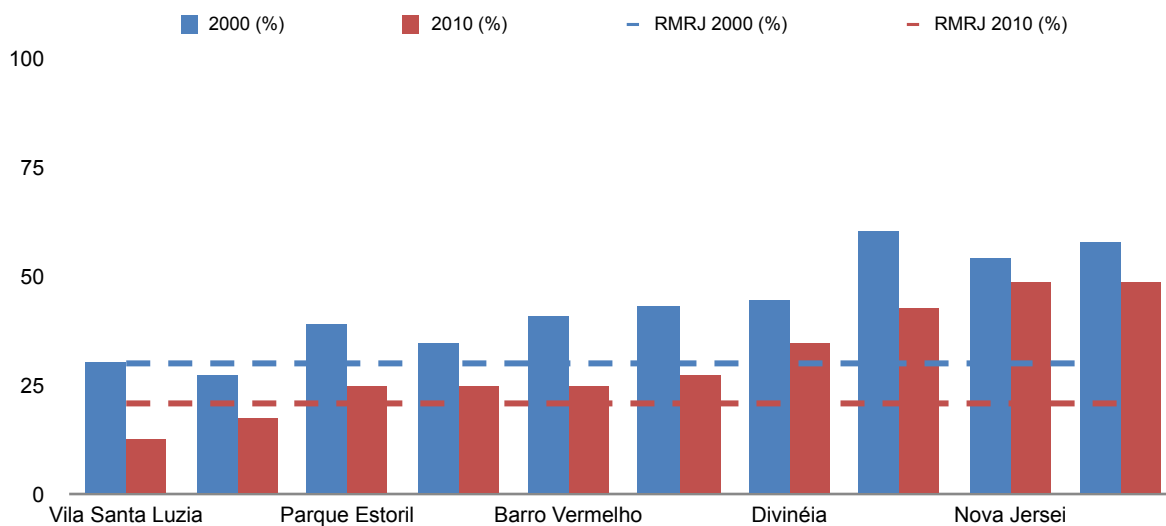


Gráfico 4: Vulnerabilidad de ingreso de cada UDH que rodea la unidad CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA. Desenvolvido pelo autor.

Escolaridad por domicilio

El índice de escolaridad por domicilio identifica el porcentaje de personas que viven en hogares donde nadie ha completado la escuela primaria. Se destaca la no relación entre el ingreso per cápita y la escolaridad que se muestra en los índices. Solo 4 de las 10 UDH alrededor de la unidad escolar de Paciência son peores que el promedio metropolitano. Esto indica que la mayoría de los entornos urbanos de esta unidad son mejores que el promedio metropolitano. Resalte para "Paciencia", donde se encuentra la unidad, con el segundo mejor índice de los alrededores. Esta UDH está dividida espacialmente por la línea BRT que cruza el vecindario. El sector sur limita con "Vila Santa Luzia", que tiene el mejor índice de los alrededores.

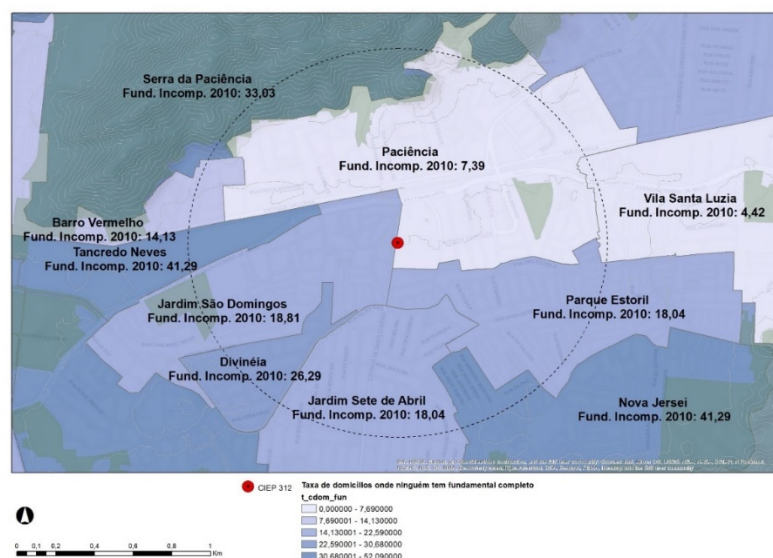


Figura 12: Mapa de escolaridad por domicilio de cada UDH que rodea la CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA e IBGE. Desenvolvido pelo autor.

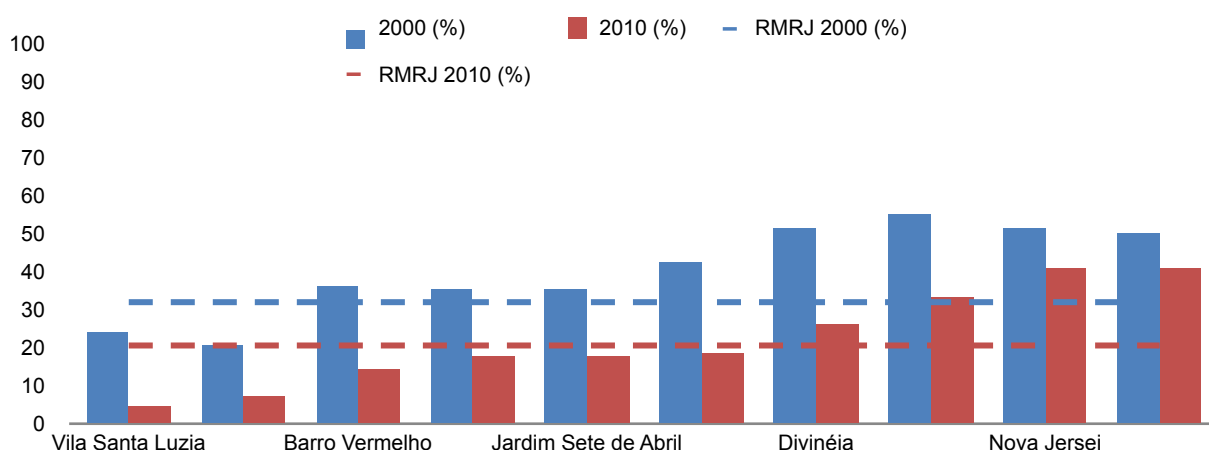


Gráfico 5: Escolaridad por domicilio de cada UDH que rodea la CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA. Desenvolvido pelo autor.

Analfabetismo de mayores de 15 años

En Paciência, 3 de las 10 UDH en las cercanías de la escuela tienen tasas de analfabetismo más bajas que el promedio en la metrópoli, 2 están muy cerca y 4 están ligeramente por encima, pero no exceden la tasa del 10% (Tancredo Neves presenta una variación tan amplia eso fue descartado). En general, la tasa de analfabetismo de adultos sigue de cerca los cambios en la escolaridad por hogar. El hecho de que estos dos índices sean paralelos puede indicar dos cosas importantes: en primer lugar, es probable que aquellos que no tienen la escuela primaria completa o no tienen alfabetización, en segundo lugar, que los hogares con padres sin educación tienen más probabilidades de no estimular los estudios de sus hijos, aumentando el número de analfabetos

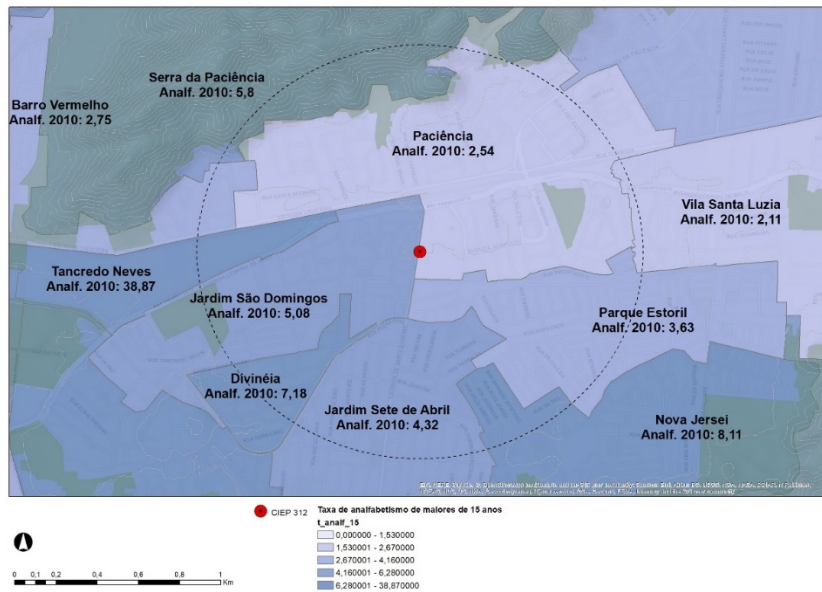


Figura 13: Mapa de tasa de analfabetismo de cada UDH que rodea la unidad CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA e IBGE. Desenvolvido pelo autor.

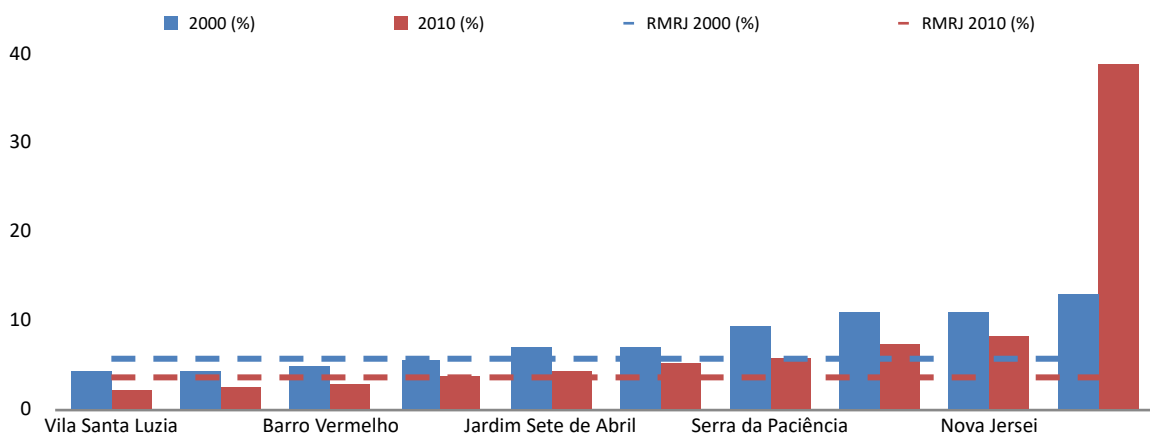


Gráfico 6: Tasa de analfabetismo de cada UDH que rodea la unidad CIEP 312 Paciência.

Fuente: IPEA. Desenvolvido pelo autor.

Índice de desarrollo de la educación básica (IDEB)

En Paciência, encontramos una buena calificación en el primer año de evaluación IDEB, por encima del promedio de Río de Janeiro y con una aprobación del 79%. Pero en la siguiente evaluación, en 2007, el rendimiento cae mucho. Después de este contraste, la evaluación de la unidad tiende a aumentar cada año. En el sistema INEP (Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas de Brasil) solo se muestra la evaluación hasta 2013 y este año la unidad registró IDEB de 3.2 mientras que su proyección fue 3.6. En 2009, el año que se utilizará para comparar unidades, la CIEP 312 Paciência obtuvo un puntaje de IDEB 2.0 mientras que su proyección fue de 3.2.

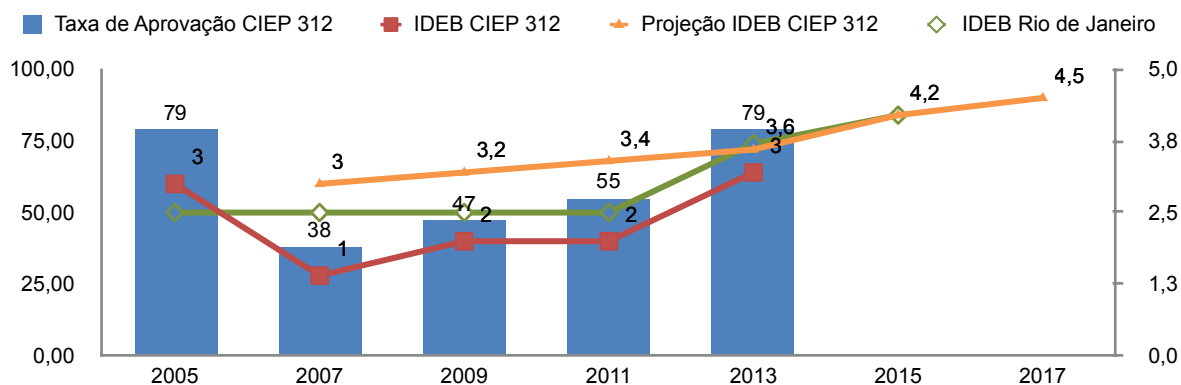


Gráfico 7: Nota IDEB por cada ano do CIEP 312 Paciência.

Fuente: INEP. Desenvolvido pelo autor.

Comparación

Al final de la recopilación de datos y el análisis del territorio, finalizamos la investigación con comparaciones entre los casos estudiados. Nuestro objetivo con esto es demostrar el contexto en el que se encuentra la educación pública en Río de Janeiro y cómo el caso de Paciência puede ser evidencia de éxito en la educación a partir de la inclusión de la unidad escolar en un territorio educativo, sin una fuerte desigualdad social y con provisión de equipamiento público de interés escolar.

Índices socioeconómicos

Al comparar los indicadores socioeconómicos, si el entorno de la unidad 312 Paciência tuviera un valor superior al promedio metropolitano, se ubicaría primero. De lo contrario, estaría en el segundo lugar en el ranking ilustrado en la tabla a continuación.

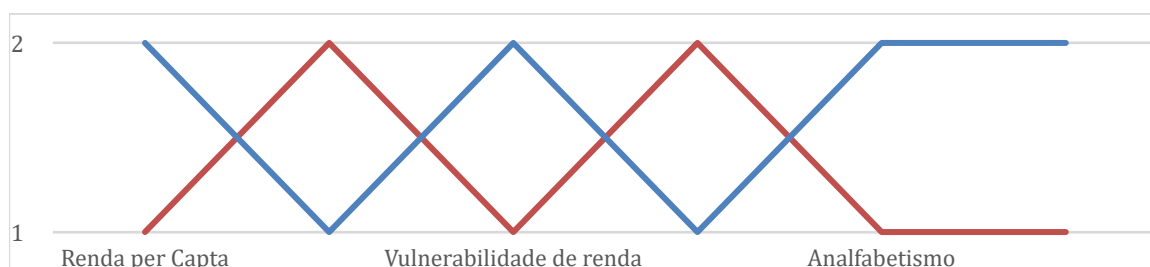


Gráfico 8: Comparación entre los índices socioeconómicos que rodean la unidad de 312 Paciências y el promedio metropolitano de Río de Janeiro.

Fuente: IPEA. Desenvolvido pelo autor.

Los datos muestran que los alrededores de la unidad CIEP 312 Paciência son peores que el promedio de la metrópoli de Río de Janeiro en los siguientes índices: ingreso per cápita, vulnerabilidad de ingresos, analfabetismo para mayores de 15 años y puntaje IDEB. Por lo tanto, esta parte del vecindario en la Zona Oeste de Río de Janeiro se encuentra en condiciones precarias en términos de ingresos y educación de adultos. Los datos recopilados pueden decir que es una región pobre en relación con el resto de la metrópoli, donde la mayoría de la población adulta no tiene estudios, lo que podría reflejar un rendimiento escolar inferior al esperado. Solo en los indicadores de Gini e Índice de Educación por municipio el entorno de la unidad está por encima del promedio metropolitano. Esto indica que, en términos de desigualdad de ingresos, Paciência no genera grandes contrastes dentro de sus propios dominios. Es un barrio pobre, pero revela una cierta homogeneidad e igualdad entre sus habitantes. Al mismo tiempo, el índice de educación por municipio muestra que Paciência tiene menos población en hogares sin nadie con educación primaria incompleta que el promedio metropolitano. Puede estar en contraste con la tasa de analfabetismo de las personas mayores de 15 años, lo que demuestra que, a pesar de tener una población considerable de analfabetos adultos, pocos de estos adultos viven con niños u otros familiares que no han estudiado.

Frecuencia de asentamientos de interés escolar

Para la comparación de la frecuencia de los asentamientos en los alrededores, demostraremos los datos de otras unidades escolares estudiadas por esta investigación en Río de Janeiro (hasta ahora, estudiamos 4 unidades, uno en cada región de la metrópoli).

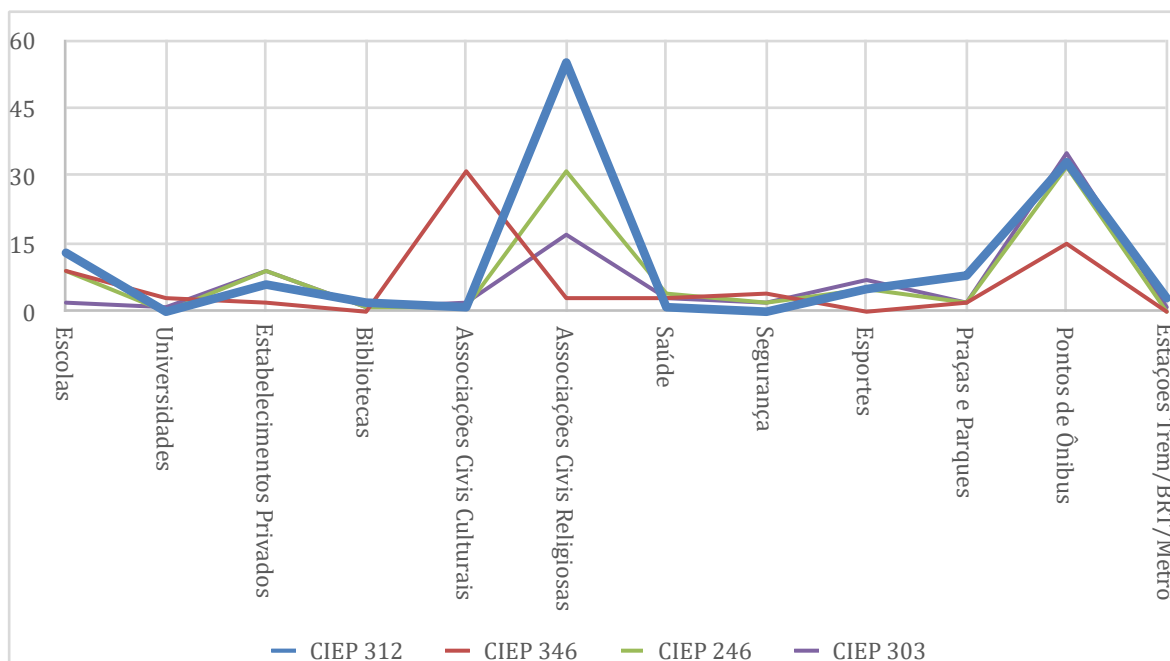


Gráfico 9: Comparación de la frecuencia de los asentamientos en el entorno entre la unidad CIEP 312 Paciência y otras unidades analizadas.

Fuente: Google, base 2019. Desenvolvido pelo autor.

Los datos muestran que la unidad CIEP 312 Paciência tiene, alrededor de 1 km, más: escuelas, bibliotecas, asociaciones religiosas, plazas y parques, paradas de autobús y estaciones de tren / metro / BRT. En el caso de la salud, seguridad y equipamiento deportivo (público y privado), Paciência tiene menos que las otras unidades. Lo mismo es cierto para universidades, establecimientos privados y asociaciones culturales civiles. La unidad Paciência tuvo un puntaje IDEB más alto que las otras unidades analizadas. Esto puede ser una indicación de que los asentamientos que la unidad 312 Paciência tiene en sus alrededores son más importantes para el rendimiento escolar que otros.

Las escuelas y las bibliotecas pueden ser extremadamente importantes para construir una red interconectada de asentamientos de educación comunitaria. Plazas y parques presentan una oportunidad de espacio para actividades de ocio, integración comunitaria y actividades extracurriculares. La oferta de transporte, por otro lado, presenta una oportunidad de accesibilidad para los residentes del vecindario, quienes tienen la oportunidad de conocer otras regiones y acceder fácilmente al suministro de asentamientos que tienen otros vecindarios y ciudades de la metrópoli.

A pesar de estar por debajo del promedio metropolitano en índices socioeconómicos importantes para el desarrollo educativo, la unidad logra desarrollar buenos índices educativos. Los datos presentados aquí sobre la frecuencia de los asentamientos en la vecindad de la unidad pueden ser una fuerte indicación de que el rendimiento escolar en esta unidad fue impulsado por las oportunidades que presentaban los asentamientos en los alrededores. Y solo un análisis multidimensional del territorio podría plantear esta evaluación relacional entre la educación y la ciudad. Fue necesario evaluar la historia y el contexto del vecindario en el territorio metropolitano, las condiciones morfológicas del vecindario en el que se encuentra la unidad y los datos

socioeconómicos de la región en comparación con el promedio metropolitano (además de los casos de otras unidades escolares como grupo de control). Argumentamos que esta evaluación multidimensional debe llevarse a cabo para cualquier política pública que pueda desarrollarse dentro de las ciudades. Solo de esta manera podemos tener acciones integradas que sean conscientes de la complejidad que es el territorio urbano contemporáneo en Río de Janeiro.

Anexo 1

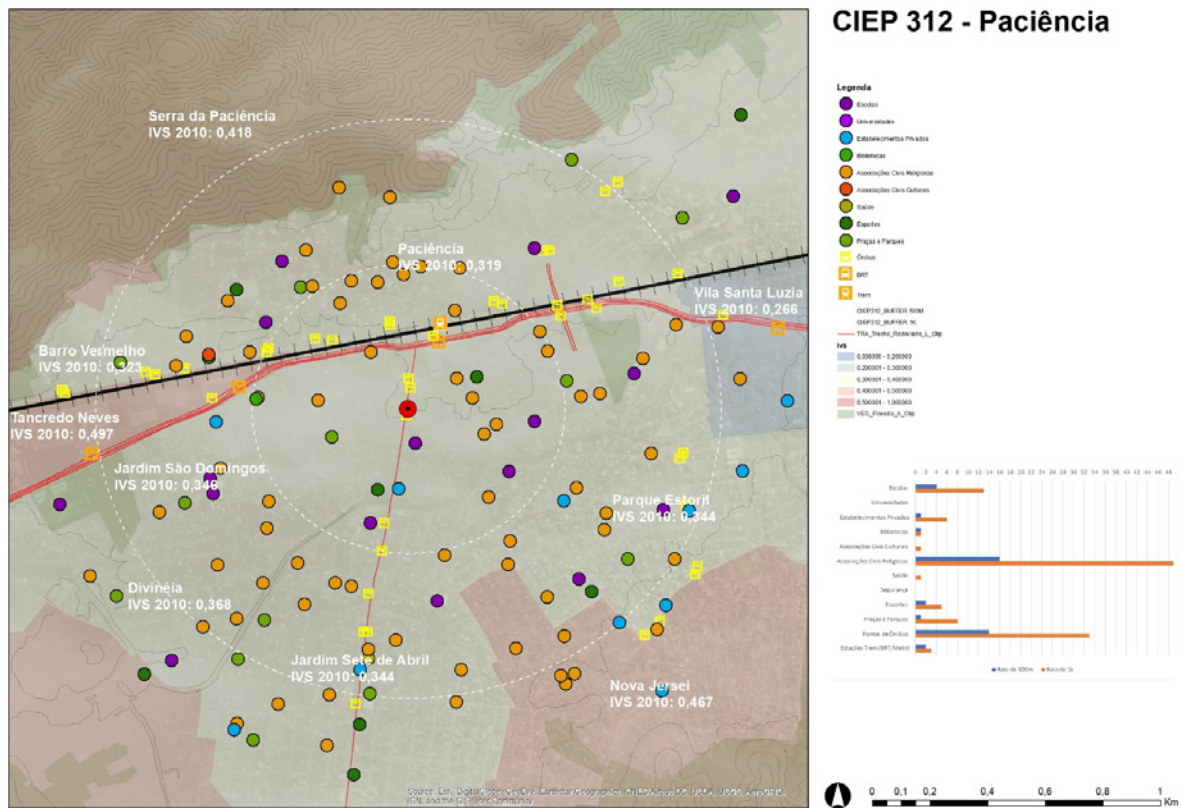


Figura 14: Mapa de los asentamientos de interés escolar que rodean la unidad 312 Paciência.

Fonte: Google, base 2019. Desenvolvido pelo autor.

Referencias

- Abreu , M. d. A., 2008. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4 ed. Rio de Janeiro: IPP.
- Alves, F., Franco, C. & Ribeiro, L. C. d. Q., 2008. Segregação residencial e desigualdade escolar no Rio de Janeiro . Em: *A Cidade contra a Escola? Segregação Urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro : Letra Capital , pp. 91 - 118.
- Anon., 1990 . *Carta das Cidades Educadoras*. Barcelona, s.n., p. 4.
- Associação Internacional de Cidades Educadoras , 2019 . *Quem somos?*. [Online]
Available at: <http://www.edcities.org/pt>
[Acesso em 03 Março 2019].
- Batista, A. A. G. et al., 2013. A escola e os territórios vulneráveis das. *Salto para o Futuro*, Novembro, Volume v. 22, pp. 16-26.
- Brunet , R., 2005. *Les mot de la géographie: Dictionnaire critique*. 3 ed. Paris: La Documentation Française.
- Câmara Metropolitana do Rio de Janeiro, 2018. *Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: s.n.
- CENPEC, 2009. *Apresentação: Educação em territórios de alta vulnerabilidade*. [Online]
Available at: <https://www.cenpec.org.br/pesquisa/educacao-em-territorios-de-alta-vulnerabilidade-social-na-metropole-3>
[Acesso em 08 Fevereiro 2019].
- Costa , R. H. d., 2016. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. 9 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- Érnica, M. & Batista , A. A. G., 2012. A escola, a metrópole e a vizinhança vulnerável. *Cadernos de Pesquisa*, Maio/ Ago, 42(146).
- Freire , P., 1987. *Pedagogia do Oprimido*. 17 ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra .
- Gadotti , M., 2006. A Escola na cidade que educa. *Cadernos Cenpec*, 1(1), pp. 133-139.
- IPEA, 2015. *Biblioteca*. [Online]
Available at: <http://ivs.ipea.gov.br/index.php/pt/biblioteca>
[Acesso em 01 Setembro 2019].
- Kaztman, R., 2001. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, Volume 175, pp. 171-189.
- Magalhães, S. F., 2005. *Ruptura e contiguidade: a cidade na incerteza*, Rio de Janeiro: s.n.
- Menezes, E. T. d. & Santos, T. H. d., 2001. *Verbete Escola Cidadã*. [Online]
Available at: <https://www.educabrasil.com.br/escola-cidada/>
[Acesso em 13 Outubro 2019].
- Raffestin , C., 1993. *Por uma geografia do poder*. 1 ed. São Paulo: Ática.
- Ribeiro , L. C. d. Q., 2005. Segregación residencial y segmentación social: el "efecto vecindario" en la reproducción de la pobreza en las metrópolis brasileñas. Em: *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, pp. 137-155.
- Ribeiro , L. C. Q. d. & Koslinski , M. C., 2009. A cidade contra a escola? O caso do município do Rio de Janeiro. *Revista Contemporânea de Educação*, Volume 4 n.8, pp. 356-392.
- Ribeiro, D., 1986. *O livro dos CIEPs*. Rio de Janeiro: Bloch.
- Santos , M., 2006. *A Natureza do Espaço: Técnica e tempo, razão e emoção*. 4 ed. São Paulo : Editora da Universidade de São Paulo .

Relación entre el nivel socio económico y la calidad de espacios públicos abiertos: los casos de Quito, Cuenca e Ibarra en Ecuador

Relation between socio-economic level and quality of public open spaces: the case of Quito, Cuenca and Ibarra in Ecuador

Jorge Andrade Benítez ¹

¹ Escuela de Arquitectura, Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ibarra. jjandrade@pucesi.edu.ec,

Gabriela Naranjo Serrano ²

² Facultad de Arquitectura, Diseño y Artes, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. mgnaranjo@puce.edu.ec,

María Laura Guerrero Balarezo ³

³ LlactaLAB-Ciudades Sustentables, Departamento de Espacio y Población, Universidad de Cuenca. malaurag8@gmail.com,

Daniel Orellana ⁴

⁴ LlactaLAB-Ciudades Sustentables, Departamento de Espacio y Población, Facultad de Ciencias Agropecuarias. Universidad de Cuenca. daniel.orellana@ucuenca.edu.ec,

Augusta Hermida Palacios ⁵

⁵ LlactaLAB-Ciudades Sustentables, Departamento de Espacio y Población, Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad de Cuenca. augusta.hermida@ucuenca.edu.ec

Palabras clave: Espacios públicos abiertos, nivel socio económico, calidad, Ecuador

Resumen:

El alto valor otorgado a los espacios públicos abiertos en las ciudades se debe a la gran influencia que tienen en la calidad de vida de los residentes y por ser los principales escenarios para la cohesión social.

Este estudio, realizado en tres ciudades de la sierra ecuatoriana, analiza la relación entre algunas características que determinan la calidad de los espacios públicos abiertos (EPAS) y su relación con el nivel socio económico de los sectores donde se emplazan.

Durante la investigación se evaluaron casi la mitad de EPAs en la ciudad de Quito, llegando a 682; mientras que en Cuenca e Ibarra se evaluó la totalidad de ellos, 344 en el primer caso y 161 en el segundo. La evaluación se realizó con un cuestionario, previamente adaptado de la metodología propuesta de ONU Hábitat para estudios similares, a través de la aplicación móvil KoBoCollect. En términos de calidad se evaluaron aspectos como mobiliario, aceras y calles circundantes, áreas verdes, dotación de servicios, accesibilidad universal, entre otros. Los resultados de esta evaluación fueron contrastados con los índices de condiciones de vida del último censo realizado en el país.

Los resultados muestran un comportamiento similar en las tres ciudades. Existe una diferencia estadísticamente significativa entre el nivel socio económico de un sector y la calidad de sus espacios públicos abiertos. En dos de las tres ciudades evaluadas, un sector de bajos ingresos tiene EPAs cuyas características son usualmente de baja calidad y viceversa; aunque existen varias excepciones que podrían ser explicadas por las tendencias de desarrollo urbano en cada caso particular.

Key words: Public open spaces, socio-economic level, quality, Ecuador

Abstract:

The high value given to public open spaces in cities is due to the great influence they have on the quality of life of residents and because they are the main scenarios for social cohesion.

This study, carried out in three cities of the Ecuadorian highlands, analyzes the relationship between some characteristics that determine the quality of public open spaces (POS) and its relationship with the socio-economic level of the areas where they are located.

During the research, almost half of POS were evaluated in the city of Quito, reaching 682; while in Cuenca and Ibarra all of them were assessed: 344 in the first case and 161 in the second. The evaluation was carried out with a questionnaire, previously adapted from the proposed UN Habitat methodology for similar studies, through the KoBoCollect mobile application. In terms of quality, aspects such as furniture, sidewalks and surrounding streets, green areas, provision of services, universal accessibility, among others, were evaluated. The results of this evaluation were contrasted with the living conditions indices of the last census carried out in the country.

The results show a similar behavior in the three cities. There is a significant statistical difference between the socio-economic level of a determined area and the quality of its open public spaces. In two of the three cities where assessments were carried out, a low-income sector has Public Open Spaces whose characteristics are usually of low quality and vice versa; although there are several exceptions that may be explained by the urban development trends in each particular case.

1. Introducción

Los espacios públicos abiertos (EPAs) se han considerado, a través de los años, como escenarios para fomentar la inclusión social, (Askari y Soltani, 2018) y su éxito, medido por la frecuencia de uso, está íntimamente ligado a la calidad de los mismos (Kalniņa y Nitavska, 2018).

La necesidad de contar con espacios públicos suficientes y de calidad en las ciudades de escalas metropolitana e intermedia se hace cada vez más palpable. El crecimiento urbano y el incremento de la densidad poblacional en estos dos tipos de ciudades provocaron que el acceso a espacios públicos abiertos sea cada vez más difícil. Los planificadores urbanos modernos notaron la necesidad de tener un mínimo de áreas abiertas para el esparcimiento de los ciudadanos de distintas edades, para quienes el contacto con la naturaleza ayuda, entre otros beneficios, a la reducción del estrés causado por el medio urbano (Rofè, Feierstein, y Zarchin, 2012). Así, se han establecido ciertos estándares que establecen superficies mínimas de este tipo de espacios por ciudadano, y a partir de esta lógica se ha intentado regular su distribución para garantizar la accesibilidad a algunos de ellos.

Uno de estos estándares es el índice de verde urbano. Las ciudades presentan su cualificación cumpliendo a veces con el mínimo recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), nueve metros cuadrados por habitante, y otras sin siquiera alcanzarlo. Al momento de analizar un estándar que mide cantidad pero no calidad, surge una interrogante sobre si el cumplimiento del estándar cuantitativo realmente garantiza un servicio adecuado a la ciudadanía, ya que no se consideran otros elementos como si es un espacio fácilmente accesible, que brinde confort, seguridad, es decir, que se pueda enmarcar dentro del concepto mismo de calidad.

Este trabajo describe parte de la investigación sobre espacios públicos abiertos en tres ciudades ecuatorianas, en cuanto al inventario, distribución y evaluación, realizada durante los años 2018 y 2019. El objetivo de este estudio es examinar la calidad del espacio público abierto en las ciudades de Quito, Cuenca e Ibarra, tres ciudades ubicadas en la región sierra del Ecuador, en relación a un indicador de calidad de vida, tomando en cuenta la proximidad a diferentes grupos socio-económicos como factor de distribución.

Se plantea la hipótesis de que el acceso a espacios públicos de calidad está relacionado a las condiciones socio-económicas en su espacio circundante inmediato. Para comprobar esta hipótesis, en primer lugar, se calculó el indicador socioeconómico, el Índice de Calidad de Vida, de cada ciudad a una escala de desagregación por vivienda. Luego, se evaluaron el 50% de los EPAs en la ciudad de Quito y el 100% en Ibarra y Cuenca a través de una aplicación móvil. Finalmente, se realizaron estudios estadísticos para determinar las relaciones entre nivel socio-económico y calidad de los espacios públicos

La primera parte de este artículo brinda datos generales sobre el espacio público abierto: su definición, las variables que determinan su calidad y una perspectiva general del estado actual de los EPAs en las tres ciudades ecuatorianas. La segunda parte describe la metodología empleada para la realización de este estudio. Finalmente, se presentan los resultados de obtenidos en las tres ciudades de manera individual y un análisis comparativo que permite comprobar la hipótesis de este estudio.

2. Antecedentes

El espacio público abierto es un bien ciudadano ampliamente estudiado y de acuerdo a los distintos autores su definición abarca varios ámbitos. Para el presente estudio utilizaremos la definición propuesta por Andrade et al. (2019), ya que abarca distintas dimensiones referentes al uso, accesibilidad, propiedad, inclusión y sustentabilidad:

“Área verde o espacio abierto no construido con propósito recreativo, cultural, cívico o natural; accesible a toda la comunidad de manera irrestricta y gratuita; primordialmente, aunque no exclusivamente, de propiedad pública; capaz de albergar variedad de usos y acomodar a usuarios diversos fomentando la

inclusión y la equidad social; idóneo para aportar a proteger ecosistemas y a la sostenibilidad de los asentamientos humanos.”

El éxito de los espacios públicos brinda varios beneficios a los ciudadanos, que van desde los económicos hasta los de salud y mejora de calidad de vida. (Rogers, 2003) en (Pasaogullari & Doratli, 2004). Cuando se habla de espacios públicos exitosos es porque son espacios que han alcanzado ciertos niveles de calidad.

La calidad del espacio público abierto y, por consiguiente, su evaluación han sido dos de las grandes preocupaciones de los expertos en el tema y generalmente se han medido en relación a la frecuencia de uso que se da a estos espacios (Askari & Soltani, 2018; Fermino, Reis, Hallal, & Junior, 2013). Su relevancia recae en que se halla íntimamente ligada a la calidad de vida de los habitantes, (Fermino et al., 2013; Wojnarowska, 2016) y por ser el elemento básico principal del medio urbano (Kalniņa & Ņitavska, 2018). Varios estudios se han conducido en esta materia para determinar las variables que determinan la calidad del espacio público, la mayoría de tipo empírico. Entre las principales se hallan los atributos físicos y estéticos (Askari & Soltani, 2018; Fermino et al., 2013; Holland, Clark, Katz, & Peace, 2007, Kalniņa & Ņitavska, 2018; Karuppanan & Sivam, 2013; Pasaogullari & Doratli, 2004; Project for Public Space, 2001; Rofè et al., 2012), las actividades (Askari & Soltani, 2018; Carmona, Heath, Oc, & Tiesdell, 2003; Holland et al., 2007; Mehta, 2014; Pasaogullari & Doratli, 2004; Project for Public Space, 2001; Wojnarowska, 2016), el confort (Bohne, Klakegg, & Lædre, 2015; Burton & Mitchell, 2006, Lee & Hong, 2013; Karuppanan & Sivam, 2013; Project for Public Space, 2001, Rofè et al., 2012; Wojnarowska, 2016), la seguridad (Ali, Malkawi, & Al-Betawi, 2009; Askari & Soltani, 2018; Burton & Mitchell, 2006; Fermino et al., 2013; Holland et al., 2007; Kalniņa & Ņitavska, 2018; Mehta, 2014; Pasaogullari & Doratli, 2004; Wojnarowska, 2016), la inclusividad (Ali et al., 2009; Askari & Soltani, 2018; Kalniņa & Ņitavska, 2018; Wojnarowska, 2016), la accesibilidad (Askari & Soltani, 2018; Burton & Mitchell, 2006; Kalniņa & Ņitavska, 2018; Karuppanan & Sivam, 2013; Project for Public Space, 2001; Wojnarowska, 2016), el simbolismo y la significancia (Askari & Soltani, 2018; Kalniņa & Ņitavska, 2018; Mehta, 2014; Wojnarowska, 2016), la vegetación (Kalniņa & Ņitavska, 2018; Rofè et al., 2012), la protección ante el clima (Holland et al., 2007; Karuppanan & Sivam, 2013; Rofè et al., 2012; Wojnarowska, 2016) y la sociabilidad (Askari & Soltani, 2018; Project for Public Space, 2001).

Hablar de calidad en espacios públicos abiertos necesariamente implica hacerlo desde la perspectiva local. El espacio público urbano moldea y es moldeado por la sociedad: sus relaciones de poder, prioridades y temores. (Carmona, 2010), por lo tanto, los criterios que se evalúan en distintas zonas varían de acuerdo al contexto y es necesaria la adaptación a los mismos.

Las tres ciudades analizadas en este trabajo se sitúan en la región andina del Ecuador. La ciudad de Quito, capital del país, es de escala metropolitana. El área urbana tiene una población de 1,021,474 habitantes y una superficie de 266.75 km². El espacio público abierto representa el 7.09%, con 24.37km², y lo que significa que el índice de área verde en Quito es de 23.86m² / habitante (Guerrero et al., 2020). (Figura 1)

La ciudad de Cuenca es de escala intermedia y posee 323,000 habitantes distribuidos en sus 73 km² de superficie urbana. El área destinada a espacios públicos abiertos es de 2.43 km² que equivale al 3.3% del área total. De acuerdo a estos datos, el índice de verde urbano es de 7.52 m² / habitante. (Guerrero et al., 2020). (Figura 1)

La tercera ciudad analizada es Ibarra. Esta ciudad es la más pequeña de las tres, cuenta con 129,305 habitantes en una superficie urbana de 43.45km², de este total el 3.13%, 1.36 km², están destinados a espacios públicos y el índice de verde urbano equivale a 10.52m²/habitante. (Guerrero et al., 2020). (Figura 1)

Los datos de cuantificación arriba presentados evidencian una disparidad en cuanto a la dotación de EPAS entre las tres ciudades. Aunque la ciudad de Quito presenta un índice mucho mayor al recomendado por la OMS mientras que Cuenca e Ibarra se encuentran muy por debajo o en el límite, es importante conocer en qué condiciones se hallan esos espacios con respecto a su calidad y cómo se hallan distribuidos en el territorio de acuerdo a las condiciones socioeconómicas de cada sector.

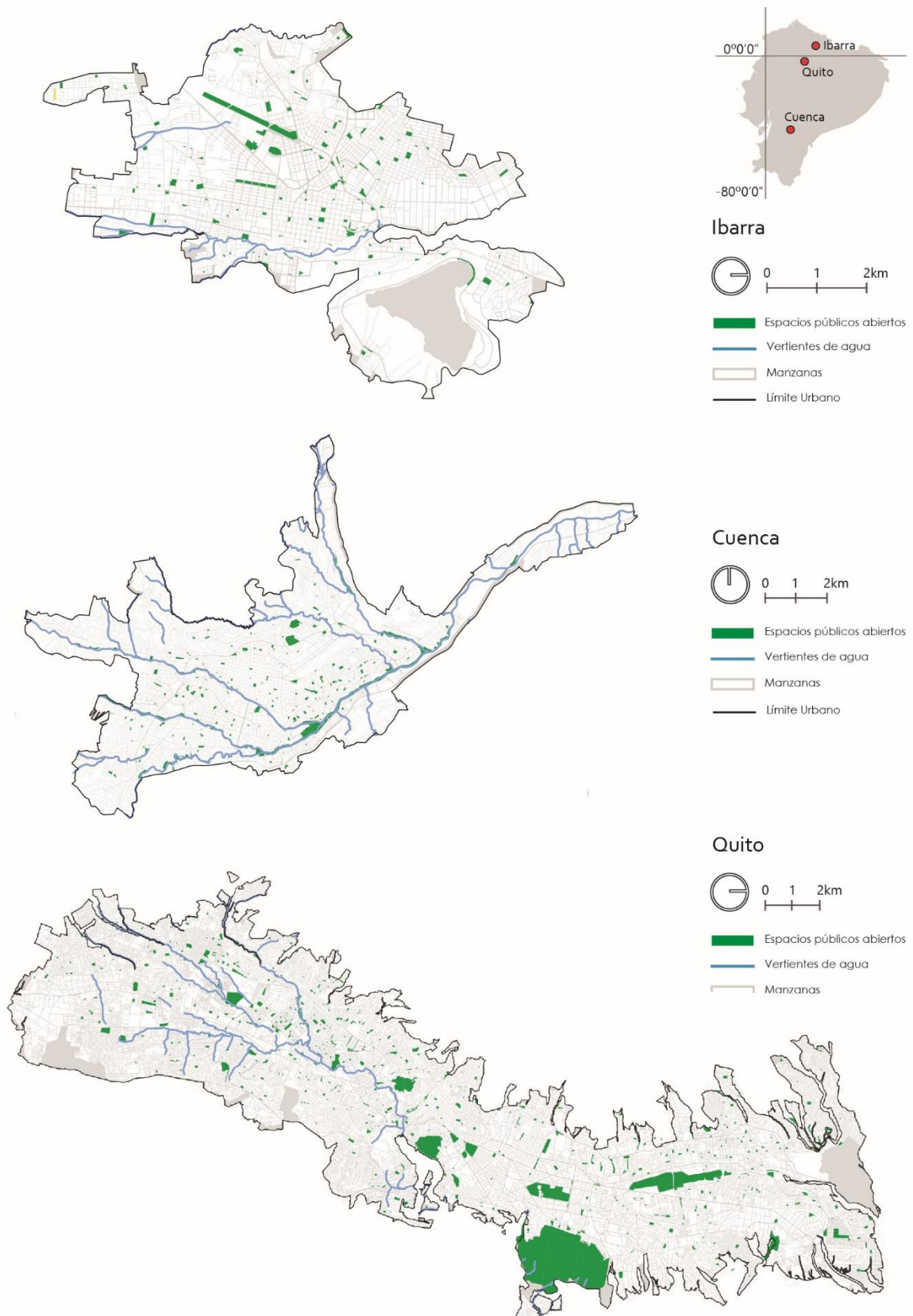


Fig. 1. Distribución de espacios públicos abiertos por ciudad

3. Metodología

3.1 Evaluación de espacios públicos abiertos

La evaluación de los espacios públicos abiertos se basó en la herramienta propuesta por ONU Hábitat para el estudio “Nairobi community led, city wide open public space. Inventory and Assessment” (2016). Esta herramienta consiste en un formulario para Kobotoolbox, que fue adaptado culturalmente para el contexto de Ecuador. El formulario comprende 118 preguntas, de las cuales 39 son de interés para este estudio. La evaluación implicó un levantamiento de información en los espacios públicos de las tres ciudades aplicando el formulario adaptado con teléfonos móviles, que se llevó a cabo entre octubre y diciembre del 2018. Los encargados de realizar el levantamiento de información fueron capacitados en el tema.

En la ciudad de Quito se levantó la información de 682 espacios públicos abiertos, que representan casi el 50%, cifra que fue obtenida al aplicar una fórmula de muestreo estadístico significativo. En la ciudad de Cuenca se levantaron 344 y en Ibarra 161 que representan el 100% en ambos casos. Una vez levantada la información, se depuraron los datos y procesaron a manera de tablas de cálculo y capas para Sistemas de Información Geográfica.

3.2 Dimensiones y variables de calidad en EPAs

La primera parte de este apartado consistió en la definición de las dimensiones y variables para evaluar la calidad en los espacios públicos abiertos. De acuerdo a la revisión de literatura se precisaron siete dimensiones, las mismas que fueron las de mayor coincidencia y de relevancia para el contexto ecuatoriano: inclusión, actividades significativas, confort, seguridad, agrado, accesibilidad y comodidades.

Cómo segundo paso se estableció el método de calificación de las variables de cada dimensión. El formato de esta tabla y el sistema de evaluación se basó en las propuestas presentadas en los trabajos de Wojnarowska (2016) y Mehta (2014).

Las preguntas del formulario se clasificaron según la dimensión en la que se enmarcan, considerando cada pregunta como una variable. Primero se calificó cada variable, luego se sumó el puntaje por dimensiones y finalmente se sumaron las dimensiones para obtener una calificación final de calidad de cada EPA. Para las variables se aplicó una calificación binaria, 1 cuando el espacio público posee la característica y 0 cuando no. Se realizó la sumatoria de los puntajes de las variables por cada dimensión y se aplicó una fórmula de proporción para obtener una calificación máxima de 1 por cada dimensión. De esta forma, los espacios públicos pueden alcanzar una calificación máxima de siete puntos.

3.2.1 Inclusión

Al definirse al espacio público abierto como escenario de la vida social y la convivencia (Askari & Soltani, 2018; Shaftoe, 2008) la inclusión juega un rol fundamental para su uso, reflejándose en la variedad de actores que pueden hacer uso de este espacio.

Para los fines de este estudio, la dimensión de inclusión mide la variedad de personas que hacen uso del espacio público, sea por género o edad, la facilidad de acceso al espacio, incluyendo además todos los aspectos relacionados a la accesibilidad universal. La dimensión de inclusión se evalúa con los resultados de ocho preguntas de la encuesta levantada

3.2.2 Actividades significativas

Siguiendo las ideas de Mehta (2014), este indicador tiene relación con la capacidad del espacio de albergar actividades y permitir la socialización. Este indicador permite medir la capacidad de un espacio público abierto de integrar diferentes eventos sociales con actividades cotidianas, lo que implica que el espacio público funciona como un punto de encuentro a lo largo del día y en diferentes épocas del año (Askari & Soltani, 2018).

Esta dimensión se midió con los resultados de cuatro preguntas de la encuesta. La primera, relacionada a los usos de suelo que se dan alrededor de los EPAs y las tres siguientes al tipo de actividades que se pueden dar en el espacio.

3.2.3 Confort

En la escala psicológica de los seres humanos satisfacer las necesidades básicas, incluyendo el confort medio ambiental, la protección de la naturaleza y la provisión de refugio, es más importante que satisfacer necesidades de otro tipo como las de pertenencia, las cognitivas y las estéticas. (Maslow 1943, 1954 citado en Mehta, 2014). Varios de los temas que definen de calidad están relacionados con las condiciones físicas, de limpieza y protección del clima, (Askari & Soltani, 2018) y por lo tanto el confort está ligado al tiempo de permanencia de las personas en los espacios públicos (Carmona et al., 2003), medido potencialmente a través de los elementos existentes en los EPAs que pueden proporcionar protección para posibilitar un mayor tiempo de permanencia.

Seis de las preguntas de la encuesta estaban destinadas a conocer los distintos elementos que brindan confort, como el mobiliario, los elementos de protección contra inclemencias del clima, la limpieza y cuestiones sensoriales como el ruido y el olfato.

3.2.4 Seguridad

La seguridad, o más precisamente la sensación de seguridad, es una de las más grandes preocupaciones cuándo se habla de espacios públicos, ya que las características medioambientales afectan la seguridad real y percibida (Mehta, 2014).

Esta dimensión hace referencia a características de iluminación (que provee seguridad ante robos y otros tipos de ataque a la integridad física) o a las características del tráfico rodado de los alrededores (que describen el potencial de accidentes). Se puede medir también con la presencia de personas de grupos vulnerables como niños y mujeres y con la percepción general que se tiene del espacio durante el día y la noche.

Seis preguntas del cuestionario se utilizaron como criterios para evaluar esta dimensión.

3.2.5 Agrado

La imagen física y las características estéticas de un espacio público son decisivas para su uso (Fermino et al., 2013). De acuerdo a este autor, la presencia de vegetación, árboles, paisaje, entre otras, son características que se asocian con el uso de los espacios públicos. De acuerdo a Rofé et al. (2012) la vegetación es una de los parámetros que determinan el éxito de un espacio público y explica que la cantidad de verde determina la sensación de bienestar de los usuarios de los EPAs.

Para este estudio, el agrado se ha vinculado con los criterios de presencia de elementos relativos al paisaje como las vistas, los espacios verdes, el arbolado y la presencia de cuerpos de agua; y cuatro preguntas de la encuesta fueron utilizadas para estos indicadores.

3.2.6 Accesibilidad

De acuerdo a Pasaogullari & Doratli (2004) la accesibilidad de los espacios públicos puede considerarse como uno de los factores determinantes para lograr su utilización y la interacción social en este tipo de espacios, encontrando una relación positiva entre las dimensiones de accesibilidad y uso.

La accesibilidad de un lugar puede medirse en el modo que se conecta con sus alrededores tanto física como visualmente y es exitoso cuando se accede a él fácilmente (Projects for Public Space, 2001) además que debe ofrecer una variedad de posibilidades para hacerlo (Goodmann, 1968).

La dimensión de accesibilidad ha sido determinada por cinco variables que hacen referencia a la existencia de infraestructura de acceso para bicicletas, a las paradas de transporte público, a los estacionamientos de

vehículos particulares y bicicletas y las facilidades para la llegada de peatones. La accesibilidad se midió a través de cinco preguntas del cuestionario.

3.2.7 Comodidades

Esta dimensión se halla íntimamente ligada a la de confort, ya que hace referencia a cualidades físicas del espacio público. Sin embargo, para este trabajo se propone diferenciar la dimensión de comodidades de la de confort, ya que en el segundo caso, se hace referencia a los elementos que ofrece el espacio público para brindar refugio de situaciones climáticas o las experiencias sensoriales, mientras que las comodidades hacen referencia a los objetos o espacios que permiten el disfrute del espacio público. Las variables de esta dimensión se evaluaron en seis preguntas del cuestionario y se miden por la presencia de basureros, contenedores para separación de desechos, baterías sanitarias, señalización, bebederos y zanjias.

Dimensión	Variables	Criterio de Valoración	
<i>Inclusión</i>	1	Presencia de niños de 0-14 años	1=verdadero 0=falso
	2	Presencia de niñas de 0-14 años	1=verdadero 0=falso
	3	Presencia de hombres con discapacidad	1=verdadero 0=falso
	4	Presencia de mujeres con discapacidad	1=verdadero 0=falso
	5	Niveles de acceso (sin restricción, controlado por horas, limitado a pago, restringido)	1=sin restricción 0=controlado por horas, limitado a pago, restringido
	6	Mobiliario para personas con discapacidad	1=verdadero 0=falso
	7	Condiciones de accesibilidad para personas con discapacidad	1=verdadero 0=falso
	8	Barreras de accesibilidad	1=falso 0=verdadero
	9	Infraestructura de acceso para personas con discapacidad física	1=verdadero 0=falso
	10	Elementos podotáctiles	1=verdadero 0=falso
	11	Baterías sanitarias para discapacitados	1=verdadero 0=falso
Sumatoria		11	
Calificación máxima de la dimensión		1	
<i>Actividades significativas</i>	12	Uso de suelo junto a EPAs (Si además de residencial bajo o alto cumple con otros dos usos)	1=verdadero 0=falso
	13	Actividades no organizadas	1=verdadero 0=falso
	14	Actividades organizadas	1=verdadero 0=falso
	15	Actividades nocturnas	1=verdadero 0=falso

Dimensión	Variables	Criterio de Valoración
Sumatoria		4
Calificación máxima de la dimensión		1
<i>Confort</i>	16 Mobiliario para sentarse	1=verdadero 0=falso
	17 Sombra artificial	1=verdadero 0=falso
	18 Sombra natural	1=verdadero 0=falso
	19 Ruidos altos	1=falso 0=verdadero
	20 Olores desagradables en el ambiente	1=falso 0=verdadero
	21 Basura	1=falso 0=verdadero
Sumatoria		6
Calificación máxima de la dimensión		1
<i>Seguridad</i>	22 Iluminación	1=verdadero 0=falso
	23 Percepción seguridad en el día	1=muy seguro/parcialmente seguro 0=inseguro
	24 Percepción seguridad en la noche	1=muy seguro/parcialmente seguro 0=inseguro
	25 Percepción de seguridad por velocidad de circulación	1=lento y muy lento 0=Muy rápido, rápido, regular
	26 Presencia de niños sin supervisión de adultos	1=falso 0=verdadero
	27 Presencia de mujeres solas o con niñas	1=verdadero 0=falso
Sumatoria		6
Calificación máxima de la dimensión		1
<i>Agrado</i>	28 Vista agradable	1=verdadero 0=falso
	29 Espacios verdes	1=verdadero 0=falso
	30 Arbolado	1=verdadero 0=falso
	31 Cuerpos de agua	1=verdadero 0=falso
Sumatoria		4
Calificación máxima de la dimensión		1

Dimensión	Variables	Criterio de Valoración	
<i>Accesibilidad</i>	32	Infraestructura de acceso carril bici independiente	1=verdadero 0=falso
	33	Infraestructura de acceso parada de transporte público	1=verdadero 0=falso
	34	Estacionamientos para vehículos	1=verdadero 0=falso
	35	Estacionamientos para bicicletas	1=verdadero 0=falso
	36	Embarque y desembarque de personas	1=verdadero 0=falso
Sumatoria		5	
Calificación máxima de la dimensión		1	
<i>Comodidades</i>	37	Basureros	1=verdadero 0=falso
	38	Separación de desechos	1=verdadero 0=falso
	39	Baterías sanitarias dentro del EPA	1=buena, muy buena 0=regular, mala , muy mala
	40	Señalización	1=verdadero 0=falso
	41	Bebederos	1=buena, muy buena 0=regular, mala , muy mala
42	Zanjas	1=buena, muy buena 0=regular, mala , muy mala	
Sumatoria		6	
Calificación máxima de la dimensión		1	
Calificación máxima total		7	

Tabla 01: Calidad en espacios público abiertos: dimensiones, variables y criterios de valoración

3.3 Índice de calidad de vida

Para medir el nivel socio económico se utilizó el Índice de Calidad de Vida (ICV) propuesto por Orellana y Osorio (2014) que consiste en determinar “el nivel de carencia o bienestar de quienes habitan una vivienda a través de una medida continua que permite determinar rangos para el análisis”. Este índice se obtuvo a partir de los datos oficiales del censo de población y vivienda del año 2010 (INEC, 2010) donde cada individuo es evaluado y representado a través de su vivienda. Las variables analizadas son las características físicas de la vivienda, los servicios básicos con los que cuenta, el nivel educativo de las personas y el acceso de la población a servicios de salud (Orellana & Osorio, 2014).

La unidad de análisis estadístico y por tanto, de cálculo del ICV es la vivienda. Para la representación gráfica en mapas, se utiliza el nivel geográfico más desagregado que permiten los datos censales, que es la manzana urbana, ya que por motivos de protección y privacidad, los datos por vivienda se publican sólo en formato alfanumérico. Por lo tanto, para la generación de mapas se obtiene la media de ICV por manzana, mientras los tests de significancia estadística se hacen con una base de datos por vivienda, a la que se asigna el valor

de calidad del EPA más cercano al alcance del centroide de la manzana en la que se encuentra (Guerrero et al., 2020).

3.4 Análisis estadístico

Inicialmente, para cada ciudad, se revisó el promedio de calificación del espacio público obtenido dentro de cada dimensión separado en relación al cuartil de Índice de calidad de vida, con el fin de conocer las aparentes fortalezas y debilidades de los espacios públicos disponibles para cada grupo de población.

Para conocer la relación que existe entre el nivel socio económico y la calidad de los espacios públicos se utilizó, al igual que en el trabajo de Guerrero et al. (2020), los datos del ICV de la población clasificada en cuartiles. Posteriormente, para conocer si existen diferencias significativas en la calificación de calidad de espacio público entre diferentes cuartiles de ICV, se utilizó el Test de Medianas de Mood. Adicionalmente, se comparó entre pares utilizando el test post-hoc de Dunn con la corrección de Bonferroni. Se utilizaron diagramas de caja para una visualización de las diferencias. Los análisis estadísticos fueron realizados en Microsoft Excel y R.

4. Resultados y discusión

4.1 Estadísticas descriptivas de calidad del Espacio Público Abierto

Dentro de la calificación de calidad para los Espacios Públicos Abiertos asignados a las cuadras de la ciudad de los que estos son los más cercanos, como se describe en la Tabla 2, la media obtenida por las cuadras de Ibarra fue de 2,670, siendo esta la más alta en relación al 2,260 y al 1,999 obtenidos en Cuenca y Quito, respectivamente. Las medianas obtenidas fueron de 2,752 para Ibarra, 2,329 para Cuenca y 2,167. En todos los casos, la media y la mediana son menores al 50% de la calificación máxima posible, que es de 7. El tercer cuartil, en ninguno de los casos, supera a 3,50/7,00; ubicándose en 3,40 para Ibarra, 2,910 para Cuenca y 2,920 para Quito. Es decir, el 75% de las cuadras de las ciudades tienen su espacio público abierto más cercano con una calificación que no alcanza ni la mitad de la puntuación posible en cuanto a calidad. Es también necesario el notar que, en las tres ciudades, existen cuadras de la ciudad cuyo espacio público cercano obtiene calificaciones que no alcanzan el 10% de la valoración posible, con mínimos de 0,620 para Ibarra, 0,000 para Cuenca y 0,260 para Quito.

Estos resultados podrían estar relacionados con los procesos de urbanización por las que han transcurrido las tres ciudades. El caso de Quito, como lo describen Cuenin & Silva (2010), presenta un muy importante crecimiento poblacional en los extremos de la ciudad que no necesariamente estuvo acompañado de una adecuada provisión de servicios, entre ellos, espacio público; lo que podría explicar, en parte, que su media de calificación de EPA sea el más bajo entre las tres ciudades. Ibarra ha sufrido un proceso de urbanización similar, donde sus periferias han sido ocupadas por poblaciones de un nivel socio-económico inferior (Guerrero et al., 2020) aunque este ha sido más lento y menos extenso (Carrión, 1986), lo que podría conllevar a que la calificación media de calidad de Espacios Públicos Abiertos no se haya visto tan severamente reducida. Cuenca presenta una media de puntaje de calidad de Espacio público intermedio al compararse con Ibarra y Quito, que podría estar relacionado al hecho de que, como se explica en el trabajo de Orellana & Osorio (2014), “no existe evidencia de una fuerte división social del espacio” (p.36), pudiendo implicar cierta homogeneidad en las condiciones de provisión de este servicio.

	Ibarra	Cuenca	Quito
Mínimo	0,620	0,000	0,260
Máximo	6,130	4,790	6,060
Media	2,670	2,260	1,990
Mediana	2,752	2,329	2,167
Desviación estándar	1,061	0,957	1,123
Coefficiente de variación	0,386	0,411	0,518
Primer cuartil	2,080	1,590	1,260
Tercer cuartil	3,400	2,910	2,920

Tabla 02: Estadísticas descriptivas de calidad del EPA asociado a las cuadras de las que es el más cercano.

4.2 Distribución socio económica a nivel espacial

En los tres casos, se puede observar un patrón común en donde los cuartiles más bajos (Fig. 5), usualmente, se encuentran agrupados en las periferias, y los cuartiles más altos se ubican, más frecuentemente, en las centralidades de las ciudades; siendo Ibarra la que muestra más claramente esta propensión. Adicionalmente, el caso de Quito presenta una clara diferencia entre el norte, con cuartiles de ICV generalmente más altos y el sur de la ciudad donde, normalmente, se ubican cuartiles más bajos.

Cabe notar que en las tres ciudades, existen casos ciertos atípicos de localización como los extremos Este y Oeste de Cuenca con zonas de alto ICV en el medio de áreas con bajas puntuaciones, o zonas patrimoniales en el centro de Quito que presentan un Índice de Calidad de Vida muy bajo y otras en las centralidades del Sur con puntuaciones elevadas.

4.3 Relación entre distribución socio-económica y calidad del Espacio Público Abierto

Al revisar las medias de las calificaciones obtenidas (puntaje máximo = 1) en cada dimensión (figuras 2, 3 y 4), se puede advertir que existen dos dimensiones que están siempre entre las tres más altas para todas las ciudades a lo largo de todos los cuartiles: seguridad y agrado. Las otras dimensiones que aparecen entre los tres puntajes más altos son confort para los casos de Cuenca y Quito, y actividades en el caso de Ibarra. Al otro extremo, en las tres ciudades, se presentan puntuaciones bajas para inclusión, acceso y comodidades; y, adicionalmente, aparece una baja calificación para actividades en dos cuartiles de Cuenca. En esta última ciudad se observan variaciones de los puntajes más bajos entre los diferentes cuartiles.

A nivel general, la distribución de las calificaciones de dimensiones es bastante regular y con cierto grado de similitud entre cuartiles de Ibarra y Quito, manteniendo, usualmente, una tendencia a incrementar a medida que se sube de cuartil. El caso de Cuenca se percibe distinto, presenta calificaciones para las dimensiones que no son necesariamente similares a las de Quito e Ibarra; las puntuaciones no siempre suben a medida que se incrementa el cuartil y los resultados no siempre ocupan el mismo orden entre un cuartil y otro. En una comparación general, las dimensiones que son más disímiles son seguridad y confort que ocupan un lugar distinto entre los resultados de cada ciudad.

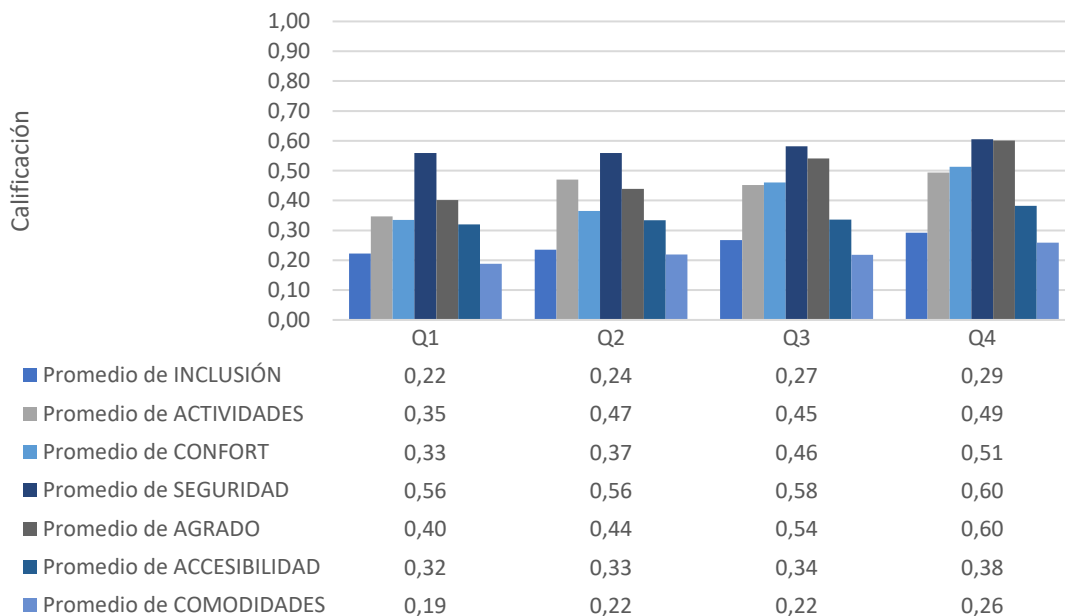


Figura 2: Media de calificación de dimensiones por cuartil de ICV en Ibarra

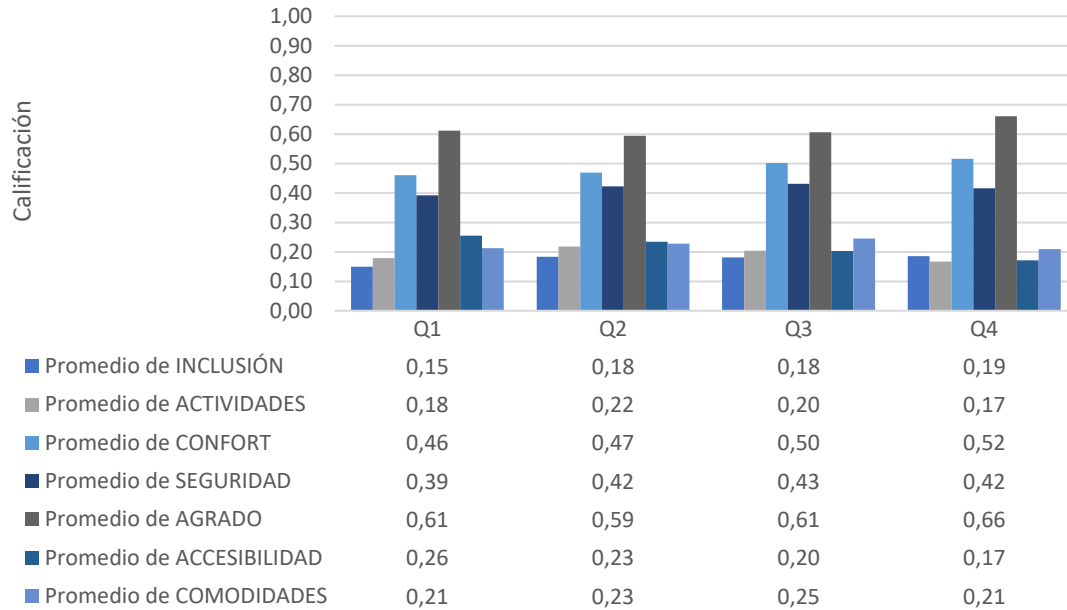


Figura 3: Media de calificación de dimensiones por cuartil de ICV en Cuenca

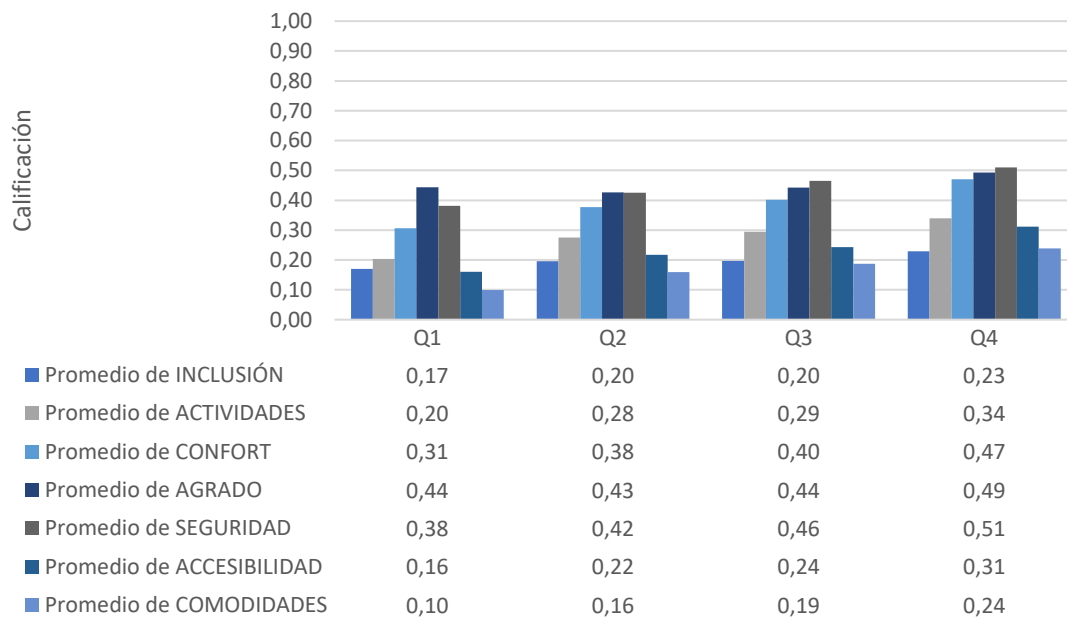


Figura 4: Media de calificación de dimensiones por cuartil de ICV en Quito

Al realizar un análisis visual de los resultados expresados en los mapas que expresan calidad del EPA más cercano a una determinada cuadra para las tres ciudades (Fig. 6) se puede percibir cierto mayor grado de prevalencia de resultados menores en las periferias y mayores en las centralidades. Además, el caso de Quito muestra a la zona Norte con mejores resultados que la zona Sur. Sin embargo, existe una cantidad importante de sectores con cuadras que presentan buenos resultados en áreas periféricas y resultados pobres en áreas centrales. Esta realidad es más notoria en Cuenca, aunque está, también, claramente presente en Ibarra y Quito. Se podría atribuir este hecho a recientes intervenciones a nivel de Espacio Público Abierto, en las tres ciudades, que generaron o renovaron estos bienes en áreas diversas, inclusive, en las periferias.

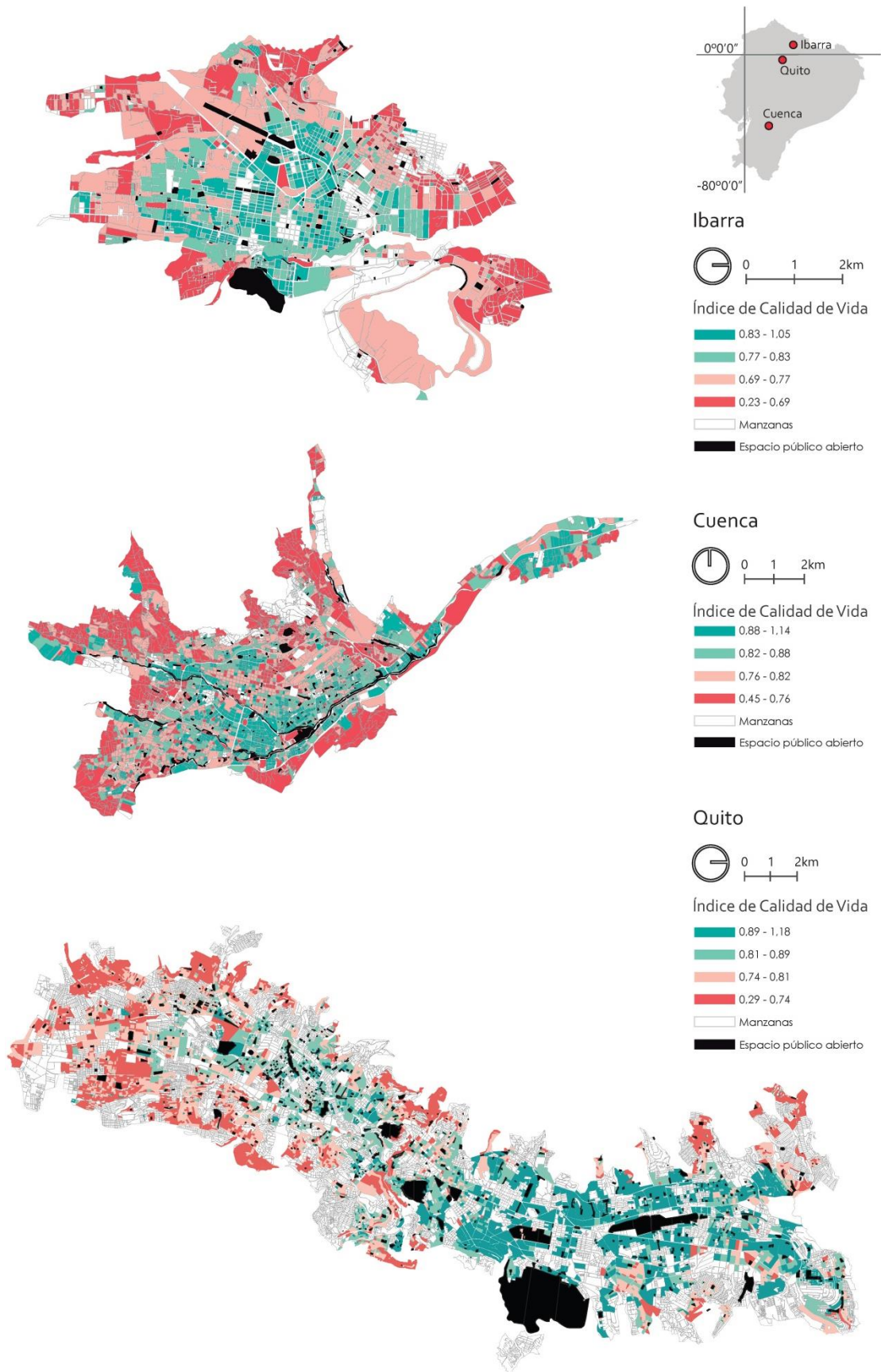


Fig. 5: Índice de Calidad de Vida para Ibarra, Cuenca y Quito.

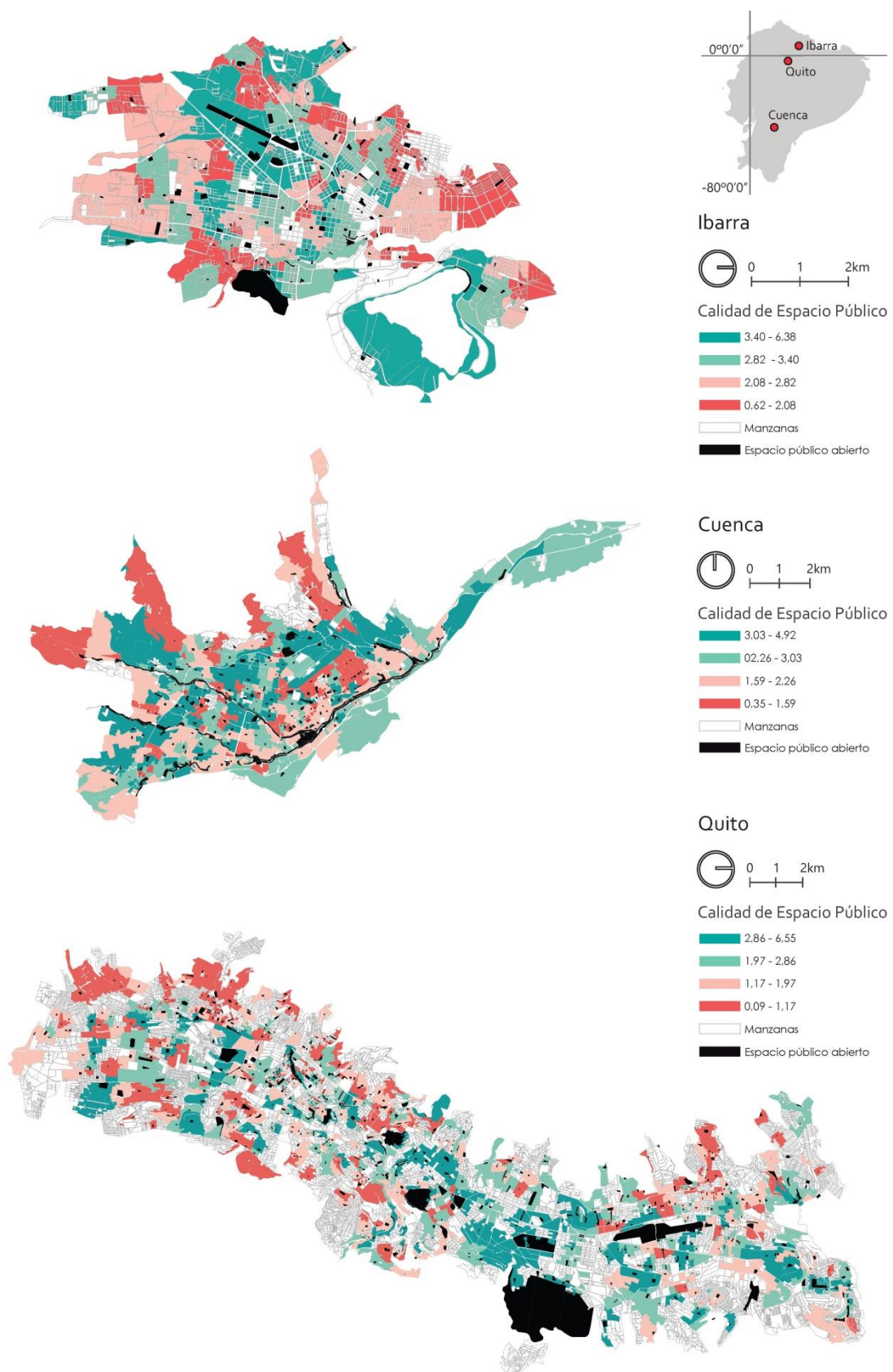


Fig. 6: Calidad de EPA para Ibarra, Cuenca y Quito.

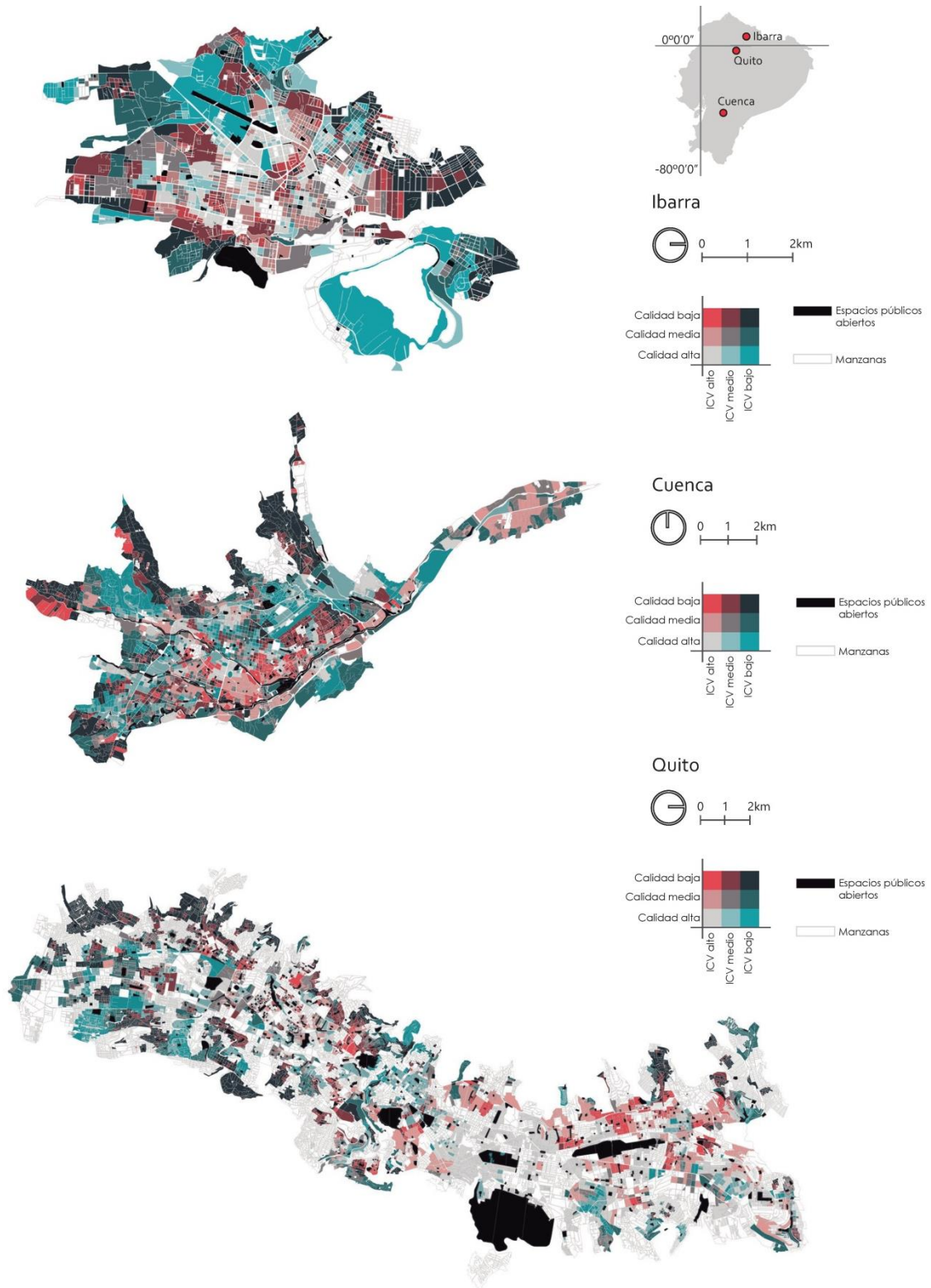


Fig. 7: ICV y calidad de EPA para Ibarra, Cuenca y Quito.

A través de la Prueba de la Mediana de Mood (Tabla 2) se pudo determinar que existen diferencias estadísticamente significativas para las medias de calidad de EPA para distintos cuartiles del ICV en las tres ciudades ($\alpha = 0,05$)

	Ibarra	Cuenca	Quito
X squared	73,101	10,202	300,270
P value	<0,0001	0,01692	<0,0001

Tabla 4: Prueba de la Mediana de Mood

Los resultados de la Prueba de Dunn con corrección de Bonferroni para las calificaciones de calidad de EPA ($\alpha = 0,05$ Rechazo de hipótesis si $p \leq \alpha/2$) muestran diferencias estadísticamente significativas entre todos los cuartiles de ICV en las ciudades de Ibarra y Quito. En el caso de Cuenca, se encontró una diferencia estadísticamente significativa únicamente entre los cuartiles de ICV 1 y 3 (Tabla 5).

Valor		Ibarra			Cuenca			Quito		
		q1	q2	q3	q1	q2	q3	q1	q2	q3
z	q2	-3.440			-2.540			-9.641		
p value		0.002*			0.033			0.000*		
z	q3	-7.059	-3.616		-3.154	-0.614		-14.527	-4.885	
p value		0,000*	0,001*		0.005*	1,000		0.000*	0.000*	
z	q4	-9.912	-6.467	-2.851	-2.494	0.044	0.659	-23.029	-13.386	-8.501
p value		0,000*	0,000*	0.013*	0.0378	1,000	1,000	0.000*	0.000*	0.000*

Tabla 5: Resultados de la Prueba de Dunn

Los diagramas de cajas muestran, para Ibarra y Quito (Fig. 8 y 9), resultados directamente proporcionales entre calidad de EPA y cuartil de ICV. Es decir, se observa que, a más alto cuartil, mejor calificación para los Espacios Públicos Abiertos. En Cuenca (Fig. 10), se aprecia que, aun cuando el primer cuartil sigue presentando los resultados de calificación más bajos, se corrobora, visualmente, la casi ausencia de diferencias estadísticamente significativas entre cuartiles.

Estos resultados podrían encontrar una explicación en lo señalado por Durán et al. (2016) para el caso de Quito en relación al establecimiento, a lo largo de las últimas décadas, de políticas públicas generadoras de segregación urbana al concebir a la planificación del suelo desde una lógica de mercado que contribuye a la creación de "territorios de exclusión" (p.125) donde el Espacio Público Abierto se constituiría en otro servicio ciudadano más al que no existe acceso equitativo. Ibarra también presenta esta tendencia, no obstante, el crecimiento urbano menos vertiginoso, las circunstancias más manejables de una ciudad intermedia y recientes intervenciones en el Espacio Público Abierto podrían ser los motivos de una relativamente menor polarización en cuanto a la calidad del EPA entre cuartiles de ICV. Por otro lado, los resultados producidos para Cuenca podrían relacionarse a lo indicado por Orellana & Osorio (2014) en donde se señala la existencia de "un proceso de segregación localizado en zonas específicas de la ciudad" (p.36) que no significa una considerable división social del espacio a nivel de ciudad; lo que implicaría que, en esta urbe, la calidad de Espacio Público Abierto está determinado en menor grado por el nivel socio-económico que un sector específico alcanza.

La Fig. 7 ilustra estas diferencias al combinar, en un mismo mapa por ciudad, el Índice de Calidad de Vida y la calidad del Espacio Público Abierto. Los sectores en lila oscuro presentan la combinación de los peores resultados de las dos variables, pudiendo constituirse en zonas con mayores retos combinando ámbitos sociales y urbanos.

En cualquier caso, existen resultados que podrían variar al considerar un Índice de Calidad de Vida que incorpore datos más recientes, ya que los utilizados son los últimos disponibles correspondientes al Censo de Población y Vivienda del año 2010.

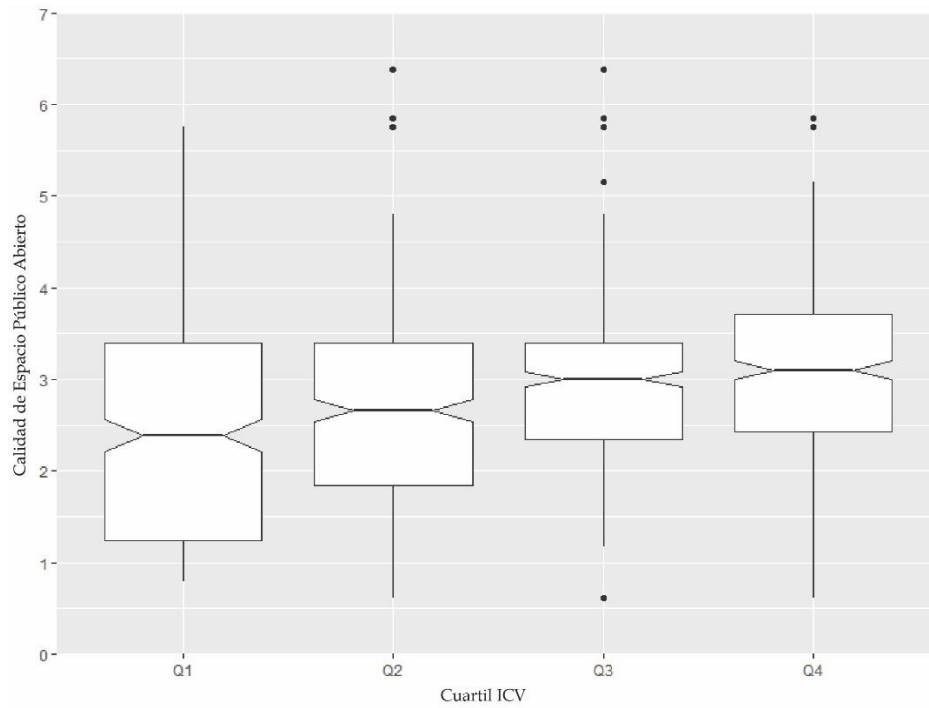


Fig. 8: Diagrama de cajas de calidad de EPA para cada cuartil de ICV para Ibarra

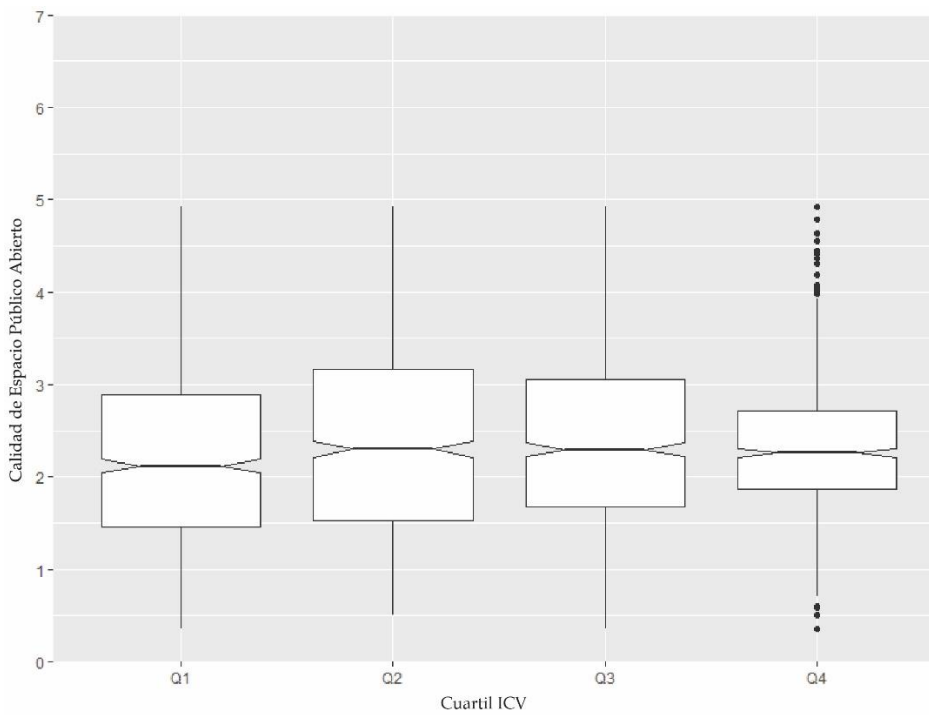


Fig. 9: Diagrama de cajas de calidad de EPA para cada cuartil de ICV para Cuenca

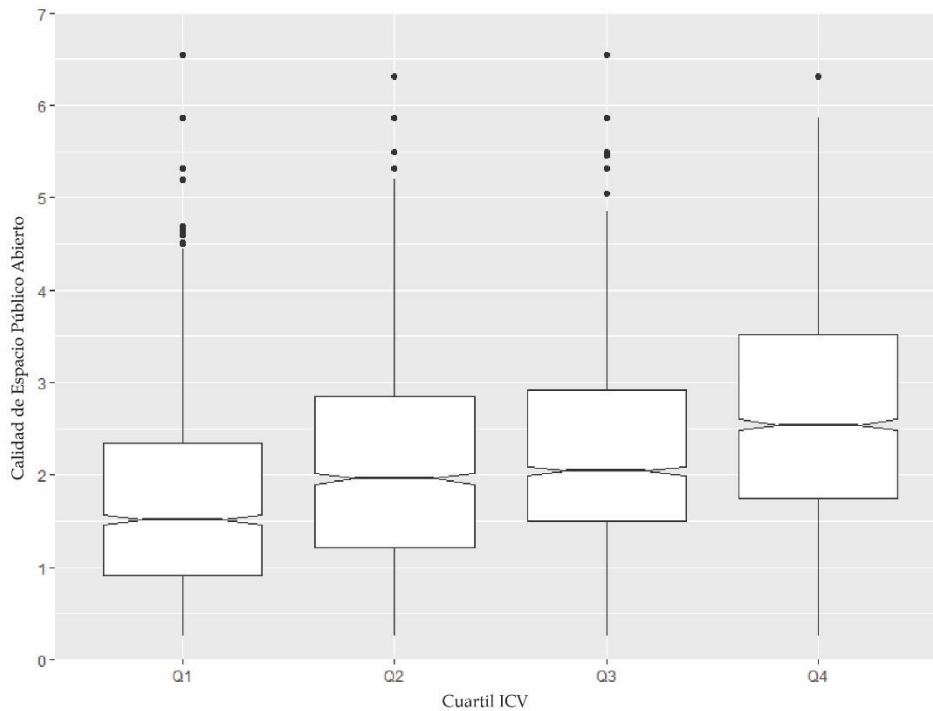


Fig. 10: Diagrama de cajas de calidad de EPA para cada cuartil de ICV para Quito

5. Conclusiones

En relación al objetivo de investigación de este trabajo que buscaba revisar la relación entre la condición socio-económica de un sector y la calidad del Espacio Público Abierto, se puede concluir que la metodología utilizada de comparar el Índice de Calidad de Vida con los resultados de la evaluación de calidad del EPA más cercano utilizando herramientas estadísticas que las comparan, aporta con nociones claras que puede evidenciar tendencias relacionadas a segregación urbana y justicia espacial.

En cuanto a los hallazgos específicos de este trabajo, las tres ciudades presentaron resultados que implican una diferencia estadísticamente significativa para la calidad de EPA entre cuantiles de ICV. En Quito e Ibarra fue posible observar una relación directamente proporcional entre condición socio económica y calidad de Espacio Público Abierto, siendo esta relación menos notoria en el caso de Cuenca. No obstante, es importante mencionar que los resultados encontrados también presentan variaciones entre ciudades y pueden responder a lógicas específicas de desarrollo de cada lugar.

La evaluación de un Espacio Público Abierto puede implicar diversos objetivos, instrumentos, dimensiones y variables. El escoger adecuadamente estas condiciones es fundamental para conocer eficazmente esta realidad. Si se buscan resultados que den una idea global del estado de este servicio en una ciudad, este trabajo mostró que no necesariamente el tener instrumentos con abundancia de componentes significa resultados más precisos, tanto como tomar en cuenta, desde un inicio, qué variables pueden ser más determinantes al momento de brindar una mejor noción del tema propuesto.

Estos resultados dejan clara la necesidad de trabajo futuro a nivel metodológico y a nivel de explicación de resultados. Sería importante el tener una muestra más grande de ciudades para ver si las tendencias aquí observadas son o no recurrentes y cuáles podrían ser los fenómenos urbanos y sociales que influyen estos resultados. Además, sería de utilidad el usar esas investigaciones futuras para afinar el instrumento de evaluación del Espacio Público Abierto buscando que este se adecúe de la mejor forma en relación a sus alcances y elementos.

6. Reconocimiento

Esta investigación fue realizada dentro del proyecto de investigación “Retos y potencialidades del espacio público abierto en ciudades metropolitanas e intermedias. El caso de Quito, Cuenca e Ibarra” que cuenta, para su realización, con fondos de la convocatoria 2018 para proyectos de investigación de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, por lo que los autores reconocen y agradecen este aporte que permite desarrollar el estudio. Los autores también agradecen los aportes en el procesamiento de datos, figuras y tablas de los asistentes de investigación Ana Belén Suárez y Carlos Masabanda.

7. Bibliografía

- Ali, H. H., Malkawi, F. K., & Al-Betawi, Y. N. (2009). Quality of life in cities: Setting up criteria for Amman-Jordan. *Social Indicators Research*, 93(2), 407–432. <https://doi.org/10.1007/s11205-008-9333-5>
- Askari, A. H., & Soltani, S. (2018). Determinants of a successful public open space: the case of Dataran Merdeka in the city centre of Kuala Lumpur, Malaysia. *Landscape Research*, 1–12. <https://doi.org/10.1080/01426397.2018.1427221>
- Bohne, R. A., Klakegg, O. J., & Lædre, O. (2015). Evaluating Sustainability of Building Projects in Urban Planning. *Procedia Economics and Finance*, 21, 306–312. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00181-1](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00181-1)
- Carmona, M. (2010). Contemporary public space, part two: Classification. *Journal of Urban Design*. <https://doi.org/10.1080/13574801003638111>
- Carrión, F. (1986). Evolución del espacio urbano ecuatoriano. *Fernando Carrión, Comp., El Proceso de Urbanización En El Ecuador (Del Siglo XVIII Al Siglo XX): Antología, Quito, El Conejo*.
- Cuenin, F., & Silva, M. (2010). Identificación y fortalecimiento de centralidades urbanas: el caso de Quito. *Banco Interamericano de Desarrollo. Notas Técnicas Idb-Tn-156*.
- Durán, G., Martí, M., & Mérida, J. (2016). Crecimiento, segregación y mecanismos de desplazamiento en el periurbano de Quito. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, 56, 123–146.
- Fermino, R. C., Reis, R. S., Hallal, P. C., & Junior, J. C. de F. (2013). Perceived environment and public open space use: a study with adults from Curitiba, Brazil. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 10(1), 35. <https://doi.org/10.1186/1479-5868-10-35>
- Guerrero, M. L., Orellana, D., Andrade, J., & Naranjo, G. (2020). Relation between proximity to public open spaces and socio-economic level in three cities in the ecuadorian Andes. *GISTAM*.
- Holland, C., Clark, A., Katz, J., & Peace, S. (2007). Social interactions in urban public places. *The Open University*, 12(1), 1–84. <https://doi.org/10.1186/1745-6215-12-264>
- INEC. (2010). Censo de población y vivienda. In *Censo de población y vivienda*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/>
- Kalniņa, A., & Ņitavska, N. (2018). The quality of the public open space in Engure village in Latvia. *Landscape Architecture and Art*, 11(11), 23–32. <https://doi.org/10.22616/j.landarchart.2017.11.03>
- Karuppanan, S., & Sivam, A. (2013). Comparative analysis of utilisation of open space at neighbourhood level in three Asian cities: Singapore, Delhi and Kuala Lumpur. *Urban Design International*, 18(2), 145–164. <https://doi.org/10.1057/udi.2012.34>
- Lee, G., & Hong, I. (2013). Measuring spatial accessibility in the context of spatial disparity between demand and supply of urban park service. *Landscape and Urban Planning*, 119, 85–90. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2013.07.001>
- Mehta, V. (2014). Evaluating Public Space. *Journal of Urban Design*. <https://doi.org/10.1080/13574809.2013.854698>
- Orellana, D., & Osorio, P. (2014). Segregación socio-espacial urbana en Cuenca, Ecuador. *Analítika: Revista de Análisis Estadístico, ISSN 1390-6208, N°. 8, 2014, Págs. 27-38, 8, 27–38*.
- Pasaogullari, N., & Doratli, N. (2004). Measuring accessibility and utilization of public spaces in Famagusta. *Cities*, 21(3), 225–232. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2004.03.003>
- Rofè, Y., Feierstein, G., & Zarchin, I. (2012). Quantity and quality of public open spaces in Israel. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Urban Design and Planning*, 165(3), 177–187. <https://doi.org/10.1680/udap.11.00021>
- Wojnarowska, A. (2016). Model for Assessment of Public Space Quality in Town Centers. *European Spatial Research and Policy*, 23(1), 81–109. <https://doi.org/10.1515/esrp-2016-0005>

La ciudad estratificada. El caso de Lausanne.

The layered city. The case of Lausanne.

Silvia Gonzalez Porqueres ¹

¹(CRUC, ETSA URV) sigopo@hotmail.com

Andreu Pont Aineto ²

²(CRUC, ETSA URV) apontaineto@gmail.com

Pablo Roel Herranz ³

³(CRUC, ETSA URV) roelherranz@gmail.com

Jordi Sardà Ferran ⁴

⁴(CRUC, ETSA URV) sardaprim15@gmail.com

Palabras clave: estratos, orografía, situación estratégica, superposición de capas, el plot Lausanne.

Resumen:

Todos entendemos la ciudad como un elemento vivido y vivo. Una materia en continua transformación por las necesidades y aspiraciones de sus habitantes. La trama urbana se expande continuamente, pero también se rehace, convirtiendo las ciudades en una superposición de capas.

Lausanne es el paradigma de la superposición. Todo empezó por el vínculo entre la orografía -que conformaba el territorio ya antes de la implantación de la ciudad- y la trama urbana que se instaló -no sin riesgo- en ella. La ciudad ha disputado una lucha constante con su entorno. Fue fundada sobre un monte rodeado por dos ríos -la Louve y el Flon- y ello le confirió una situación estratégica, una posición preeminente que, a la larga, sin embargo, ha sido un impedimento para la expansión natural de la ciudad contemporánea y, sobre todo, ha llevado a la ciudad a preocuparse continuamente por enhebrar sus distintos fragmentos y estratos. La compleja orografía complica la superposición y relación de las distintas capas, desconectándolas.

Proponemos un análisis diacrónico de los estratos que forman el Lausanne contemporáneo para localizar y entender las desconexiones que entre ellos se producen. Debemos entender el agua -los ríos y el lago Léman- como la primera capa intraestructural del territorio.

Así, la ciudad de Lausanne, en su evolución hacia una metrópolis extensa, ha dominado su agua -a veces contra natura- escondiendo el curso del río. Quizás sea ahora el momento de que la ciudad reivindique su huella.

Keywords: strata, orography, strategic location, superposition layers, Lausanne plot.

Abstract:

We all understand the city as a lived and alive element. A substance in continuous transformation for the needs and aspirations of its inhabitants. The urban fabric is continually expanding, but it is also being reworked, turning cities into a superposition of layers.

Lausanne is the paradigm of superposition. It all started with the link between orography -which already formed the territory before the implantation of the city- and the urban fabric that developed within, not without risk. The city has disputed a constant struggle with its surroundings. It was founded on a hill surrounded by two rivers - the Louve and the Flon - and this conferred upon it a strategic location. This prominent position, however in the long run, has been an impediment to the natural expansion of the contemporary city. Above all, this has led the city to continuously be concerned about threading its various fragments and strata. The complex orography complicates the superposition and the relationship of the different layers, resulting in a disconnection.

We propose a diachronic analysis of the strata that make up contemporary Lausanne in order to locate and understand the disconnections that occur between them. We must understand water -such as the rivers and Lake Léman- as the first infrastructural layer of the territory.

Thus, the city of Lausanne, in its evolution towards an extensive metropolis, has dominated its water - sometimes against nature- hiding the path of the river. Perhaps now, time has come for the city to claim its footprint.

Intuiciones iniciales

Entendemos la ciudad como una materia heterogénea. Un elemento vivo y en continua transformación e interacción. La ciudad como suma de respuestas a cuestiones tangibles e intangibles, como lo son la política, la economía o el progreso. Cada respuesta deviene una capa y las *capas* se suceden en la historia dejando como sedimento las complejas ciudades en las que hoy vivimos.

Usando la ciudad de *Lausanne* como hilo conductor y objeto de investigación y proyecto, el artículo pretende ser una reflexión en voz alta sobre dicho sedimento. Se propone un análisis diacrónico sobre las *capas* que conforman el *Lausanne* de hoy. Las que vemos y las que no. Las reconocidas y las olvidadas. Todas ellas han dejado huella en la morfología de la trama urbana pero también en la forma en que la ciudad es vivida. Cada una de estas *capas* responde a una manera de afrontar las necesidades y circunstancias de un momento concreto.

Los *estratos* acumulados difícilmente actúan de manera homogénea sobre la masa urbana. Son precisamente estos desajustes los que nos interesan, los que enriquecen la ciudad. Al mismo tiempo, las condiciones físicas pueden tener impacto directo en las condiciones sociales. Es allí donde la maquinaria de la ciudad cojea. Donde el entramado de *capas* deja de funcionar.

Se trata de una revisión crítica de los hechos urbanos de la ciudad. Todo ello con el fin de establecer posibles directrices y estrategias urbanas para la ciudad del mañana. Comprender la ciudad. Saber de dónde viene para decidir hacia dónde va. El conocimiento de los *estratos* que la conforman funciona como instrumento principal para la localización de debilidades. Como una herramienta propositiva para dar lugar a estrategias de regeneración urbana que rompan con la superficialidad y la mediocridad. Entendiendo que, para que una ciudad funcione, deben hacerlo todas sus partes.

Ciudad y territorio

Desde la antigüedad, las ciudades se asientan sobre los territorios para sacar partido de su contexto inmediato. Aprovechan los cursos de agua para fertilizar las tierras. Los caminos para comunicarlas. Las colinas con visuales para hacer fácil la defensa. Los ecosistemas urbanos que aún hoy encontramos son la herencia de la elección de un emplazamiento acertado en un momento determinado. Cuesta encontrar alguna gran ciudad europea que no cuente con un río, con el mar o, simplemente, con una situación geográfica privilegiada. Estos condicionantes no solo tienen que ver con su nacimiento, sino también con su desarrollo. Lo que antaño fueron virtudes se han ido convirtiendo, paulatinamente, en grandes disyuntivas urbanas. Resolverlas es un imperativo para la evolución de las ciudades.

Los ejemplos de disputas entre territorios ásperos y quebrados con sus respectivas tramas urbanas son múltiples. El estudio de la situación adecuada para una nueva urbe formaba ya parte de la cultura griega. La vida cívica y el abastecimiento son dos capas superpuestas conjuradas en una misma ciudad.

Un referente más cercano. Tarragona: puerto, río y ciudad. *Serrallo, Francolí y Part Alta*. Todos ellos, son elementos complementarios y al mismo tiempo contradictorios. Nuevamente se trata de una ciudad con dos cabezas. La ciudad moderna discurre entre ellas y trata de encadenarlas. Al mismo tiempo el progreso no espera. Trenes, coches, equipamientos, industrias, todos reclaman su lugar. Respondiendo a las necesidades se implantan las conexiones verticales, a menudo, sin conciencia de estar haciéndolo.

El especial caso de Lausanne como paradigma

El caso de *Lausanne* es paradigmático. Es usado ya como ejemplo de esta constante lucha entre territorio y evolución urbana en el libro *Earth Moves: The Furnishing of Territories* de Bernard Cache (1995). Cache plantea, a través de la historia formal de *Lausanne*, la necesidad de una lectura dual del territorio. Propone el reconocimiento de sus características físicas, pero también el de su identidad abstracta y colectiva.

Antes de ser ciudad, el territorio hoy ocupado por *Lausanne* era ya, en sí mismo, una estratificación de accidentes geográficos. Un resultado evidente de la continua evolución del territorio. De glaciares y deshielos. De sedimentos y erosiones. Una bisagra natural entre dos planos: el Plateau Suisse y el Lago Léman. El Plateau Suisse -el Mittelland, el Altiplano Svizzero- es la meseta que cruza el país helvético entre las montañas del Jura y los Alpes. *Lausanne*, se sitúa como la punta de la flecha de esta llanura que desemboca en el Lago Léman, la superficie lacustre más grande de Europa Occidental. La gestión de este encuentro será objeto de preocupación intrínseca en el proceso de implantación de la trama urbana que lo ocupará.

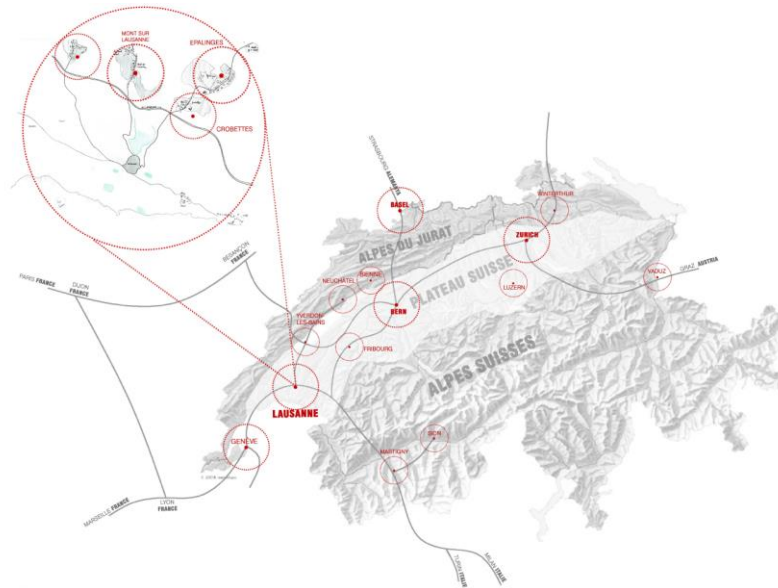


Fig. 01 Comunicaciones y ciudades en la Meseta Suiza. Elaboración propia.

El Plateau Suisse es un elemento intraestructural del territorio helvético. Las principales arterias de comunicaciones transcurren por él. También acoge sus principales ciudades: Zúrich. Berna. *Lausanne*. Ginebra. Todas, a excepción de Basilea. También el Lago Léman actúa como aglutinador de asentamientos urbanos. Como plaza central de la “*Metropolis Lemanique*” que se dispone en su entorno. Resulta ser el elemento más específico y estructurante de las ciudades que lo construyen, actor principal que da carácter e identidad al territorio. Pero que, a menudo, aparece relegado a un segundo plano, tratado más como un telón de fondo que como un elemento estructurador. (2b Architectes, *Regard sur une Métropole en devenir*, 2012)

Si cambiamos de escala, este territorio tiene sus particularidades propias. A su condición de bisagra se suman sus accidentes geográficos específicos. Estos añaden *capas* a la definición física y formal del lugar. La colina que transcurre paralela al río es uno de ellos. En términos geológicos, se trata de una morrena lateral que yace a poca distancia de la orilla del lago, fruto de la sedimentación del glaciar del Rhone. Esta colina condiciona el transcurso de los ríos que alimentan el Léman.

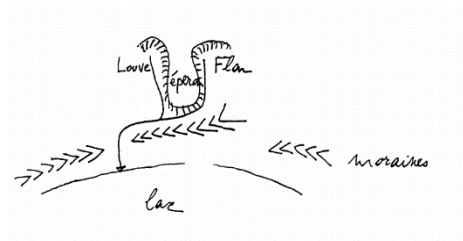


Fig. 02 Dibujo del valle de los ríos y la colina de la morrena. Fuente: (Bernard Cache, 1995, *Earth Move*)

El lago atrae las aguas de los ríos que arañan el territorio para llegar a él. Los torrentes sortean la morrena en busca del punto menos escarpado que les permita completar su recorrido. Este baile en el curso de las aguas, con apariencia aleatoria y explicación geológica, dibuja un territorio particular a orillas del Léman. El resultado es un terreno modelado por un conjunto de cicatrices, unos ríos que se abren camino, como trincheras, hacia el lago. Provocan la aparición de montículos y colinas. La *Cité de Lausanne* ocupará una de ellas. El agua ha actuado como infraestructura principal del territorio. Elemento de atracción de asentamientos urbanos. Flujo de comunicaciones y aglomerante de comunidades. Al mismo tiempo, sus huellas han sido los mayores condicionantes para su desarrollo.



Fig. 03 El territorio a las orillas del lago Léman. Elaboración propia.

Los estudios arqueológicos apuntan que el territorio fue ocupado por un primer asentamiento que eligió una posición distinta a la de la ciudad que hoy conocemos. *Lousonna-Vidy* aprovechaba la llanura de las playas del Léman y se situaba a su vera. Los restos de un posible puerto gallo-romano hacen pensar que primaron las líneas comerciales que ofrecía el lago. Una vez más, el territorio dispone pero son las necesidades y aspiraciones de sus gentes las que acaban definiendo el destino de la ciudad. Muy distinto habría sido el *Lausanne* de hoy en día si esta primera implantación semiurbana hubiera prosperado. Seguramente se parecería más a su vecina de región lacustre -Ginebra- con su núcleo urbano abrazando las orillas del Léman sin reparos.

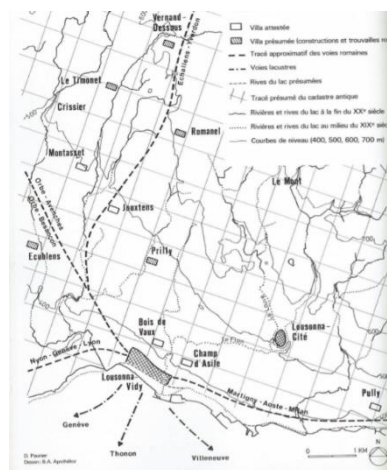


Fig. 04 Posición del asentamiento gallo-romano Lousonna-Vidy. (Fuente: Jean Charles Biaudet, 1982, *Histoire de Lausanne*)

Las necesidades de la sociedad que más tarde vuelve a habitar el lugar, de nuevo son distintas. La colina de la actual Cité será la elegida esta vez. Una colina rodeada por dos ríos, el Flon y la Louve. Situada a menos de un kilómetro del Léman. Los ríos dibujan, como si se tratase de un foso que protege una fortaleza, trincheras alrededor del montículo. Unos metros más abajo, se fusionan en uno solo hasta llegar

al lago sorteando la morrena. Estas condiciones abruptas y de difícil acceso confieren al lugar una evidente *posición estratégica* defensiva.

A su vez, los pies de la colina son un cruce de caminos. De Berna a Ginebra. De Lyon a Milán. De Aosta a Bessançon. Comunicación y defensa. Mientras a los pies del promontorio la ciudad se relaciona con el mundo, en la Cité, su cabeza, se encuentra a salvo. Es en lo alto del montículo donde se construye la ciudad religiosa. La Cité. Donde se establece el poder religioso y administrativo de la sociedad de la Edad Media. La gestión de la riqueza y, por consiguiente, del territorio está en sus manos. Mientras, a los pies de la colina, el establecimiento de un primer asentamiento con objetivos comerciales -en la cresta de la morrena- va tomando forma. Estos dos agentes conforman la ciudad medieval y sientan precedente para su evolución.

Referencias y resonancias

El aspecto de nuestras ciudades de hoy responde en gran medida a sus condiciones preexistentes, pero también a la gestión de dicha preexistencia. Evidencian cómo han luchado para sobreponerse a su idiosincrasia inicial y a su destino. Ahí es donde se mezclan tangible e intangible. Detrás de cada puente, parque o avenida se esconde una razón humana, una decisión fruto de un momento histórico preciso, unas condiciones socioeconómicas determinadas, una ideología política concreta.

Cojamos esta vez el ejemplo de París. Actualmente ciudad de anchos bulevares. Una ciudad en red dominada por grandes avenidas paralelas y perpendiculares al Sena. Un teatro viviente con cafés, terrazas y plantas bajas de grandes almacenes. Sin embargo, si viéramos la ciudad anterior al siglo XVIII, no reconoceríamos ninguno de todos estos símbolos. Nos encontraríamos con una ciudad sin aceras, sin alcantarillado ni *brasseries* abarrotadas. Con un entramado de callejuelas irregulares y desordenadas en cul-de-sac. Un caldo de cultivo para la revuelta. Una ciudad imposible de cruzar.

Los cambios introducidos por el barón Haussmann reorganizaban la ciudad, agilizaban su movilidad y, sobre todo, la salubridad y el confort, a la vez que impedían las barricadas. El nuevo modelo de ciudad mejoraba las condiciones de vida de sus habitantes al mismo tiempo que los alejaba socialmente. No sólo cambiaba físicamente la ciudad, sino que intervenía directamente en la esencia de las relaciones personales. La modernidad trajo consigo una nueva manera de vivir la ciudad. Y también de controlarla. La morfología de la ciudad se adapta a las necesidades de sus regentes y al modelo sociopolítico de la época.

Otro icono de la ciudad moderna que nos servirá como ejemplo es Central Park, en Nueva York. Un inmenso parque en el corazón de Manhattan. Pulmón verde y revulsivo urbano. En este caso, Olmsted concibe un gran parque a las afueras de la ciudad con un propósito integrador. Apostando por el valor social de la naturaleza, Central Park aparece como un lugar inclusivo e impersonal. Un punto de encuentro sin importar procedencia o clase social. Un elemento urbano experimental, pensado desde la ética social que redefine el trazado de la ciudad.

¿Tendría París el aspecto actual sin la Revolución Francesa? ¿Cómo se hubiera organizado la ciudad sin la intervención de Haussmann? ¿Qué aspecto tendría Nueva York sin la voluntad integradora de Olmsted? Ambos ejemplos muestran que, más allá de la inevitable mejora en la salubridad de las ciudades, de la evolución de los materiales o de la movilidad urbana, cada ciudad acumula una sucesión de decisiones que tienen que ver con sus habitantes y sus gobernantes. Y con los intereses que los han regido en cada situación. La estructura de nuestras ciudades está intrínsecamente ligada a la toma de decisiones políticas en momentos concretos.

Si volvemos al caso de *Lausanne*, encontraremos nuevamente una superposición de situaciones e intereses distintos que condicionan su morfología. A partir del siglo XVIII y como espejo de la evolución de la

sociedad, la ciudad se convierte en escenario de la eterna rivalidad entre el clero y una incipiente nueva clase social: la burguesía. Lo que empezó siendo un intercambio de mercancías, que aprovechaba el cruce de caminos entre locales y viajeros, se materializó en una estructura urbana comercial: en el Bourg. *Lausanne* se convierte en una ciudad de dos cabezas, de dos potencias. Dos aspiraciones e intereses que divergen. Una vez más, el valle del río define la forma de vivir la ciudad y de repartir su poder. La trinchera del agua separa las dos cabezas, escenificando su rivalidad en el poder.

Al mismo tiempo, la necesidad de sacar partido de los cursos de agua a nivel productivo va en aumento. Los nuevos barrios obreros empiezan a construirse en las afueras de las primeras murallas, agolpándose alrededor de ellas. Nacen el barrio de Saint Laurent y el del Vallon. “La pequeña Italia”, por la cantidad de obreros extranjeros que alberga. No será hasta bastantes años más tarde cuando las piezas encajaran en una única ciudad. Esta suma de poder e intereses propicia que *Lausanne* se convierta en la capital del Canton de Vaud. La ciudad pasa por encima de las preexistencias que la dividían. Este hecho se significa con el primer cubrimiento del río: la place du Pont. Es la semilla de una estrategia de imposición urbana. La muestra de la voluntad política de ser una sola ciudad, la necesidad de unir las partes.

La explosión demográfica y comercial de la recién nacida República Helvética pide paso en una ciudad aún demasiado encajonada en su estructura medieval. Aquello que antes era una envidiable defensa, ahora es un *corsé*. Los ríos se convierten en un estorbo para el desarrollo de nuevos barrios. La ciudad sobre la colina empieza a ser un problema, tanto para cruzarla como para acceder a ella.

Ante la obsolescencia de la ciudad bipartida, surge la necesidad de reformular su estructura. El crecimiento de la población y las nuevas formas de producción y comercio requieren una modernización y ampliación de la ciudad, ya a mediados del siglo XVIII. Distintos y nuevos actores sociales conviven e intervienen en la regeneración de la ciudad. Religión, burguesía y proletariado. Entendiendo su situación y prioridades entendemos el crecimiento de la ciudad.

“Prenons, par exemple, un chargement provenant de France et allant en direction de Berne ou de l’Italie. Obligatoirement, il entrait en ville par la rue de l’Aie pour se diriger vers l’église Saint-Laurent . Il avait ensuite le choix entre descendre la rue du Gd-Saint-Jean en traversant la Louve, pour aboutir à la place du Pont, ou emprunter la rue Saint-Laurent et la place de la Palud. De la place du Pont , il lui fallait gravir la rue Saint-François, puis la rue de Bourg et, selon sa destination, continuer horizontalement en direction de l’est ou monter la rue Marterey en direction de Berne. On rapporte que les diligences montaient péniblement la rue Marterey avec douze chevaux ou que certains attelages lourdement chargés avaient besoin de dix-huit chevaux. Imaginons l’encombrement que devait provoquer un tel train au milieu de la rue Saint-François. »

Philippe Gasser. *L’Héritage du Moyen âge*. Artículo para la revista *Ingénieurs et architectes suisses* n° 20, 21 de septiembre de 1988.

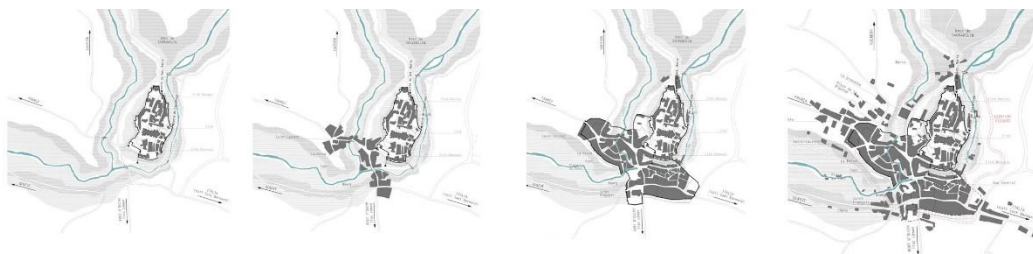


Fig. 05 Evolución formal de Lausanne. Elaboración propia.

En este contexto llega a *Lausanne* la mayor obra de ingeniería que ha visto la ciudad. A mediados del siglo XIX, bajo la imperiosa necesidad de mejorar la movilidad de la ciudad, aparece *la ceinture Pichard*. Un cinturón artificial y anivelado que rodea la ciudad y la une a las vías de comunicación circundantes. Cruza los ríos, perfora montañas, derriba casas. Lo necesario para tener por fin una infraestructura a la altura del nuevo siglo. Una nueva plataforma urbana donde puedan circular los recién llegados coches y tranvías. Un instrumento para cruzar y moverse por la ciudad fácilmente, sobreponiéndose a las difíciles condiciones preexistentes de *Lausanne*. Las grandes obras públicas, el ejemplo de París llegó a *Lausanne*.



Fig. 4. – « Quand on voit tant d'ouvrages de ce genre perdus dans des gorges sauvages, livrer leur svelte architecture à l'admiration des pères et des chèvres, on se dit que c'est une bonne fortune pour un constructeur que d'avoir affaire à des piétons attentifs et de fixer les regards d'une ville entière. » (J. Gaudard dans la Gazette de Lausanne du 9 septembre 1892.)

Fig. 06 Grand Pont. Fuente: (Philippe Gasser, 1988, *L'Héritage du Moyen âge*)

La ciudad renace sobre unos nuevos cimientos. El nuevo trazado provoca la explosión urbana allá por donde pasa. Las reglas del juego han cambiado. La ciudad tiene una nueva referencia. Potente. Moderna. Cómoda. Y basará su crecimiento en sus directrices. El cinturón se convertirá en un elemento integrador y discriminador al mismo tiempo. La necesidad de elegir una cota de referencia para el trazado, *estratifica la ciudad en vertical*. Física y socialmente.

El cinturón toma como nivel de referencia el barrio del Bourg, feudo de los burgueses y en relación directa con las rutas comerciales de la ciudad. Estar enlazado con éste significa estarlo también con el barrio en auge. Significa tener fácil acceso a cualquier punto de la ciudad y tener transporte público. Por otro lado, estar desconectado significará comportará, cada vez más, convertirse en una zona inaccesible y olvidada de la ciudad. Porque conlleva subir y bajar. Porque conlleva cruzar ríos. Porque te aleja de la vida pública de la ciudad.

Con el precedente de Pichard, la ciudad toma conciencia del poder de la tecnología sobre el territorio. Los ríos son desbancados por el cinturón como gran organizador de la trama urbana de *Lausanne*. El hombre hace valer su poder sobre la naturaleza, y la infraestructura se erige como una capa dominante sobrepuesta a la ciudad como la que conocíamos hasta el momento. Empiezan los constantes esfuerzos por esconder bajo hierro, ladrillo y hormigón, todos aquellos elementos que dificultaban el cómodo crecimiento de la ciudad. El desvío y cubrimiento de los ríos, empezado décadas atrás, se acelera hasta hacerlos invisibles. El resultado, hoy todavía latente, es el de dos ciudades superpuestas: la del agua y la del cinturón.

La expansión de la ciudad a partir de este momento se ve claramente influida por las directrices de Pichard. Las grandes avenidas salen radialmente del cinturón en busca de las localidades más próximas. Y hacia el lago. El tejido urbano se expande linealmente a través de estos ejes. De este a oeste y del centro al sur. Sorteando las dificultades topográficas y siguiendo la nueva geometría, empiezan a formarse los nuevos ensanches de la ciudad. A su vez, el norte de la ciudad va quedando olvidado. El norte es demasiado escarpado, sólo conduce a los pueblos de granjas. Campesinos.

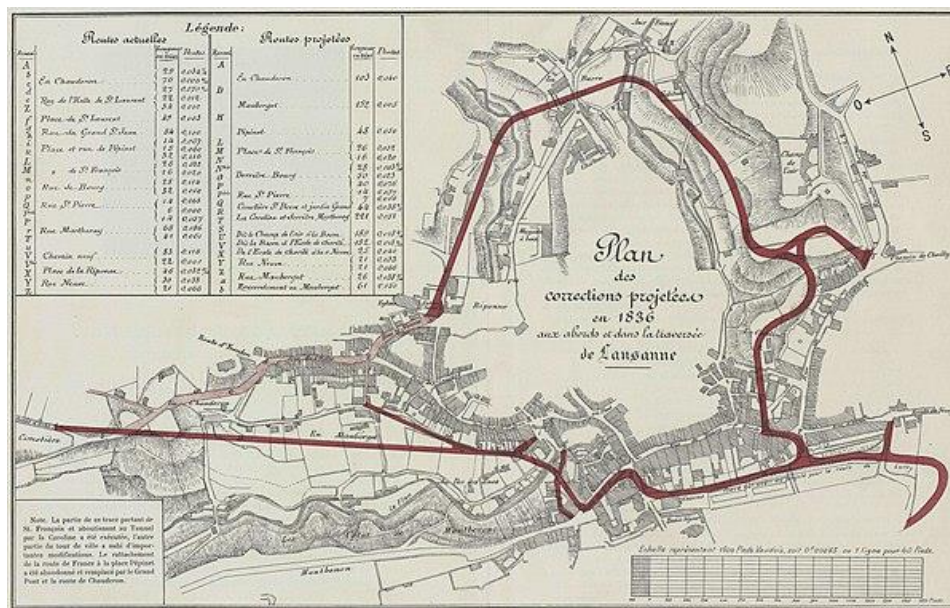




Fig. 08. Carta postal anónima. 1903, Avenue Daples.



Fig. 09 y 10 Imágenes para la exposición PLOT, F'AR Lausanne. Fuente: Filip Dujardin

La malla de *plots* es uno de los grandes éxitos del nuevo *Lausanne*. Su estructura permitía densificar habitacionalmente la ciudad y asentarse sobre morrenas y colinas, generando un entramado de calles organizadas por terrazas. Cada *plot* aparece como un elemento particular de la ciudad. Una nueva puntada que va cosiendo la ciudad en vertical y horizontal. El *plot* marca la diferencia con respecto a otros ejemplos de construcción de ciudades contemporáneas basada en elementos aislados. Tiene la capacidad de ser una suma de excepciones. De mantener la perspectiva de una calle a pesar de segmentarla. Consigue densidad poblacional y urbana al mismo tiempo. Hace que pasen cosas en la calle.

Sin embargo, este modelo se ha ido pervirtiendo en los últimos tiempos. Ya a mediados del siglo XX, con una creciente escasez de viviendas, el *plot* se reinterpreta como estrategia para construir la periferia de la ciudad. Sus cualidades urbanas son olvidadas en detrimento de la calidad de sus viviendas. Se empiezan a concebir como bloques en medio de un parque, desde donde sus habitantes puedan ver árboles, y el lago, desde sus balcones. La calidad de las calles pasa a un segundo plano. Aparecen altos muros de contención y bloques de viviendas ensimismados. Una red de transporte público competente y la tecnología de escaleras mecánicas y ascensores asegura a los residentes un cómodo acceso a casa. Una vez más, el cambio de necesidades y prioridades de la sociedad provoca un cambio de rumbo en la morfología urbana.

La reconciliación como herramienta de futuro

El esfuerzo por entender la composición e historia de la ciudad actual responde a un propósito: tener herramientas para imaginar la ciudad del futuro. *Lausanne*, como otras ciudades, repite un mismo patrón. Se afana en sobreponerse a sus condiciones físicas iniciales e intenta borrarlas para poder seguir avanzando. Erigir puentes para continuar calles. Tapar ríos y transformarlos en avenidas. Construir infraestructuras a nivel. Los *plots*. Todo ello ha llevado a *Lausanne* a ser la ciudad que hoy conocemos. Una ciudad próspera. La cuarta ciudad de Suiza. Capital del Cantón de Vaud y principal referencia del arco lemánico junto a Ginebra. Al mismo tiempo, esta especie de negación a sí misma ha dejado cicatrices abiertas en la ciudad. Zonas olvidadas y encuentros por resolver a las que el progreso ha sido ciego. Hasta hoy.

La población de la ciudad ha aumentado un 15% en los últimos veinte años y la previsión de crecimiento se prevé en casi un 40% en los próximos treinta (Fuente: Contrôle des habitants Lausanne. *Évolution de la population lausannoise depuis 1989*). Una vez más, *Lausanne* requiere de una sólida estrategia de crecimiento urbano y densificación habitacional. Las soluciones llevadas a cabo hasta el momento por la administración local siguen la estela de sus antepasados. Colmatar espacios vacíos. Construir nuevos barrios en terrenos vírgenes en la periferia. Ampliar la red de transporte público. Grandes y nuevos equipamientos públicos. Una fórmula eficaz y conocida.

Sin embargo, la reflexión sobre los distintos *estratos* que explican la evolución formal de la ciudad nos lleva a la necesidad de plantear otro tipo de soluciones. El urbanismo del siglo XXI está llamado a ser vertical. A coser las distintas capas para que la ciudad funcione como una tectónica harmónica. Habrá que detectar las discontinuidades, físicas y sociales de *Lausanne* y hacerlas el centro de las nuevas actuaciones. Contamos con un precedente reciente: la place de l'Europe. Un punto estratégico donde las distintas *Lausanne* convergen. Un nudo donde afloran todos los momentos históricos de la ciudad: el cruce de los ríos, el cinturón de Pichard, la nueva línea de metro.

Hasta principios de siglo, este era un lugar completamente olvidado y apartado de la vida pública de la ciudad. Usado como una gran bolsa de aparcamiento, su difícil acceso le convertía en un cul-de-sac. Su proyecto de recalificación urbana fue una revolución para *Lausanne*. Se eliminaron los coches en superficie. Se instalaron escaleras y ascensores uniendo los distintos niveles. Se rehabilitaron las naves que conformaban el espacio y se puso de relieve el valor del gran puente que lo preside. De pronto, un espacio amorfo generado por la huella de dos ríos, pasaba a ser una plaza. Un espacio compuesto y definido por distintas plataformas. Un nudo de comunicaciones. Una nueva centralidad herencia del vacío que dejó el agua.



Fig. 11. La Place de l'Europe. Fuente: Jerome Klatz

No obstante, si bien este es un buen ejemplo, no deja de ser una actuación puntual. No debemos conformarnos con actuaciones concretas. La antigua huella del río debe ser estudiada como un conjunto. Como un paisaje urbano único, con sus singularidades y sus encuentros con el resto de las capas de la ciudad. El nuevo *Grand Lausanne* debe atacar las discontinuidades históricas de su tejido. Carece de sentido seguir creciendo en extensión mientras aún quedan zonas de oportunidad en el centro de la ciudad. No es lógico construir viviendas de lujo en el lago mientras hay familias compartiendo baño en la ciudad. *Lausanne* tiene que mirar de nuevo hacia el norte, donde la *orografía* de los ríos aún está muy presente. Donde aún existe un barrio entero, el Vallon, encajonado en un valle y desconectado del resto de la ciudad.

No se trata en ningún caso de intentar equiparar el norte con el sur de la ciudad. Hablamos de una compensación de oportunidades, no de una mimetización. Las operaciones que se lleven a cabo serán delicadas. La gentrificación es un fenómeno que acecha estas zonas. Su proximidad al centro de la ciudad y su fuerte relación con la naturaleza suscitan, hoy, el interés de los grandes inversores. Entretanto, las asociaciones culturales y vecinales van aflorando. El sentimiento de comunidad y pertinencia es muy fuerte. La municipalidad ya ha empezado a trabajar en ellas para imaginar una nueva directriz para otro gran proyecto de ciudad: el sector Riponne-Tunnel. Es un buen comienzo.

No sabemos cuáles han de ser las actuaciones específicas que deberán realizarse en cada caso, pero sabemos que tendrán que ver con la *place de l'Europe* y con los *plot*. *Lausanne* debe servirse esta vez de la tecnología para conseguir la convivencia entre sus partes y no para imponer una sobre la otra. Los ascensores y escaleras mecánicas deben pasar a formar parte del paisaje urbano de la ciudad. Como lo son los pasos de peatones o los semáforos. Las dimensiones de la ciudad permiten cruzarla a pie. Si puede hacerse cómodamente, favorecerá necesariamente a ciudad y ciudadanos.

Es el momento de mirar atrás para impulsarse hacia el futuro. Usar el diseño del espacio público como elemento socializador e integrador. Evitar segregaciones y discriminaciones. Un intento de democratizar la ciudad y reivindicar su identidad al mismo tiempo. De aprovechar la *estratificación* de *Lausanne* como virtud y hecho diferencial. Es quizás el momento de volver a sentir el paso de los ríos bajo nuestros pies. De integrar el agua en la conciencia colectiva de los ciudadanos de *Lausanne*. Para no repetir errores pasados. Para aprender a amar a nuestras ciudades. Para ser mejores ciudadanos.

Agradecimientos

La investigación de esta ponencia se ha financiado mediante el Ministerio Español de Ciencia, Innovación y Universidades a través de su proyecto de investigación CHORA (CSO2017-82411-P) y AEI/FEDER, UE y por el Departamento de Investigación y Universidades del Gobierno Catalán por medio del grupo 2017SGR22.

Bibliografía

- Sennett, R. 2018. *Construir i habitar. Ètica per a la ciutat*. Barcelona: Arcadia Editorial.
- Pécllet, J. 1990. *Une place pour Lausanne, entretien avec Marx Lévy*. Lausanne: Avant-pro.
- Botta, M. 1976. *Architecture documentation de base, 4eme semestre Mario Botta professeur invité*. Lausanne: EPFL.
- Polla, L. 1975. *Lausanne 1860 – 1910 maisons et quartiers d'autrefois*. Lausanne: Payot Lausanne.
- Polla, L. 1984. *Lausanne passé et présent sous le même angle*. Lausanne: Payot Lausanne.
- Cache, B. 1995. *Earth Moves the furnishing of territories*. Cambridge: MITT Press.
- Étienne, F. 1982. *Histoire de Lausanne publiée sous la direction de Jean Charles Biaudet*. Lausanne : Annales. Économies, Sociétés, Civilisations.
- Lausanne, Service d'Urbanisme. 1990. *Concours d'idées pour l'aménagement du lieu dit "Gare du Flon"* Lausanne : Ville de Lausanne.
- Radef, A. 1991. *Lausanne chronologie d'une vie histoire et paysages*. Lausanne : Payot Lausanne.
- Gehl, J. 2009. *La humanización del espacio urbano*. Barcelona: Editorial Reverté
- Junod, C. 2016. *Cahier de théorie à l'intérieur les espaces domestiques du logement collectif suisse*. Lausanne : PPUR
- Lacaton A, y Vassal, JP. 2017. *Actitud*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Revue Traces. 2017. *Quand la force de l'eau transformait les villes*. Lausanne: École Polytechnique Fédérale de Lausanne.

Potencial y retos de la forma urbana en el ejercicio de los derechos de la infancia en el contexto mexicano.

Prospective and challenges of the urban form in practicing children's rights in the Mexican context.

Héctor Quiroz Rothe¹

¹(Facultad de Arquitectura) Universidad Nacional Autónoma de México, hector.quiroz.rothe@fa.unam.mx

Palabras clave: Derechos de la infancia, espacios públicos para el juego, morfología urbana, ciudad de México

Resumen:

A pesar de la existencia de un marco jurídico que garantiza los derechos de la infancia, entre los cuales nos interesa destacar el derecho a la participación y el derecho al juego, su realización en los entornos construidos de las ciudades mexicanas sigue enfrentándose a grandes retos. La inseguridad real y percibida ha ido restringiendo la presencia de menores de edad en los espacios públicos, negando la función educadora de la ciudad. Las autoridades promueven ejercicios de participación conducida e intervenciones estandarizadas para el diseño de espacios de juego, con efectos cuestionables desde una perspectiva integral del usuario infantil. En reacción se han multiplicado las iniciativas que desde organizaciones y colectivos de la sociedad civil, buscan empoderar a los infantes a través de procesos participativos y cocreativos de intervención y rediseño de espacios públicos, con resultados muy alentadores. Aunque la forma urbana no es la razón primera del éxito o fracaso de estas intervenciones, en este documento desarrollaremos la reflexión sobre los retos y el potencial que ofrecen distintas morfologías características de la metrópoli mexicana para avanzar en la construcción de ciudades más incluyentes con los menores de edad. Los argumentos se basan en la revisión documental y el seguimiento de diversas intervenciones realizadas en años recientes.

Key words: children's rights, urban playgrounds, urban morphology, Mexico City

Abstract:

In spite of an existing legal framework that guarantee children's rights, specifically their participation and the right to playtime still face big challenges in the built environment of Mexican cities. Increasing insecurity (real and perceived) has been restricting the presence of children in urban public spaces, denying the educational function of the city. Local authorities promote led participation exercises and standardized design interventions in playgrounds, with problematic effects from a more integrated approach of the children's needs and expectations. In reaction social based organisations have launched also diverse initiatives that look to empower the childrens through participatory and cocreative processes to redesign public spaces with encouraging results. Even if the urban form is not the main cause of the failure or success of these initiatives, in this paper we will forethought about the challenges and prospectives identified in four urban morphologies that distinguish the Mexican metropolis to progress in the construction of more inclusive cities for children. The arguments are based on documentary review and monitoring public and social projects executed in recent years.

Antecedentes: el diseño de las ciudades y la infancia

Podemos afirmar que los urbanistas arrastramos una deuda con diversos sectores de la sociedad que en la breve historia de la disciplina quedaron fuera de consideración por parte de los tomadores de decisiones respecto a la forma, el funcionamiento y el futuro de nuestras ciudades.

Si concebimos a las ciudades como un instrumento para que todos podamos desarrollar al máximo nuestras capacidades y realizarnos plenamente como seres humanos, el reto sigue siendo enorme, ya que tiene poco tiempo que hemos comenzado a actuar para que los entornos construidos que intervenimos en nuestra práctica profesional sean incluyentes y consideren las necesidades de grupos vulnerables, minorías o como queramos llamar a esa mayoría de personas que no corresponden al grupo hegemónico de los varones en edad productiva, quienes durante siglos fueron los protagonistas de la vida urbana. Sin duda hay antecedentes muy valiosos de prácticas para hacer ciudades más incluyentes pero de manera general estas supuestas minorías siguen enfrentándose en su vida cotidiana a un medio urbano hostil en distintos grados. De manera muy general podríamos empezar con las mujeres, grupo heterogéneo de población que desde hace varias décadas o años –dependiendo de punto de vista- luchan desde diversos frentes para que sus contribuciones a la sociedad sean reconocidas y valoradas. Y que esto se refleje en las políticas públicas y específicamente en los espacios públicos, los medios de transporte, los equipamientos y demás elementos de la estructura urbana. Otros grupos excluidos en nuestra historia son los adultos mayores y las personas con capacidades diferentes.

El grupo que nos ocupa en este documento es la población infantil, igualmente heterogénea si lo combinamos con otros criterios: edad, género, ingresos de la familia, pertenencia a una cultura indígena, capacidades diferentes, etc. Solo por edades podemos reconocer al menos tres etapas que hacemos coincidir con el preescolar, la primaria y la secundaria. Antes del preescolar se encuentran los infantes totalmente dependientes de un adulto, en los años de primaria hay importantes diferencias en el desarrollo cognitivo y emocional de un niño de 6 y uno de 12 años, y la secundaria es el inicio de la adolescencia que comparte la condición de menor de edad con los infantes.

La indiferencia del urbanismo convencional respecto a las necesidades de los niños es aún más contradictoria que en el caso de las mujeres. En primer lugar porque todos los adultos fuimos niños alguna vez. El olvido puede tener una explicación en la historia cultural. En Occidente hasta hace poco más de un siglo los niños empezaron a ser concebidos como un grupo social con características, necesidades y derechos específicos. Antes, eran adultos en ciernes en una etapa transitoria que no todos superaban por la elevada mortalidad infantil que imperó hasta hace un siglo. Sin embargo, hasta la fecha prevalece la concepción del infante como un sujeto vulnerable dependiente de un cuidador adulto, más que un sujeto con derechos específicos.

La única explicación que he encontrado para la hostilidad de nuestras ciudades hacia los niños o más bien la indiferencia de las autoridades para mejorar la habitabilidad de los entornos urbanos cotidianos, más allá de los discursos o -en el mejor de los casos- de la instalación de juegos infantiles en cualquier lugar posible, es que los menores de edad no representan votos que ganar en las lógicas del marketing partidista que domina la política de estos tiempos. Esto nos lleva a la condición de dependencia jurídica de los menores de edad poseedores de derechos sin estar sujetos a obligaciones, o bien éstos recaen indirectamente en los adultos responsables de su cuidado y educación. Dicho de otra manera, un niño es un ciudadano especial cuya opinión no tiene el mismo peso que la de un adulto votante.

Aunque la psicología y la pedagogía han hecho contribuciones muy importantes para entender la trascendencia de los años infantiles en el posterior desarrollo de los adultos y de la sociedad en general, la incorporación de la perspectiva infantil en la práctica del urbanismo sigue siendo algo novedoso. En el ámbito internacional desde la década de 1970 encontramos estudios y estrategias pedagógicas para incorporar a los infantes en procesos de participación en proyectos urbanísticos. Por ejemplo *Growing Up in cities* de Kevin Lynch (1977) o *The child in the city* de Colin Ward (1978).

Actualmente en México se han multiplicado las iniciativas encabezadas por organizaciones de la sociedad civil, académicas e institucionales que se llevan a cabo para fomentar la participación infantil, aunque la información que generan no se sistematiza ni se difunde con la amplitud deseable, estamos convencidos del impacto y de la capacidad formativa de estas experiencias para todos los participantes niños y adultos.

Aunque es un lugar común, es cierto: los niños son el germen de la sociedad del futuro. La experiencia que tengan de la ciudad como espacio y colectivo, determinará en buena medida las relaciones constructivas o conflictivas que tendrán posteriormente con ese espacio y con el resto de la sociedad. Asumimos que la forma por sí sola no transformara las estructuras sociales, el proceso es lento, demasiado quizás, y la educación es la clave.

En el caso de la ciudad de México, los extremos de esta experiencia los encontramos por un lado, entre los niños de las familias de las clases más acomodadas cuya movilidad y socialización dependen completamente del automóvil particular y de equipamientos privados (escuelas, clubes, centros comerciales). Aunque son una minoría, por su posición social privilegiada es muy probable que se conviertan en tomadores de decisiones que influirán de una u otra forma en el futuro de nuestra sociedad.

Por otro lado, están los niños de grupos sociales menos favorecidos que pasan mucho tiempo en el espacio público, no sólo jugando en la calle, también descansando, haciendo tareas o acompañando a sus padres en sus trabajos como vendedores callejeros, en mercados públicos, comercios y talleres. ¿Sometidos a riesgos innecesarios o beneficiándose de una educación informal para sobrevivir en un entorno urbano hostil? En una investigación de base cualitativa en proceso sobre la experiencia infantil de la ciudad de México en la memoria de adultos mayores (Quiroz, 2017), encontramos una y otra vez anécdotas que refuerzan la experiencia en la calle como un aprendizaje fundamental en la transición hacia la edad adulta.

De acuerdo con el documento publicado por Gülgönen y LabCdMx (2016, :27) los principales factores que alejan a la infancia del espacio público en la ciudad son:

- La prioridad dada al automóvil en el desarrollo urbano y la carencia de infraestructura adecuada para garantizar la seguridad de los peatones
- La inseguridad y violencia en las calles
- El abuso de la tecnología y los medios de comunicación
- El control del tiempo libre de los niños
- La dispersión a nivel legislativo del vínculo entre el derecho al juego y el impacto en el desarrollo urbano.
- La falta de equidad y calidad en los espacios públicos abiertos o verdes, así como las restricciones en los espacios de juego existentes.

Marco jurídico y experiencias de participación infantil en la ciudad de México

La no inclusión de los niños en el espacio público más que un problema urbanístico es sobre todo un problema político asociado a la definición de la ciudadanía contemporánea. Hasta hace relativamente poco tiempo los niños y las niñas fueron considerados sujetos sociales pasivos. A partir de 1989, la ciudadanía infantil fue reconocida por la Convención sobre los derechos del niño de las Naciones Unidas. De acuerdo con sus principios, los niños y adolescentes se convierten en ciudadanos con derechos civiles y políticos. Pueden asociarse y participar en las decisiones que afecten su integridad, así como el espacio que habitan, de acuerdo a sus capacidades y madurez.

Las iniciativas internacionales han permeado en la legislación local. En México, la Ley general de los derechos de niñas, niños y adolescentes (LGDNNA) (2014) considera entre otros: el derecho a vivir en condiciones de bienestar; el derecho al juego y al esparcimiento, y el derecho a la participación. Sobre este último establece en su artículo 71 que los niños, niñas y adolescentes...tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez.

Entre los objetivos de esta ley se busca promover los mecanismos de participación de la infancia “aquellos que deben realizarse por las autoridades o servidores públicos, familia y sociedad a fin de que las niñas, niños y adolescentes estén informados, se formen una opinión propia, que la expresen y puedan participar y organizarse en torno a sus intereses”.

De la ley se deriva el Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de México (SIPINNA) para la alineación, diseño e implementación de la política pública con perspectiva de derechos humanos de la infancia. El sistema cuenta con una comisión de participación infantil de la que se desprende la Estrategia de participación infantil para la ciudad, la cual de acuerdo a la información oficial disponible carece de una asignación presupuestaria (López Vergara, 2018, :41).

A pesar de este marco normativo, Gülgönen (2016a, :90) señala la falta de comprensión por parte del Estado de la participación como un derecho vinculado con el ejercicio de la ciudadanía. La definición de ciudadanía convencional excluye a los menores de 18 años, este grupo de población a pesar de ser una tercera parte de la población carece de espacios participativos formales, así como de representantes en los órganos legislativos y de gobierno. En la práctica la formación de la ciudadanía se limita al contexto escolar donde la participación estaba concebida como un acto simbólico de formación cívica, no como ejercicio de la ciudadanía (Gülgönen, 2016a, :83).

En el ámbito de la planeación y el diseño urbanos, el derecho de los infantes a opinar y participar, deben hacerse efectivos a través de procedimientos que permitan ejercerlos, lo cual requiere el desarrollo de instrumentos y estrategias pedagógicas y de comunicación adaptados a las capacidades de los diferentes grupos de niños y niñas. En general, la participación ciudadana no electoral se enfrenta a una pobreza de medios e instrumentos por los que las personas de manera individual pueden participar de forma directa y efectiva en asuntos que le interesan o afectan. Si bien, las redes sociales han cubierto en muchos casos este vacío, en el caso de la población infantil el reto es aún mayor.

Reconocemos que en años recientes se han multiplicado las iniciativas para llevar a cabo ejercicios de participación infantil en distintos ámbitos y escalas, como efecto de la aplicación bien intencionada de la legislación que hemos mencionado. Por un lado, identificamos ejercicios, generalmente patrocinados por

instituciones de gobierno, diseñados desde una perspectiva adultocéntrica que replican la lógica de procesos electorales o asambleas legislativas. Se trata muchas veces de simulacros sin trascendencia efectiva en el diseño de políticas públicas y desconectados de la mirada y cotidianidad de la mayoría de niños y niñas. En paralelo, encontramos también intervenciones muy cuestionables en espacios públicos residuales derivadas de diversos programas de mejoramiento urbano que ejemplifican la desconexión entre las necesidades de la infancia y las iniciativas de las autoridades. Nos referimos a la instalación de espacios de juego equipados con mobiliario producido en serie, en los sitios más inadecuados como pueden ser los bajo puentes o en los camellones centrales de ejes viales de más de 8 carriles.

Por otra parte, identificamos convocatorias lanzadas por organizaciones civiles, desde todo tipo de posiciones, para llevar a cabo jornadas, eventos o talleres en comunidades urbanas para abordar temas específicos como la movilidad, la seguridad, la sostenibilidad, con métodos innovadores o experimentales. Y aunque los resultados se reportan como exitosos, su incidencia se limita al espacio y grupo involucrado, sin que exista forzosamente una sistematización del proceso, difusión y retroalimentación.

Recordemos que el derecho al juego y al esparcimiento se materializa en espacios públicos abiertos y cerrados (parques, canchas, plazas, equipamientos) que forman parte de la estructura urbana. Como hemos mencionado arriba, el acceso a estos espacios se ha ido restringiendo consciente e inconscientemente en el contexto de la ciudad de México, lo que no excluye otras realidades.

La relación corporal y emocional de los infantes con la ciudad abre un amplio panorama de aprendizaje, en el cual el juego es el medio para establecer una vinculación afectiva con el espacio urbano. Esta experiencia que puede ser reducida o ampliada tanto por las características de los entornos construidos como por la incidencia de los adultos encargados de su cuidado. Los adultos retienen frecuentemente, y a veces de forma inconsciente, la potencia exploradora y limitan los poderes motores de los niños, lo que inhibe los estímulos de la ciudad que se abren como un abanico frente a los niños (Breviglieri, 2017, :33)

En esta escala urbana, las condiciones para el libre desarrollo del juego parece no ser comprendida o simplemente ignorada por las autoridades encargadas del diseño y planeación del espacio público. En la ciudad de México, en el diseño, construcción y mantenimiento de los espacios públicos de juego participan de forma irregular múltiples dependencias, lo que explica la variedad y confusión en la aplicación de criterios que garanticen no sólo la accesibilidad y seguridad de los infantes, sino el modelado de espacios que fomenten la exploración y autonomía. Lo que se impone es la lógica de la burocracia y los proveedores de materiales y mobiliario urbano.

Frente a esta realidad el impulso de las prácticas que involucran a la infancia con su entorno urbano para el fortalecimiento de la participación y la construcción de ciudadanía son un reto para distintas profesiones y desde distintos ámbitos. En este sentido, una referencia para el desarrollo de propuestas es el modelo de Ciudad educadora que concibe la ciudad como un sistema complejo y a la vez agente educativo permanente, plural y poliédrico. Este modelo busca la atención prioritaria de niños y jóvenes, pero con la voluntad de incorporar personas de todas las edades a la formación a lo largo de la vida (Ander Egg, 2014).

En los últimos cuatro años hemos identificado y en algunos casos dado seguimiento a diversas iniciativas que buscan desde distintas posiciones y estrategias promover y fortalecer la participación infantil en la ciudad de México. Estas iniciativas las agrupamos en el sector público y en el sector social; en común comparten la convicción en los principios planteados por la convención, leyes y normas relacionados con los derechos de la infancia e intentan llevarlos a prácticas específicas en el espacio público; asimismo

recurren a estrategias de participación basadas en el juego, el cual se entiende como el mecanismo de expresión más honesto entre los niños.

Dentro de la administración pública de la ciudad de México sobresale la propuesta del Laboratorio de la ciudad (2013-2018), dependencia que integró diversas iniciativas y organizaciones de la sociedad civil en un espacio de especulación y ensayo sobre nuevas formas de acercarse a temas relevantes de la ciudad. El laboratorio fue una incubadora de proyectos y promovió encuentros multidisciplinarios en torno a la innovación cívica y creatividad urbana, específicamente en el ámbito de la infancia, los espacios públicos como parte del programa de Ciudad lúdica.

Desde otra posición, la Secretaría de Cultura, a través de la Coordinación Nacional de Desarrollo de Cultura Infantil ha mantenido desde hace varios años el programa Alas y raíces como el espacio para vincular a la infancia con las manifestaciones culturales y el arte para la exploración y desarrollo integral, considerando a los niños “no sólo como públicos a formar sino como ciudadanos cocreadores de cultura y poseedores de derechos donde su participación debe ser contemplada en cada uno de los proyectos”. El catálogo de intervenciones de este programa es muy amplio y abarca todas las disciplinas artísticas. Como evidencia de su trascendencia social cabe mencionar que se ha mantenido dentro de los presupuestos de la actual administración.

Desde la sociedad civil organizada, la organización Exploradores de la ciudad A.C. reúne desde 2016 a un grupo de profesionales del diseño urbano comprometidos en “desarrollar en la población infantil (de la ciudad de México) el interés por conocer el entorno urbano y entender las dinámicas que suceden en su ciudad, motivándola a identificar sus componentes, ambientes y espacios para después imaginar de manera creativa soluciones encaminadas a una ciudad ideal, provocando la apropiación del espacio público y su empoderamiento” (López, 2018, :90).

Las intervenciones realizadas por este colectivo han tenido el apoyo de convocatorias públicas. Se han ubicado en espacios públicos de colonias populares, en donde mediante la realización de talleres de coproducción de mobiliario y juegos infantiles con niños y niñas residentes, se han evidenciado procesos virtuosos de reapropiación de espacios degradados.

Seresarte (Fundación para el empoderamiento cultural, artístico y creativo A.C.) es una organización sin ánimo de lucro, integrada por jóvenes artistas y gestores culturales, dedicados a la difusión, promoción y gestión cultural enfocada a visibilizar, empoderar y vincular a las comunidades a través del arte y la cultura. Se trata de un colectivo que explora la capacidad de los procesos creativos para lograr una transformación personal y social mediante nuevas vías de expresión y comunicación con base en experiencias artísticas innovadoras. En su haber sobresalen las intervenciones que involucran población infantil vulnerable.

Desde hace más de diez años la Asociación civil Propedregales Coyoacán, integrada por profesionales de la arquitectura, pedagogía, psicología y gestión cultural, ha llevado a cabo diversas iniciativas dirigidas al empoderamiento comunitario, laboral e infantil en la colonia Pedregal de Santo Domingo, la cual posee una larga historia de lucha y organización social desde su origen como una de las ocupaciones de tierra más grandes de la ciudad. Santo Domingo, padece como otras zonas de la ciudad del impacto de las actividades vinculadas con el crimen organizado y se ha posicionado como uno de los barrios más inseguros de la alcaldía de Coyoacán por concentración de delitos. En el ámbito del empoderamiento infantil, Propedregales trabaja de forma regular con un grupo de niños y adolescentes que cada sábado se reúnen en espacios públicos para desarrollar actividades lúdicas y recreativas diseñadas para fortalecer las habilidades para la vida. A diferencia de las experiencias anteriores, Propedregales ha consolidado un colectivo de apoyo que

involucra a una red de agentes locales (comerciantes, artistas, académicos) y que trasciende las condiciones de las intervenciones puntuales y temporales de aquellas. En este sentido, es un buen referente de los procesos virtuosos que resultan de un trabajo comunitario en el largo plazo.



Fig. 1 Taller de diseño urbano participativo organizado por Propedregales Coyoacán AC. (diciembre 2019)

Morfología urbana y espacios públicos para la infancia

A continuación ofrecemos algunos elementos para responder a las interrogantes sobre cómo la forma de la ciudad condiciona el uso de los espacios públicos por parte de los habitantes y en particular de la población infantil. Si bien los entornos construidos son producto de estructuras sociales y económicas históricas, no podemos negar que los mismos espacios moldean las prácticas sociales y conectan procesos económicos y culturales.

Los elementos básicos del análisis morfológico de la ciudad son: la traza o retícula vial, la lotificación, la tipología constructiva y los usos del suelo; nos enfocaremos en el primero de ellos por ser el más influyente en la percepción y el uso del espacio público, específicamente de los espacios abiertos que frecuenta la población infantil con fines recreativos: desde las aceras hasta las plazas, jardines y parques. Idealmente cualquier espacio abierto puede ser un lugar de exploración y recreación para los niños.

La estructura de la ciudad de México, como otras grandes metrópolis es el resultado de la combinación y evolución de formas y funciones a lo largo de su historia.

Actualmente la ciudad cuenta con una población de más de 8 millones de habitantes en un territorio con un gobierno local elegido democráticamente, que a su vez es el núcleo de una zona metropolitana de más de 22 millones de habitantes, distribuidos en docenas de municipios de tres entidades federales. Como otros espacios metropolitanos con dimensiones equiparables resulta difícil elaborar una síntesis de cualquiera de sus aspectos urbanísticos sin evitar las generalizaciones y obviar las excepciones.

El territorio de la Ciudad de México se divide en 16 alcaldías, de las cuales diez están completamente urbanizadas y sólo dos conservan extensas áreas rurales, así como áreas naturales protegidas (Milpa Alta y Tlalpan). Dentro del conjunto sobresalen: la alcaldía de Iztapalapa con 1.8 millones de habitantes y que concentra todos los conflictos sociales asociados a la pobreza urbana; mientras que en el otro extremo la céntrica alcaldía de Benito Juárez reúne características sociodemográficas equiparables a algunas ciudades

desarrolladas. En la estructura de la metrópoli se reconoce una mezcla de fraccionamientos residenciales de clase media y alta, barrios populares de origen informal, poblaciones históricas conurbadas, conjuntos masivos de vivienda social, parques industriales, grandes equipamientos públicos y áreas verdes, conectados por autopistas urbanas, ejes viales, corredores comerciales y líneas de metro.

Históricamente la población de mayores ingresos, así como las actividades económicas más rentables se han concentrado al poniente y sur del núcleo original, en fraccionamientos planificados y equipados desde su origen con todos los servicios urbanos. Por otro lado, los sectores populares o de menores ingresos se han localizado preferentemente al norte y al oriente del centro. El norte ha sido el asentamiento de las principales zonas industriales mezcladas con grandes infraestructuras de transporte, las cuales se complementaron desde su origen con barrios obreros.

La metrópoli está rodeada por cadenas montañosas que superan los 3500 metros de altura, cuyas laderas, principalmente al poniente y sur, han sido urbanizadas progresivamente. Al interior de la mancha urbana también se localizan elevaciones importantes, como las sierras de Santa Catarina y Cuauhtepac o los cerros de la Estrella o el Peñón ocupados por asentamientos populares de origen informal.

Las partes bajas del valle estuvieron ocupadas por un sistema lacustre sujeto a un proceso de desecación artificial desde el siglo XVII y que culminó a principios del siglo XX. Los suelos resultantes son arcillosos e inestables. Los de peor calidad fueron ocupados mayoritariamente por asentamientos irregulares construidos durante la segunda mitad del siglo XX.

La topografía y la edafología son aspectos importantes en la definición de las características de los espacios públicos en general y de juego en específico. Así por ejemplo, en la zona de barrancas de la alcaldía Álvaro Obregón la construcción de una cancha deportiva puede implicar costos muy elevados, mientras que en las planicies salitrosas del ex vaso del lago de Texcoco, el sembrado de árboles conlleva un procedimiento especial y costoso.

En un esfuerzo de síntesis para analizar su compleja estructura socioespacial recurriremos a la propuesta de cuatro morfologías básicas (Quiroz, 2013) que conllevan dinámicas sociales y espaciales específicas que se complementan y a veces se confrontan. Estas cuatro formas de ciudad se pueden agrupar a su vez en dos grandes categorías: los espacios de la ciudad formal generada desde las instituciones con apego a las normas vigentes y a criterios estéticos aceptados por los grupos del poder, y los espacios de la ciudad informal que han sido autoproducidos por sus propios habitantes y que en el contexto nacional y latinoamericano son predominantes.

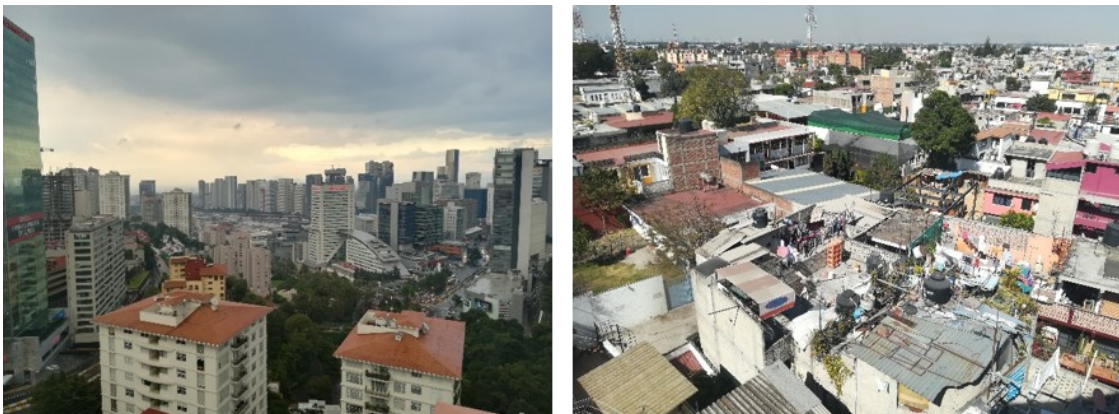


Figura 2. Paisajes urbanos de la ciudad de México: Santa Fe y el centro de Iztapalapa.

Todas las categorías pueden subdividirse al aplicar el criterio de antigüedad y localización. En general existe una correlación entre la antigüedad y la centralidad respecto al núcleo histórico de la ciudad y en algunos casos respecto a los subcentros de algunas alcaldías o los ejes históricos de crecimiento, ya que éste se dio de forma lineal más que concéntrica. De igual manera la periferia puede asociarse con procesos de urbanización reciente pero sobre todo con el predominio de usos habitacionales y de una oferta reducida de servicios básicos, transporte, comercio y fuentes de empleo, es decir dependencia respecto a otras zonas. Situación que se agrava en al combinarse con niveles de ingreso bajos y la precariedad imperante en asentamientos irregulares recientes o poco consolidados.



Figura 3. Ejemplos de 4 morfologías urbanas: colonias populares, fraccionamientos residenciales, barrios históricos y unidades habitacionales.

La ciudad formal comprende:

Los fraccionamientos residenciales

Esta morfología se multiplica a partir del último cuarto del siglo XIX, las nuevas colonias emulaban en su diseño a los ensanches de las ciudades europeas y norteamericanas, careciendo del sustrato económico, social y cultural de aquellas. A partir del segundo tercio del siglo XX, el crecimiento económico alentó la expansión de los sectores medios de la población y del mercado formal de lotes residenciales unifamiliares. Así surgieron numerosos fraccionamientos en la periferia norte, sur y sobre todo poniente de la ciudad que de alguna manera democratizaron una morfología que había nacido como enclave de los grupos de mayor poder adquisitivo.

Al cumplirse el primer ciclo de vida (alrededor de 1940) el uso residencial original (vivienda unifamiliar) fue remplazado progresivamente por vivienda plurifamiliar, comercios y servicios. En un segundo ciclo de vida (alrededor de 1970), los fraccionamientos más antiguos se han consolidado como zonas de servicios, ampliaciones naturales del centro urbano histórico.

La última generación de fraccionamientos residenciales se caracteriza por la intención de autosegregarse del resto de la ciudad, justificada en parte por la creciente percepción de inseguridad. La exclusividad asociada

a elementos de control cada vez más sofisticados se ha convertido en guía para el diseño de esta forma de ciudad. A pesar de la generosidad de los espacios verdes que incluyen este tipo de barrios, éstos se encuentran subutilizados, ya que para la socialización se prefieren otros espacios acotados o privados.

Por otra parte, la mayor parte de los fraccionamientos construidos en el siglo pasado fueron diseñados con base en una idea de movilidad dependiente del automóvil particular, lo que explica en parte la generosidad en las dimensiones de sus calles, así como de sus espacios públicos. Sin embargo, el monopolio del automóvil se traduce en algunos casos en la subutilización o incluso desaparición de las aceras como espacio de circulación peatonal. De hecho, en la evolución del diseño de estos fraccionamientos se observa como los espacios públicos se fueron reduciendo conforme avanzaba el imperio del automóvil en la ciudad del siglo XX.

En los barrios de esta categoría ubicados en la ciudad central, se encuentran las plazas y parques mejor equipados de la ciudad, con mantenimiento correcto y buena accesibilidad, los cuales atraen una población flotante de usuarios provenientes de otras áreas de la ciudad que frecuentemente supera a los residentes. En la periferia existen parques localizados dentro de los fraccionamientos residenciales que son utilizados preferentemente por los habitantes de las colonias populares adyacentes que no disponen de este tipo de espacios. En ambos contextos, este tipo de situaciones no están exentas de roces y conflictos que aluden a la apropiación y pertenencia de estos espacios por parte de grupos sociales diferenciados. Otro fenómeno paralelo, vinculado a los estilos de vida de las clases medias que han repoblado los antiguos barrios de la ciudad central, es el notable crecimiento del número de mascotas caninas que en algunos casos se han apropiado de los espacios de juego destinados a los niños. Al margen de los reclamos sobre la higiene y seguridad de estos espacios, lo que cabe destacar también son los ineludibles cambios en la composición familiar de la sociedad urbana mexicana y sus efectos en el espacio público.

La investigación etnográfica realizada por Peralta (2020) demuestra como las familias de clase media que viven en la ciudad central, a pesar de contar con áreas verdes accesibles y en buen estado, prefieren pagar equipamientos deportivos o recreativos privados y evitar frecuentar los parques de su colonia, aunque reconocen sus cualidades ambientales. Pareciera entonces que no hay diseño urbano que pueda sobreponerse a la inseguridad real y percibida, así como a la organización de los tiempos de ocio que caracteriza la vida cotidiana de los niños de estos grupos sociales en nuestra ciudad.

Las unidades habitacionales

Dentro de la estructura metropolitana, los conjuntos masivos de vivienda social se identifican como espacios insulares desconectados de sus entornos inmediatos, a veces deliberadamente con muros o cercas o simplemente por su diseño centrípeto. En general se caracterizan por su organización en supermanzanas y una mezcla de tipologías de vivienda plurifamiliar, desde torres con docenas de apartamentos hasta conjunto de vivienda duplex. La primera generación de unidades habitacionales construidas en México entre 1950 y 1970 cumplieron con el objetivo de crear espacios vecinales amables con el peatón, incluyendo espacios para el juego seguros para los menores de edad, y dotados de servicios de proximidad, de acuerdo a los criterios del urbanismo racionalista que las inspiró. Incluso fueron campo para la experimentación en el diseño de espacios abiertos de juego y mobiliario urbano (Solano, 2018).

Posteriormente ante el incremento de la demanda, los organismos públicos responsables de su diseño y construcción, sacrificaron calidad por cantidad hasta llegar a aberraciones urbanas provocadas por la maximización de la rentabilidad inmobiliaria a través de densidades constructivas cada vez más elevadas y la minimización de los espacios abiertos utilizables para el juego, los cuales han sido remplazados en los

proyectos más recientes por espacios recreativos modulados y controlados en interiores: salones de juego, gimnasios, ludotecas ofrecidos tramposamente por el marketing inmobiliario.

Entre 1990-2010, el retiro del Estado como proveedor de vivienda y prestador de servicios municipales, dio paso a la privatización de los procesos de producción de la vivienda social. Emerge entonces un grupo relativamente pequeño de empresas constructoras de grandes conjuntos de vivienda unifamiliar localizados en la corona exterior de la zona metropolitana, lejos de las fuentes de empleo, sin equipamientos y con carencias de servicios básicos. Si bien, por primera vez se logró reducir el déficit histórico de vivienda, este periodo concluyó con la crisis inmobiliaria y un nuevo fenómeno de abandono de millones de viviendas, aunado al deterioro de lo construido y la demanda social de servicios e infraestructura dignos.

Un problema generalizado en esta forma de ciudad es el mantenimiento de las áreas comunes, esto incluye los espacios de juego, las cuales al ser parte de la propiedad en condominio no pueden ser atendidos por los servicios municipales. Esta situación se complica aún más cuando la gestión del conjunto está en manos de los propios habitantes. El resultado es el deterioro creciente y abandono de estos espacios, que terminan siendo ocupados por actividades antisociales. Las unidades habitacionales también han sufrido el impacto del imperio del automóvil, al transformarse los espacios abiertos en lugares de estacionamiento formales o informales. No sobra comentar que varias evidencias documentadas confirman que las unidades habitacionales son una de las morfologías afectadas por el envejecimiento demográfico, es decir a las necesidades de la infancia se suman las condicionantes de movilidad de los adultos mayores.

En resumen, la experiencia infantil en las unidades habitacionales está determinada por las características de las tipologías arquitectónicas que las integran, por cierto poco flexibles para adaptarse a nuevas necesidades. Así, sobreviven espacios diseñados correctamente hace 50 años y que siguen satisfaciendo las necesidades de sus jóvenes habitantes; por otro lado abundan los entornos que por su falta de mantenimiento restringen la presencia de los más pequeños o peor aún los conjuntos que carecen de espacios abiertos; situación que resulta desastrosa cuando se combina con el estilo de vida sedentario que se impone en la cotidianidad de la metrópoli.

El segundo gran ámbito morfológico que proponemos corresponde a la ciudad informal, la cual comprende en primer lugar un conjunto amplio y diverso de colonias, con distintos grados de consolidación, que comparten un origen precario y la lucha de sus habitantes por mejorar progresivamente las condiciones materiales y sociales de su entorno.

Las colonias populares de origen informal

La condición de informalidad en la ciudad, asociada a la irregularidad jurídica de la tenencia de la tierra y la espontaneidad de las soluciones constructivas, posee una larga tradición en México. El origen de esta forma de urbanización se explica en primer lugar por la incapacidad de las autoridades y del propio mercado de atender la demanda de suelo y vivienda de los grupos de población de menores ingresos, en un contexto de expansión demográfica y urbana acelerada asociada a la industrialización del país a partir de la década de 1930. De acuerdo con un estudio de Cenvi citado por Garza (2000) 54% de la superficie urbanizada de la zona metropolitana de la ciudad de México corresponde a colonias populares de origen informal. Cabe reconocer la diferencia entre las colonias populares consolidadas y centrales, que comparten características con zonas urbanizadas formalmente y los asentamientos más recientes ubicados en la periferia con mayor aislamiento, vulnerabilidad social y carencias materiales.

Detrás de la apariencia desordenada e inacabada que caracteriza esta morfología existe un trabajo colectivo que responde directamente a la capacidad, intereses y necesidades de sus habitantes. La urbanización

autogestiva promueve la organización comunitaria y de alguna forma favorece la formación de habitantes conscientes del funcionamiento de la ciudad en sus distintos componentes materiales, como en su dimensión política.

La ausencia de áreas verdes y espacios abiertos para el juego es una característica común de estos barrios populares. Es consecuencia de la emergencia en la que surgieron, en donde lo que se buscaba resolver en prioridad era la demanda de lotes habitacionales. En principio la carencia endémica de espacios abiertos y áreas verdes se ha resuelto a través de la apropiación y el uso intensivo de las calles como espacios de juego que compiten con otras actividades comerciales, productivas, festividades o simplemente de circulación. Es decir, los espacios públicos son espacios concertados cuyo uso depende de acuerdos no escritos entre vecinos, sin estar exentos de conflictos.

Frecuentemente los espacios de juego que se generan en este contexto ocupan remanentes o terrenos reciclados (derechos de vía, camellones, cauces de arroyos desecados, barrancas, basureros clandestinos, rellenos sanitarios) con restricciones de base pero también con posibilidades de innovar y transformar entornos marginales. Existen experiencias muy valiosas de autogestión de equipamientos recreativos y deportivos e incluso de parques promovidos desde abajo por las organizaciones vecinales. Se trata de hitos en las historias locales, espacios significativos producidos por la lucha vecinal, y referentes de la cohesión social que esta genera. Sin embargo, lo que prevalece es el terreno de juegos improvisado en el arroyo vehicular y sujeto a las necesidades de los vecinos. En aquellos asentamientos ubicados en los límites de la zona urbana, los terrenos baldíos, barrancas, campos de cultivo y áreas boscosas, cuando son accesibles pueden cubrir de manera informal las necesidades recreativas de la población infantil. Se trata de una experiencia sui generis, pero recurrente en la experiencia urbana de la ciudad de México, que considero ha sido poco valorada por su potencial formativo holístico. Es evidente que no todos los terrenos de juego tienen que estar rigurosamente diseñados.

Por último, hemos incluido también dentro de la categoría de ciudad informal aquellos sectores de la ciudad cuyo origen y antecedentes materiales se remontan varios siglos atrás y que por lo tanto son ajenos a los criterios del urbanismo moderno. A diferencia de las colonias populares, los barrios históricos han sido definidos como zonas patrimoniales (de jerarquía nacional o local) sujetas a una normatividad específica para su conservación.

Los barrios históricos

En las últimas cuatro décadas se han multiplicado las modalidades del patrimonio urbano y sus respectivos decretos en distintos niveles de gobierno, al grado de que hoy en día no resulta sencillo disponer de un plano que señale todas las zonas de monumentos que existen en la zona metropolitana de la ciudad de México: desde el llamado centro histórico -que en sí mismo es un conglomerado de la historia local y nacional- hasta los barrios y pueblos que han sido absorbidos por el crecimiento de la mancha urbana y en los que se conservan elementos del patrimonio tangible e intangible de un valor cultural significativo para los habitantes de la ciudad o de la alcaldía en cuestión. Debemos considerar también los espacios urbanos producidos en el siglo XX que han superado la prueba del tiempo y que representan fragmentos de la historia reciente de la ciudad y el país. Cabe mencionar por ejemplo el caso del campus central de la UNAM, clasificado como Patrimonio Cultural de la Humanidad.

En el caso de los pueblos y barrios históricos se distingue una clara diferencia entre aquellos asentamientos que tuvieron mayor importancia demográfica y que presentan una traza ortogonal característica de los

centros históricos hispanoamericanos y las pequeñas poblaciones en las que la traza es un entramado de antiguos caminos rurales y derechos de paso que puede definirse como de plato roto.

Dentro de este universo, el Centro histórico es un caso aparte por sus dimensiones, complejidad y diversidad, así como por su significación en los imaginarios colectivos metropolitanos. En el casco histórico de la ciudad encontramos espacios públicos monumentales aunque con pocos vecinos residentes y otros que conservan de alguna manera la función de centralidad de barrios populares con una intensa vida comercial, como por ejemplo: La Merced, La Lagunilla o Tepito. En estos últimos, los residentes suelen utilizar los espacios en inusuales horarios nocturnos, compartidos frecuentemente con grupos de alta marginación como indigentes y niños en situación de calle.

En otras zonas de la ciudad encontramos espacios públicos muy significativos en el ámbito de sus alcaldías, asociados frecuentemente a diversas manifestaciones del patrimonio intangible: festividades y tradiciones locales. En cualquier caso el prestigio de sus monumentos y el nivel de ingresos predominante en la zona determinan la atención por parte de las autoridades. Así, por ejemplo, los barrios históricos de San Ángel, Coyoacán o Tlalpan cuentan con espacios abiertos cuidados equiparables a los descritos en el caso de los fraccionamientos residenciales; mientras que en zonas menos prestigiosas como Tacuba, Azcapotzalco, Iztapalapa o Xochimilco, las plazas y jardines históricos además de haber sido desfigurados por desafortunados proyectos de renovación urbana, padecen del deterioro que genera el comercio callejero, los paraderos de transporte público y el comercio popular en sus edificios e imagen.

Por experiencias documentadas, hemos observado que el patrimonio construido que da prestigio a una comunidad puede ser poco compatible con el diseño y específicamente con el mobiliario para el juego. Existe un conflicto entre la definición de una zona patrimonial, la normatividad de imagen urbana correspondiente y la instalación de mobiliario o infraestructura para el juego en espacios históricos.

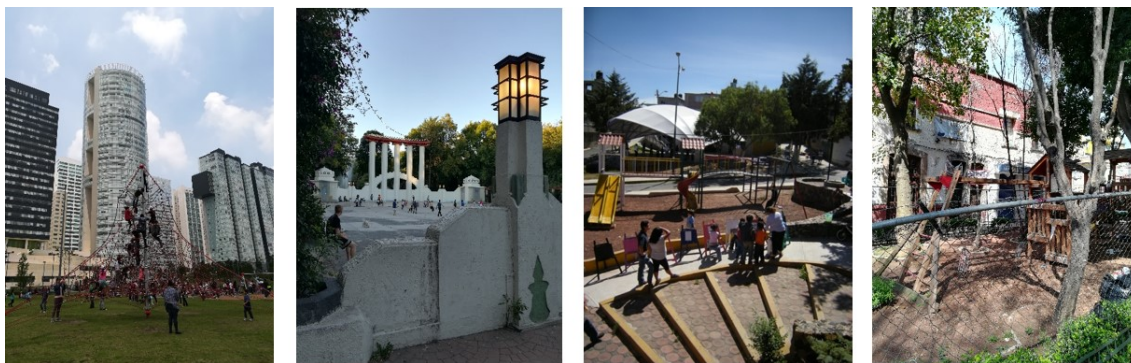


Figura 4. Ejemplos de espacios de juego: parque La Mexicana en Santa Fe, cancha de fútbol improvisada en el parque México (colonia Condesa), espacios de juego autogestionados en la colonia Miravalle (Iztapalapa) y juegos infantiles ocupados por indigentes (Centro Histórico).

Comentario final

La realización de los derechos de la infancia en la ciudad conlleva un componente material determinado por las características de los entornos construidos y que en el detalle supone condiciones que deben ser tomadas en cuenta por los especialistas para el diseño de espacios de juego. La gran expansión de la ciudad de México en el último siglo se llevó a cabo sin considerar las necesidades de los grupos de población vulnerables. Hoy, reconocemos como nunca que en los niños y en el futuro que representan encontramos la posibilidad efectiva de construir ciudades más seguras, incluyentes y sostenibles.

La perspectiva morfológica permite conectar las condicionantes de la forma con los aspectos económicos, sociales y culturales de los procesos urbanos. La clasificación propuesta puede ser el punto de partida para identificar buenas prácticas y definir criterios de intervención para cada caso evitando las recetas y los manuales universales. Ahora bien, si la apuesta es por un diseño socialmente sostenible, se considera que definitivamente es en las dinámicas autogestivas, que han definido la forma de las colonias populares, en donde encontramos la experiencia para desarrollar una participación efectiva de la población infantil en la concepción y diseño de espacios para el juego. En estos barrios persisten las condiciones para fortalecer el sentido colectivo del espacio público, frente a la privatización y el aislamiento rampante en nuestras ciudades. Por otro lado, el retiro de la infancia en barrios de mayores ingresos impone una reflexión más profunda sobre el sentido de la ciudad que queremos y estamos construyendo, y cuyas causas escapan al ámbito del diseño urbano.

Bibliografía

- Ander-Egg, E. 2014. *La ciudad educadora, como forma de fortalecimiento de la democracia y de una ciudadanía activa y convivencial*. Córdoba: Brujas.
- Breviglieri, M. 2017. La ciudad y los niños. Juego y creatividad arquitectónica frente a la emergencia de la ciudad garantizada. En Héctor Quiroz y Luis López (coords) *Infancia y vejez. Los extremos de la vida en la ciudad* (31-44). México: UNAM.
- Convención sobre los derechos del niño. Unicef, 20 de noviembre de 1989, disponible en <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Garza G. 2000. *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*. México: El Colegio de México, Gobierno del Distrito Federal.
- Gülgönen, Tuline. y Lab CDMX. 2016. *Jugar la ciudad. Re imaginar los espacios públicos de juego para la infancia en la ciudad de México*. México: CEMCA, Laboratorio CDMX.
- Gülgönen, T. 2016a. Participación infantil a nivel legal e institucional en México ¿Ciudadanos y ciudadanías? *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, (México), 14 (1), 81-93.
- Ley general de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014
- López, D. 2018. La construcción de la ciudadanía desde la infancia. Tesis de maestría en urbanismo, UNAM.
- Peralta, P. 2020. ¿Dónde jugamos? Depende de lo que pensamos. Tesis de maestría en urbanismo, UNAM, México.
- Quiroz, H. 2013. ¿Cómo se organiza la ciudad? Una respuesta desde la experiencia de la ciudad de México. *Revista Bitácora arquitectura*, (México), 25, 22-27.
- Quiroz, H. 2017. Los compañeros de Carlitos. Infancia en la ciudad de México a mediados del siglo XX. En Héctor Quiroz y Luis López (coords.) *Infancia y vejez. Los extremos de la vida en la ciudad*. (45-74). México: UNAM.
- Ríos, M. (coord.) (2018) *Arquitectura para el juego urbano. Lineamientos para diseñar espacios públicos de juego en la ciudad de México*. México: Gobierno de la ciudad de México.
- Solano, A. 2018. *Playgrounds del México moderno*. México: Fundación Jumex.
- Tonucci, F. (1996). *La ciudad de los niños*. Buenos Aires: Losada.

Fuentes electrónicas

Página del Laboratorio de la Ciudad <https://labcd.mx/ciudades/ciudad-ludica/> (consulta 5 de febrero 2020)

Página del programa Alas y raíces https://www.cultura.gob.mx/alas_raices/ (consulta el 5 de febrero de 2020)

Página de Exploradores de la Ciudad A.C. <https://exploradoresdelaciudad.org/> (consultada 20 de abril 2020)

Página Propedregales A.C. <https://propedregales.org/> (consultada 20 de abril 2020)

Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos

Historic city and urban regeneration. Towards a new centrality of Italian historic centers

Irene Poli¹

¹ Departamento de Planificación, Design y Tecnología de Arquitectura, Sapienza Università di Roma, irene.poli@uniroma1.it

Giulia Bevilacqua²

² Departamento de Planificación, Design y Tecnología de Arquitectura, Sapienza Università di Roma, giulia.bevilacqua@uniroma1.it

Palabras clave: centros históricos, regeneración urbana, ciudad pública, cultural-led development

Resumen:

El proceso actual de metropolización tiende a la homologación y trivialización de los paisajes culturales e identitarios que caracterizan la ciudad contemporánea, dispersando un patrimonio común de valores y significados. Este proceso está asociado con fenómenos de marginación que afectan las partes de planta más antigua, para lo cual, como demuestran las investigaciones más recientes, en comparación con los años en que las reformas urbanas sancionaron la obligación de conservación preservándolos en manera emblemática, la situación ha cambiado profundamente. Hoy los centros históricos están amenazados por problemas nuevos y antiguos, de manera generalizada pero divergente (turistificación/despoblación, musealización/construcciones ilegales, gentrificación/abandono), que adquieren características específicas de acuerdo con los contextos físicos y socioeconómicos de referencia (metrópolis, áreas internas, etc.) y que, por lo tanto, requieren habilidades cognitivas, de planificación y financiamiento nuevas y más actuales. En este contexto, surge la necesidad de asignar una posición prioritaria a la ciudad histórica dentro de las estrategias de regeneración urbana, reinterpretando el patrimonio cultural como un bien común, integrando conservación e innovación, revitalización socioeconómica y valorización sociocultural, a través del refuerzo de la armadura de la ciudad pública para restaurar la calidad urbana y lograr nuevas formas de bienestar e inclusión social. El texto trata una reflexión sobre los instrumentos destinados a contrastar procesos de marginación social y económica que tienen lugar en estos contextos, apoyando la reflexión con la ilustración de experiencias nacionales (Taranto y Palermo) que encuentran convergencia en la experimentación de enfoques integrados y métodos de proyecto multinivel y multiactoriales.

Keywords: historic center, urban regeneration, public city, cultural-led development

Abstract:

The current metropolization process tends towards the homologation and trivialization of the cultural and identity landscapes that characterize the contemporary city, dispersing a common heritage of values and meanings. This process is associated with the marginalization phenomena that also affect the parts of the oldest plant, for which, as evidenced by the most recent research and experimentations, compared to the years in which effective urban reforms sanctioned the obligation of conservation - preserving them in a way emblematic on the international scene - the situation has profoundly changed. The historic city and, in particular, the historic centers, in fact, are today threatened by new and old issues - in a generalized but often divergent way (tourism/depopulation, abusiveness/museumization, gentrification/abandonment) - which acquire specific characteristics according to the physical and socio-economic contexts of reference (metropolis, internal areas, territories of diffusion, etc.) and which therefore require new and more current cognitive, planning and financing skills. In this context, emerges the need to assign a priority position to the historic city within urban regeneration strategies, reinterpreting cultural heritage as a common good, integrating conservation and innovation, socio-economic revitalization and socio-cultural enhancement, through the reinforcement of the armature of the public city to restore urban quality and achieve new forms of well-being and social inclusion. The contribution addresses a reflection on the tools aimed at contrasting the processes of social, economic and spatial marginalization taking place in these contexts, supporting the reflection with the illustration of national experiences (including Taranto and Palermo) that find convergence in the experimentation of integrated approaches and multilevel and multiactorial methods of planning.

1. Ciudad histórica y regeneración urbana. Viejos derechos y nuevas instancias

En el contexto de la crisis económica mundial, los profundos cambios en las formas urbanas, el aumento progresivo del uso del suelo, la congestión de la infraestructura y la exposición a los riesgos inducidos por el cambio climático, han determinado una *nueva forma* de ciudades y territorios contemporáneos. La tendencia generalizada hacia la *metropolización* (Indovina, 2005; Oliva, 2010), de hecho, condujo a una homologación y trivialización de las estratificaciones y de los paisajes culturales que caracterizan las ciudades italianas, el testimonio y la memoria, material e inmaterial, de contextos históricos e identitarios únicos y complejos, dispersando a menudo un patrimonio común de valores y significados.

La *nueva forma* de la ciudad y del territorio contemporáneo, de hecho, ha subvertido los principios de organización espacial propios de la estructura urbana histórica y moderna, concebida en partes y para funciones separadas, caracterizada por la presencia de un núcleo histórico que centraliza las funciones urbanas, de una periferia residencial y de un área suburbana principalmente agrícola (Marcelloni, 2005). En la ciudad contemporánea, las funciones urbanas se distribuyen en todo el territorio, también gracias al desarrollo de redes infraestructurales y tecnológicas, al cambio en los sistemas de producción y a la rapidez del movimiento, haciendo que los contrastes tradicionales del centro histórico/suburbios, ciudad/campo, urbano/suburbano pierdan significado (Ricci, 2005).

Un proceso asociado con fenómenos de marginación «socio-económica, urbana y cultural, no atribuible unívocamente a la oposición tradicional centro-periferia», que de hecho también afectan a las partes de la planta más antigua (Commissione Parlamentare d'inchiesta periferie, 2017; Ricci, 2018), junto con fenómenos de abandono o musealización de centros históricos y la formación de áreas abandonadas y degradadas dentro de los tejidos de la ciudad histórica (Poli & Bevilacqua, 2019). Una condición que determina la aparición de nuevas necesidades y una demanda generalizada de calidad por parte de las comunidades locales.

La agresión de este patrimonio común de valores, tanto tangibles como intangibles, provoca una pérdida generalizada de “memoria territorial compartida” (Gambino, 2007) que caracteriza las recientes transformaciones territoriales, colocando en el centro del debate disciplinario la necesidad de responder a las nuevas necesidades expresadas por comunidades locales cada vez más culturalmente heterogéneas (Secchi, 2013), también a través de una reflexión más general sobre el papel que los valores de identidad y las raíces de las culturas locales, el «sentido de los lugares, concebido como una relación viva con los hombres, de memoria y uso» (Gasparrini, 2001), pueden y deben asumir en las estrategias de regeneración de la ciudad y de los territorios contemporáneos.

Los análisis llevados a cabo recientemente en la ciudad histórica, en particular en los centros históricos italianos realizados en 2017 por la Asociación Nacional de Centros Históricos y Artísticos (Ancsa) en colaboración con el Centro de Investigación Económica, Sociológica y de Mercado (Cresme) (Ancsa-Cresme, 2017), destacan un marco sociodemográfico complejo y problemas heterogéneos para los diferentes contextos analizados (Fior, Poli, Bevilacqua, 2019).

En las principales ciudades contemporáneas, se pueden destacar dos escenarios prevalentes y concomitantes. En algunos contextos, la ciudad histórica ha asumido las características tradicionales de la “*periferia*”, pasando de un lugar primitivo de agregación, concentración de valores y fundamento de la comunidad, a un lugar caracterizado por fenómenos de «marginalidad económica y social, degradación y deficiencia de edificios y falta de servicios» (Commissione Parlamentare d'inchiesta periferie, 2017).

Marginalidad social porque existen fenómenos de polarización social y guetización, con problemas de integración, recepción y seguridad urbana.

Marginación económica, debida a la falta de oferta de empleo, con la excepción, como se verá más adelante, del sector turístico, en comparación con las áreas urbanas más infraestructuradas, debido a una disminución

lenta y progresiva en el número de empresas y negocios locales, lo que, en consecuencia, determina un sistema económico débil y fragmentado, causa adicional de la pérdida de competitividad territorial.

Estas “desigualdades sociales” y económicas también corresponden a “nuevas formas de injusticia espacial” (Oliva, 2013), relacionadas principalmente con la obsolescencia físico-funcional de los componentes del asentamiento, en la que grandes porciones de tejidos se encuentran en un estado predominante de abandono y decadencia profunda, debido a la obsolescencia del patrimonio edificatorio existente, tanto desde un punto de vista energético y de rendimiento, como con referencia a los tipos de edificios y viviendas individuales, no adecuados a los tipos actuales de familias, en términos de tamaño y equipamiento (por ejemplo, debido a la falta de garajes o estacionamientos propios). Pero los centros históricos a menudo también se ven afectados negativamente por la degradación de los equipos y los espacios públicos, debido a la antigüedad del equipo, así como a la ausencia de mantenimiento y supervisión por parte de la comunidad local establecida, así como, en algunos casos, como en la *Città Vecchia* (Ciudad Vieja) de Taranto, ilustrada a continuación, por la segregación espacial debido al aislamiento de la ciudad. Una degradación, relacionada con la pérdida de reconocibilidad, del valor epistemológico, testimonial y de identidad, que puede, en algunos casos, incluso comprometer, o en cualquier caso descalificar, los componentes relevantes del patrimonio cultural, tanto tangibles como intangibles, que enriquecen, en Italia más que en cualquier otra parte del mundo, las ciudades históricas de nuestro país, como en el caso de Palermo que se describe a continuación.

Sin embargo, al mismo tiempo, en las partes de ciudades históricas caracterizadas por mayores méritos histórico-artísticos y mejores condiciones físicas y socioeconómicas, hay un aumento generalizado del valor inmobiliario, lo que las confirma, por lo tanto, como contextos privilegiados para la calidad de vida. Este aumento es la causa de una expulsión progresiva e inexorable de la población históricamente residente, a través de la implementación de fenómenos de gentrificación y el consiguiente vaciamiento de las funciones originales, principalmente a favor de actividades comerciales, turísticas y de alojamiento. El turismo, aunque constituido como un recurso estratégico y esencial con un papel clave en la valorización del patrimonio cultural y sector impulsor de la economía de nuestro país, ha asumido, en muchos contextos históricos, una dimensión que influye fuertemente en su desarrollo, debiendo adaptar sus espacios y funciones a nuevas demandas y nuevas necesidades. Además, los flujos económicos estimulados por el sector turístico, de hecho, aunque grandes, no siempre tienen como objetivo influir en la valorización del tejido físico y social preexistente.

Estos fenómenos, junto con la fase actual de la crisis económica mundial, que ha llevado a una contracción generalizada de los recursos públicos y privados y, por lo tanto, a un fuerte freno al bienestar urbano (*welfare urbano*) (Talia, 2019), requieren el desarrollo de una estrategia de gobierno público basado en la regeneración urbana que, colocando la construcción de la ciudad pública como una elección estructurante (Ricci, 2018), intervenga en los aspectos físicos de la marginalidad, reconfigurando morfológicamente el espacio público a partir de las nuevas necesidades expresadas por la población local, conexas con el multiculturalismo y los nuevos estilos de vida de la sociedad contemporánea, como por ejemplo el medio ambiente, en términos de salud y eficiencia ecológica, y la infraestructura tecnológica; promoviendo un desarrollo económico *cultural-led* que, sin embargo, declina en diferentes contextos, en coherencia con el “alma de los lugares” (Hillman, 2004), con la identidad, con los valores histórico-artísticos y arquitectónicos de los contextos específicos, previendo funciones altamente compatibles con estos relacionados; y finalmente asegurando la inclusión social a través de formas innovadoras y creativas de utilizar los espacios públicos en contextos históricos que sepan responder a las necesidades de calidad, mejora, cohesión, inclusión y accesibilidad.

La estrategia de regeneración urbana orientada, por lo tanto, al reequilibrio territorial, debe apoyarse en referencias legislativas innovadoras, en nuevas formas de *governance* del patrimonio histórico-cultural (EU, 2018), así como en instrumentos y métodos de financiación nuevos y más eficientes.

2. Nuevos instrumentos estratégicos para la regeneración de la ciudad histórica: el *Contratto Istituzionale di Sviluppo*

En el contexto mencionado anteriormente, la ciudad histórica, y en particular los centros históricos y su patrimonio, «están amenazados por dificultades de un tipo antiguo y nuevo, frente a las cuales la normativa existente demuestra debilidad e incapacidad para ofrecer soluciones adecuadas» (Ancsa-Cresme, 2017). Amenazas que, como se mencionó, los afectan de forma generalizada pero que a menudo son divergentes, adoptando características específicas dependiendo de los contextos físicos y socioeconómicos de referencia (grandes metrópolis, áreas internas, territorios de difusión, áreas protegidas), como el turismo o la despoblación, las construcciones ilegales o la musealización, la gentrificación o la degradación, que requieren habilidades cognitivas, de planificación y financiamiento nuevas y más actuales (Fior, Poli, Bevilacqua, 2019).

En este contexto, el debate y la experimentación disciplinarios dirigen la reflexión hacia la definición de estrategias de regeneración urbana que consideren los componentes de la ciudad histórica como un motor para el crecimiento sostenible del territorio, como un factor de producción y competitividad y como un medio para introducir soluciones urbanas flexibles e innovadoras.

La regeneración urbana es, de hecho, una estrategia que reúne una pluralidad de “dimensiones” (Vitillo, 2013), a través de la integración y la sinergia de todas las políticas relacionadas con el gobierno del territorio, desde la planificación urbana (la sustitución de partes degradadas de las ciudades; la transformación tipológica de tejidos inadecuados; la provisión de áreas públicas y equipos) a aquellas relacionadas con el paisaje (intervenciones dirigidas a la reorganización y definición del espacio público y la consolidación de las características morfológicas de los tejidos); relacionadas con el patrimonio cultural (acciones destinadas a construir una identidad renovada con intervenciones para mejorar las emergencias histórico-documentales, la coherencia de las intervenciones para la conservación de los pilares arquitectónicos, destinadas a identificar la combinación funcional más adecuada, caracterizada por requisitos altamente sociales y culturales) y social (inclusión, reducción de conflictos, vivienda social) (Ricci, 2018).

En este sentido, la reflexión inherente a las estrategias de regeneración dirigidas a los contextos más caracterizados por la marginalidad de la ciudad histórica, orientada a responder a las necesidades cada vez más diferenciadas y complejas expresadas por la población, como se ilustra en el párrafo anterior, encuentra un punto de convergencia en la experimentación de enfoques integrados dirigidos a la construcción de la ciudad pública y la búsqueda de un nuevo estado de bienestar. Enfoques que consideran la provisión de espacios y servicios públicos, no solo cuantitativamente, sino también en términos cualitativos y de rendimiento, proporcionando una articulación tipológica cada vez más diferenciada y compleja, en línea con las transformaciones culturales, sociales y económicas actuales (envejecimiento de la población, reducción del número de familias, nuevos flujos turísticos y nuevos tipos de usuarios de la ciudad, multiculturalismo, etc.) (Giaino, 2019).

Los frentes más avanzados de la experimentación reinterpretan el patrimonio cultural como un “bien común”, prefigurando estrategias e implementando instrumentos y proyectos que, al integrar la conservación y la innovación, la revitalización socioeconómica y la valorización sociocultural, tienen como objetivo fortalecer la *armadura* de la ciudad pública, con el fin de restaurar la calidad urbana y lograr nuevas formas de bienestar e inclusión social, a través de la construcción de una red de espacios y equipos públicos, que garantice procesos de regeneración y auto-regeneración.

La estrategia de regeneración dirigida a la ciudad histórica, por lo tanto, se basa necesariamente en la identificación de un marco de lugares, interactivos e interconectados, también a través de la reconversión y refuncionalización de edificios en desuso y espacios abandonados, a través de la experimentación de una mezcla funcional que incluye actividades y servicios públicos innovadores, *cultural-led* (Florida, 2012) y altamente inclusivos, capaces de configurar nuevas estructuras urbanas y revitalizar los tejidos y los

sistemas de asentamiento históricos, además de ser un recurso crucial para prefigurar los procesos de reapropiación de los espacios por comunidades locales, para volver a atribuir identidad y significado a los lugares y para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, esta estrategia, respetando los valores del patrimonio cultural, debe poder referirse a instrumentos innovadores y actualizados desde un punto de vista de *procedimiento*, garantizando una mayor efectividad y participación en la *governance* de las transformaciones, *físico-morfológicas*, verificando primero el potencial de transformación de cada contexto o edificio, *funcional*, identificando la combinación de los usos permitidos, *económico-financieros*, proporcionando el uso de fuentes de financiamiento y mecanismos de implementación basados en el modelo de igualdad que permitan una implementación real de los pronósticos.

En este contexto, se inscribe la reciente inserción en el ordenamiento jurídico nacional (Decreto Legislativo n. 88/2011) del *Contratto di Sviluppo Istituzionale* (CIS, Contrato de Desarrollo Institucional), un instrumento innovador, estratégico y programático destinado a promover el desarrollo económico, la cohesión social y territorial y a reducir los desequilibrios económicos, sociales, morfológicos, institucionales y administrativos en los territorios más caracterizados por marginalidad, favoreciendo el ejercicio efectivo de los derechos humanos.

Este instrumento está dirigido a coordinar e iniciar la implementación de proyectos estratégicos de importancia nacional, interregional y regional, funcionalmente relacionados entre sí, principalmente destinados a intervenir en la provisión de infraestructuras y en los métodos y formas de desarrollo urbano, mediante la estipulación de acuerdos entre los Organismos interesadas - Ministerios, Regiones y organismos de ejecución - financiados con recursos nacionales, de la Unión Europea y del Fondo para el Desarrollo y la Cohesión (FSC).

Desde el punto de vista procesal, a fin de acelerar y simplificar la implementación de los proyectos, el Presidente del Consejo de Ministros, o el Ministro delegado para la cohesión territorial y el *Mezzogiorno* (el sur de Italia), es responsable de definir la prioridad del CIS para el cual proceder suscripción, a solicitud de las administraciones interesadas (artículo 7 del Decreto Legislativo n. 91/2017). Por lo tanto, el procedimiento requiere que Invitalia (Agencia Nacional para el Desarrollo del Ministerio de Economía), identificada como la entidad ejecutora, y una Tabla Institucional, creada ad hoc y presidida por el Presidente del Consejo de Ministros, coordinen y armonicen las propuestas formuladas por las partes interesadas locales, públicas y privadas (<http://www.governo.it/it/approfondimento/la-normativa-che-regola-i-contratti-istituzionali-di-sviluppo/12996>).

Entre los proyectos a los que se les ha dado prioridad en la implementación, se encuentran, en particular, los más arraigados en el territorio y orientados a la regeneración de las zonas urbanas más antiguas, que faltan en términos de desarrollo económico, productivo, turístico y cultural.

Dentro del CIS, las experiencias de la *Città Vecchia* de Taranto (CIS “Taranto-Centro Storico”) y del Centro Histórico de Palermo (CIS “Palermo-Centro Storico”) son emblemáticas. Estos dos CIS representan las mejores prácticas para la activación de estrategias de regeneración orientadas a la recuperación de la calidad urbana y a el logro de nuevas formas de bienestar e inclusión social en contextos caracterizados por la presencia de permanencias del patrimonio cultural de excepcional interés.

Ambos proyectos, cada uno financiado con 90 millones de euros, forman parte del *Plan operativo* denominado “*Cultura y Turismo*” (basado en el FSC 2014-2020). Una línea estratégica dirigida a consolidar y promover el sistema local de oferta cultural y turística, desarrollando relaciones sinérgicas y virtuosas entre el territorio y las ciudades, y entre la ciudad y el centro histórico, en particular en el sur de Italia, a través de proyectos integrados que pusieron en el centro de la acción pública la valorización cultural como el motor del desarrollo, de cohesión social y territorial y de competitividad (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, 2018).

2.1 El CIS de Taranto. La reconfiguración de los espacios públicos para la regeneración de la *Città Vecchia*

Taranto es la capital de la provincia homónima en la región de Puglia, ubicada en el extremo suroeste del País. La ciudad, de origen griego, está estratégicamente situada en el centro del Mediterráneo, una posición que le ha permitido asumir y mantener, a lo largo de los siglos, un papel importante desde el punto de vista comercial y militar, pero también cultural y artístico.

La forma peculiar del territorio ha determinado, desde su origen, el desarrollo urbano en correspondencia con la isla que divide el *Mar Piccolo* (el golfo natural) del *Mar Grande* (el Mar Jónico). De hecho, en el casco antiguo, cuya forma actual se debe a la construcción del foso del *Castillo Aragonés* en el siglo XIX, albergó a toda la población urbana hasta hace poco más de un siglo.

La forma recogida y limitada de la isla ha determinado una serie de limitaciones al desarrollo urbano natural. La *Città Vecchia*, de hecho, se ha renovado constantemente a lo largo de los siglos, lo que ha llevado a una profunda estratificación, morfológica y funcional, pero también a un profundo fortalecimiento de la identidad de la comunidad local establecida.

El cambio de la estructura económica de las actividades marítimas hacia las del territorio y de la industria que tuvo lugar a finales del siglo XIX y durante el siglo XX, con la consiguiente expansión urbana, transformó radicalmente la realidad socioeconómica de la ciudad y determinó el abandono progresivo de la isla. Hoy, de hecho, hay una disminución progresiva de la población residente en la *Città Vecchia*, estimada en 2.400 habitantes en 2017, en comparación con más de 15.000 de hace 40 años, en comparación con el “*Borgo*” del siglo XIX (25.000 habitantes) que representa, de hecho, el centro de la ciudad y el principal centro comercial y de negocios de Taranto (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, 2018).



Fig. 01 Vista aérea de la *Città Vecchia* de Taranto. Fuente: Elaboración de los autores a partir de Google Earth.

La *Città Vecchia*, de hecho, aunque representa un lugar con características morfológicas, ambientales y arquitectónicas únicas y de alto valor, presenta condiciones críticas de aislamiento y falta de bienes y espacios colectivos, que se han estratificado y agravado con el tiempo. Los elementos más valiosos encontrados en la isla se refieren a la presencia de la universidad y a los importantes sitios públicos y museos, a las numerosas y considerables emergencias arquitectónicas y monumentales, al eje central, *Via Duomo*, que inerva y organiza el tejido histórico denso y compacto, al extenso patrimonio edificatorio, en la

mayoría de propiedad pública (más del 50% de las propiedades pertenecen al Municipio de Taranto). Sin embargo, a esto se une la presencia de áreas de extrema degradación y decadencia, la falta estructural de espacios públicos e infraestructuras, junto con la obsolescencia del patrimonio de asentamientos, incluso lo de mayor valor, resultado de un proceso de “*periferización*” del centro de planta más antigua, así como la presencia de un barrio de construcción económico y popular, construido en los años Setenta, densamente poblado y socialmente articulado. En particular, estas características se reflejan en la alta presencia de edificios completamente no utilizados, abandonados y en decadencia (247 de 888, equivalentes al 27,8%), y también se pueden ver en el precio medio de las viviendas (256 €/m²) que destaca la mayor diferencia negativa entre los precios en el centro histórico y el medio urbano en comparación con todas las capitales de provincia de Italia (Ancsa-Cresme, 2017). La solicitud de proceder con un proceso urgente de regeneración de la *Città Vecchia* de Taranto ha sido recientemente colocada en el centro de la agenda urbana nacional, también siguiendo algunos proyectos, solo parcialmente implementados y con resultados divergentes, llevados a cabo durante el curso de los noventa y dos mil, entre estos en particular:

- el Plan de recuperación de *Città Vecchia* confiado por el municipio al arquitecto español Oriol Bohigas en 2003, pero nunca adoptado;
- el *Programa europeo Urban II*, destinado a estimular la revitalización económica y social del casco antiguo y de los suburbios en crisis, a fin de promover el desarrollo urbano sostenible, mediante la asignación, para los años 2001-2006, de un apoyo financiero comunitario de importe de 15,13 millones de euros (Fers) (https://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-taranto). Sin embargo, los resultados en el área de la *Città Vecchia* se han limitado a la renovación de algunos edificios históricos que actualmente albergan oficinas públicas;
- los proyectos del *Por Fesr 2014-2020*, que ubicaron el desarrollo urbano y territorial entre sus objetivos temáticos. En particular, proporcionó intervenciones para la valorización y el uso de los lugares de identidad de Puglia, entre los cuales se identifica la *Città Vecchia* de Taranto. Sin embargo, hasta hoy, los únicos fondos asignados se refieren a la restauración y consolidación del Santuario Madonna della Salute, completado en diciembre de 2018.



Fig. 02 El frente de la *Città Vecchia* de Taranto desde el Mar Piccolo. Fuente: flickr.com/photos/michelepalombi

Como parte de la estrategia general del CIS llevada a cabo por el Gobierno, se propuso, como se mencionó anteriormente, la suscripción del CIS “Taranto-Centro Storico”, dentro del cual el 30 de diciembre de 2015 se preparó un *Plan de Intervención específico para el recuperación, reurbanización y valorización de la Città Vecchia*,

integrando el *Piano nazionale delle città* (Plan Nacional de las ciudades, Ley n. 20/2015), cuyas intervenciones están actualmente en curso en el *barrio Tamburi*.

El conjunto de características específicas y únicas de la *Città Vecchia* de Taranto se colocó en el centro de un Concurso internacional de ideas promovido por Invitalia en 2016 (<http://cistaranto.coesionemezzogiorno.it/home-page/attivita/concorso-internazionale-per-far-rivivere-la-citta-vecchia/>), con el objetivo de definir las líneas estratégicas para iniciar el proceso de regeneración, físico-morfológico, económico, funcional, social.



Fig. 03 La morfología de las calles de la *Città Vecchia* de Taranto. Fuente: flickr.com/photos/michelepalombi

Con este fin, los objetivos prioritarios establecidos en el CIS están dirigidos principalmente a mejorar la accesibilidad urbana y la usabilidad de los espacios públicos y de los componentes recreativos, históricos y culturales existentes, tanto para los turistas como, sobre todo, para los residentes.

En particular, estos objetivos se refieren a:

- el fortalecimiento del carácter de la centralidad lineal, morfológica y funcional del eje de *Via Duomo*, para facilitar su accesibilidad y mejorar el uso de los servicios y actividades existentes y la introducción, en particular en edificios públicos en desuso, de nuevas funciones urbanas atractivas, servicios públicos, viviendas sociales, así como usos temporales y compatibles;
- la recuperación y valorización de los bienes del patrimonio cultural, de conformidad con el tejido urbano original y las emergencias de identidad histórica, a través de intervenciones materiales de naturaleza estructural e intervenciones intangibles, a través de la activación de iniciativas culturales y científicas de conformidad con la universidad, presente en el centro histórico, y con centros específicos de estudio e investigación. Específicamente, las principales intervenciones se refieren a la recuperación de *Palazzo Carducci* y *Palazzo Troilo*, cuyas fachadas están configuradas como quintas urbanas para el eje de *Via Duomo*;
- la reconfiguración de la entrada desde *Porta Napoli*, en correspondencia con el puente hacia el este, potenciando su función nodal como puerta de entrada a la *Città Vecchia*, a través de la reconfiguración de la accesibilidad de la isla, con el fin de promover una nueva relación entre movilidad y tejidos histórico, asegurando su accesibilidad y, al mismo tiempo, respetando el valor de las formas y sistemas urbanos, así como los artefactos arquitectónicos y artísticos individuales,

que se mejorarán mediante la restauración y la refuncionalización y mediante la introducción de nuevas funciones compatibles;

- la redefinición de los espacios públicos y sus métodos de uso, a través de elementos capaces de reforzar su identidad, mejorar el reconocimiento de los itinerarios con respecto a los tejidos históricos existentes e identificar soluciones eficaces para reducir el tráfico de vehículos en favor de los espacios peatonales, facilitando así el desarrollo de mayores interacciones sociales. Específicamente, las principales intervenciones se planifican en correspondencia con el área que, a partir del *Ponte Girevole*, en correspondencia con el *Castello Aragonés*, llega hasta *Piazza Castello* y *Piazza Municipio*, en el corazón de la *Città Vecchia*.

El *Plan de Intervención* previsto por el CIS también se definió a través de un Concurso Internacional, identificado por el *Tavolo Istituzionale Permanente* (Tabla Institucional Permanente) que lo coordina, precisamente como el instrumento más adecuado para el desarrollo de ideas innovadoras para la *Città Vecchia*. El *Plan de Intervención*, por lo tanto, superando las anteriores operaciones urbanas, episódicas y sectoriales, subraya la importancia de contrastar las condiciones de despoblación, marginalidad y degradación en lo que concierne la *Città Vecchia*, a través de la introducción de un programa coordinado de intervenciones, con una dirección pública, que pone en coherencia las diferentes acciones urbanas en una visión coherente y unitaria, también con el objetivo de optimizar la financiación nacional y europea obtenida a través del CIS.

2.2 El CIS de Palermo. La valorización del patrimonio cultural para la regeneración del Centro Histórico

Palermo, en la ciudad metropolitana del mismo nombre, es el principal centro urbano de Sicilia, así como de Italia insular. Su posición, extendida en el Mar Tirreno, le ha permitido asumir un papel importante en la historia del Mediterráneo, cuna de civilizaciones y culturas que han dejado, desde el siglo VII a. C., profundas marcas en el palimpsesto de su territorio, conformando su Centro Histórico, rico en evidencia de usos, funciones tradicionales y permanencias de valor arquitectónico y artístico. El largo proceso de estratificación se puede leer, de hecho, en la complejidad y riqueza de los sistemas y tejidos urbanos, el resultado de un crecimiento continuo de la ciudad sobre sí misma, en el que todavía hoy podemos releer testimonios de múltiples épocas (Cannarozzo, 2006).

Sin embargo, ya desde el siglo XIX, el Centro Histórico comenzó a sufrir un fenómeno progresivo de degradación y declive, con niveles peligrosos de hacinamiento y con el declive del patrimonio inmobiliario. Después de la Segunda Guerra Mundial, durante la cual el Centro Histórico de Palermo, como muchos centros históricos sicilianos, se vio profundamente afectado por los bombardeos, comenzó un éxodo real de los habitantes: el éxodo forzado de las clases menos ricas hacia a los barrios populares y el de la clase media hacia nuevas áreas de expansión. Un éxodo que ha causado la rarefacción progresiva de las actividades productivas y la despoblación de las zonas urbanas de la planta más antigua, y que ya no se recuperará, a pesar de la creciente presencia de comunidades inmigrantes.

Por lo tanto, se encuentran dos condiciones opuestas en el Centro Histórico de Palermo. Si, por un lado, se ha convertido en un lugar de profunda marginación social, de generalizada degradación y micro delincuencia, como lo demuestra la alta incidencia de edificios vacíos (430 edificios del total de 4.227, equivalentes a 10,2%) y sin intervenciones de mantenimiento (equivalentes 51,5%) (AnCSA-Cresme, 2017), por otro lado, el valor histórico-identitario-cultural del tejido urbano permanece inalterado, enriquecido por la presencia de un patrimonio artístico y arquitectónico único y heterogéneo, que va desde los testimonios de la era púnica, a las presencias monumentales de la dominación árabe, hasta la multitud de iglesias y villas barrocas y los teatros neoclásicos. Un patrimonio que, en su totalidad, representa casi un tercio del patrimonio cultural de Sicilia (26%) (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, 2018).

La relevancia de este patrimonio se colocó en el centro de la reflexión sobre la regeneración del Centro Histórico, destacando el papel central que pueden asumir los recursos culturales, históricos y artísticos, tanto de propiedad pública como privada, destinados a ser utilizados por la comunidad y por el turismo.



Fig. 04 Vista aérea del Centro Histórico de Palermo con los cuatros "mandamenti". Fuente: Elaboración de los autores a partir de Google Earth.

El proceso de recuperación del Centro Histórico comenzó en la década de los Noventa con el *Piano Particolareggiato Esecutivo* (Plan ejecutivo detallado, PPE) de 1993, diseñado para dar respuestas a la profunda degradación física, social y económica, en la que se encontraba el núcleo antiguo en ese momento. El tejido dentro del perímetro de la ciudad amurallada se presentaba como un organismo compacto, aunque marcado en muchos puntos por la negligencia y el abandono, así como por la persistencia de los vacíos de destrucción bélica. El PPE ha definido diferentes estrategias de intervención para ser implementadas en los diferentes tejidos en los que se divide la ciudad histórica, identificadas a partir de un análisis histórico-documental-espacial que describe tres "categorías morfológicas": el complejo original de la ciudad histórica preindustrial; la ciudad del "nuevo régimen" formada entre finales del siglo XIX y principios del siglo XX, que, aunque se opone a la ciudad histórica, todavía vive con ella de manera aceptable (Benevolo, 2015); la ciudad moderna dentro de los tejidos de la ciudad histórica, que se puede colocar aproximadamente al comienzo del segundo período de posguerra, cuyos tejidos estaban en claro contraste con el tejido antiguo. El modo de intervención del PPE, diferenciado en las tres "categorías morfológicas", fue, en general, representado por la recuperación, entendida como una acción en la cual las intervenciones conservadoras e innovadoras coexisten juntas, con el objetivo de mejorar la funcionalidad y usabilidad de los edificios, pero también de espacios públicos, con el fin de salvaguardar y mejorar la imagen sobreviviente de la ciudad preindustrial, pensada como un punto de equilibrio de las transformaciones que ocurrieron en las fases anteriores (Benevolo, 2015). Las intervenciones planificadas para el Centro Histórico de Palermo, basadas en este modelo innovador de zonificación morfológica y en el tema de la recuperación, no lograron afectar los problemas relacionados con la degradación económica y social.

En continuidad y coherencia con este proceso de recuperación, en 2018 el Gobierno firmó el CIS "Palermo-Centro Storico" para calificar el Centro Histórico de la ciudad, dirigiendo las intervenciones en una clave cultural, a través de la definición de planes, programas e intervenciones capaces de mejorar sus recursos y potencial. Con este fin, los objetivos prioritarios establecidos en el CIS están dirigidos principalmente a la

recuperación y valorización del patrimonio cultural artístico y arquitectónico, y a la creación de un sistema de rutas de accesibilidad y uso.

El patrimonio cultural artístico y arquitectónico de Palermo, de hecho, se distribuye en todo el territorio urbano, pero está más concentrado en el Centro Histórico de la ciudad, que se divide en cuatro distritos históricos llamados “*mandamenti*”: *Kalsa*, *Albergheria*, *Seralcadio* y *La Loggia*. Las principales emergencias histórico-culturales se extendieron en los “*mandamenti*”, como el *Teatro Massimo*, el *Palazzo dei Normanni* y la Catedral, junto con el sistema museístico (en el que se destacan la *Galería Cívica de Arte Moderno*, los *Sitios culturales Zisa* con la Escuela del Cine, el *Taller de las Artes*), al de las bibliotecas y archivos de los oratorios (incluidos los *Tesoros de La Loggia* y los *Itinerarios Serpottiani*), de los parques y jardines históricos, constituyen un recurso indudable para todo el contexto urbano, en términos de desarrollo, aunque todavía están agobiados por problemas relacionados con la dificultad de accesibilidad (sistema de infraestructura inadecuado y falta de estacionamiento y transporte público) y la presencia de marginalidad social y degradación urbana, además en ausencia de una interacción real y de una conexión a red. Elementos que dificultan el desarrollo del emprendimiento cultural en función del potencial del territorio (Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020, 2018).



Fig. 05 La morfología de las calles del Centro Histórico de Palermo. Fuente: flickr.com/photos/miziodel/

Por lo tanto, el CIS lleva a cabo la necesidad de una intervención específica con una adecuada planificación y proporcionados recursos económicos para calificar la ciudad desde un punto de vista cultural a través de tres objetivos principales:

- la realización de un sistema de rutas turístico-culturales, interconectadas al eje principal del tejido urbano del Centro Histórico, entre *Via Maqueda* y *Corso Vittorio Emanuele*, ya hoy dentro del circuito turístico y elemento de conexión con la mayoría de los destinos del itinerario clásico de fruición de la ciudad, desde *Monreale* hasta *Palazzo Chiaramonte Steri*;
- la creación de un sistema de polaridades atractivas interconectadas y sinérgicas que, en general, puede contar la historia y la evolución social y artística de la ciudad y de la isla en general. Lugares simbólicos que testimonian la cultura local y, al mismo tiempo, permiten la contextualización de los artefactos artísticos sicilianos y los colocan en un panorama más amplio. Entre estos lugares simbólicos, el CIS incluye: el *Museo Archeologico Regionale Antonio Salinas*, que ilustra las fases de la civilización del oeste de Sicilia desde la prehistoria hasta la época romana tardía; la *Galleria*

Regionale della Sicilia di Palazzo Abatellis con el adyacente *Oratorio dei Bianchi*, que documenta la evolución de la cultura figurativa en Palermo y en la parte occidental de la isla desde el siglo XII hasta el siglo XVIII; finalmente, la *Galería de Arte Moderno "Empedocle Restivo"* (GAM), que presenta una colección de arte escultórico y pictórico del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX como evidencia de la cultura local, en comparación con algunos ejemplos contemporáneos italianos;

- la recuperación y reurbanización del tejido urbano histórico a través de intervenciones destinadas a resolver los problemas relacionados con la accesibilidad y la usabilidad, en particular en relación con la congestión de infraestructura causada por la falta de espacios de estacionamiento y la insuficiencia del transporte público; con la cohesión social, en particular en relación con el declive físico, morfológico, higiénico y económico de los mercados históricos de *Vucciria* y *Ballarò*; con la legalidad, en particular mediante la inversión de la percepción actual de inseguridad y delincuencia generalizada, a través de actividades culturales que califican las condiciones de contexto, restituyendo el decoro a los lugares, y que activan una nueva economía basada en el eje turístico-cultural, garantizando así nuevos tipos de trabajo incluso para los grupos sociales más débiles.



Fig. 06 El espacio público en el Centro Histórico de Palermo: el mercado histórico de *Ballarò*. Fuente: flickr.com/photos/melqart/

El *Plan de Intervención* contemplado por el CIS destaca la necesidad de potenciar las emergencias del patrimonio cultural del Centro Histórico de Palermo, mediante la promoción de las actividades existentes y la conversión de una parte significativa del patrimonio público subutilizado o abandonado, insertando, de manera coordinada y coherente con un diseño unitario, nuevas funciones urbanas atractivas de carácter artístico-cultural, que también incluyen actividades turísticas, de alojamiento y recreativas que respeten la excelencia del patrimonio histórico y morfológico del Centro Histórico, haciendo el mejor uso posible de la financiación regional y europea, obtenida a través del CIS, para intervenciones públicas de regeneración.

3. Conclusiones. Hacia una regeneración *cultural-led* de la ciudad histórica

Las experiencias descritas anteriormente destacan cómo los frentes más avanzados de debate y experimentación nacional, en línea con las adquisiciones disciplinarias consolidadas a nivel europeo, dirigen, para la regeneración de la ciudad histórica, hacia estrategias integradas que, además de la conservación y protección de los tejidos y edificios, también incluyen acciones e intervenciones destinadas

a promover la capacidad de recepción y respuesta a las demandas planteadas por diferentes categorías sociales, para fortalecer, en términos cuantitativos y cualitativos, la disponibilidad de espacios, equipos y servicios públicos, para verificar la posibilidad de mejora turística y articulación de oferta, para proporcionar servicios y funciones económicas, comerciales, ejecutivas y artesanales, persiguiendo el objetivo general de elevar la calidad de vida de la comunidad local.

En este contexto, la identificación de nuevos instrumentos estratégicos, como el CIS, tiene como objetivo establecer marcos de referencia para la programación de intervenciones complejas y, al mismo tiempo, estimular nuevas formas de financiación y formas de asociación. Instrumentos, como hemos visto, que persiguen principalmente la recalificación de los espacios públicos, como lugares de innovación social y cultural, la mejora de la accesibilidad, como condición para la revitalización y modernización de los contextos, la resignificación y la valorización sostenible de lo diferente y múltiples componentes de identidad de la ciudad histórica.

En particular, de hecho, el CIS se dirigió a las partes urbanas de la planta más antigua, como las ilustradas en los párrafos anteriores, aunque todavía es temprano para poder evaluar concretamente sus resultados, consolidar y promover el papel estratégico y central que la ciudad histórica puede y debe asumir como polo nodal en los procesos de regeneración urbana y territorial *cultural-led*, contrastando activamente la dinámica de marginación físico-morfológicas, sociales, culturales y económicos que la connota.

Las experiencias ilustradas, iniciadas a través del procedimiento a que se refiere el artículo 7 de la Ley no. 123/2017 "*Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno*" y financiadas en 2018 a través del "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e Bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*" (Ley 205 del 27 de diciembre de 2017), que prevé el aumento de los recursos del Fondo de Desarrollo y Cohesión 2014-2020, ha activado el *Tavolo Istituzionale Permanente* pero aún no ha comenzado la implementación de las intervenciones planificadas, por lo tanto es temprano para poder evaluar los resultados, sin embargo, es posible identificar el potencial y las oportunidades que ofrece su naturaleza estratégica y programática.

Esta característica permite combinar proyectos de diferente naturaleza, funcionalmente integrados, para lograr la regeneración urbana de la ciudad histórica, a través de la mejora y el uso sostenible y del patrimonio cultural (material e inmaterial), al que están conectados acciones destinadas al apoyo de la industria cultural y creativa, a la mejora de la accesibilidad y de la movilidad sostenible, a la reconfiguración de los espacios abiertos, al control y a la adaptación de la oferta de servicios de alojamiento, a la seguridad y a la lucha contra la delincuencia menor, al servicios de bienestar y al turismo.

El CIS, superando una visión sectorial y puntual de la intervención en la ciudad histórica, también garantiza la construcción de una gobernanza multinivel para la implementación y gestión de intervenciones coordinadas. Este sistema de gobernanza tiene la función de coordinar las intervenciones y verificar su sostenibilidad ambiental y social y su viabilidad económica, asegurando que los recursos públicos, asignados para cada CIS, tengan un efecto multiplicador con respecto a la participación del capital privado en la implementación, y asegurando así el logro de los resultados esperados a mediano y largo plazo.

Bibliografia

- Ancsa-Cresme. 2017. *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.
- Benevolo, L. 2015. Palermo 1988-2000. Piano Particolareggiato Esecutivo del Centro Storico di Palermo. En B. Albrecht, A. Magrin, *Esportare il centro storico*. Catanzaro: Rubbettino Editore.
- Cannarozzo, T. 2006. Sicilia: centri storici come periferie. *Urbanistica Informazioni*, n. 208., 23-24.
- Commissione parlamentare d'inchiesta sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle città e delle loro periferie. 2017. *Relazione*.
- EU. 2018. *Agenda Europea per la Cultura 2019*.
- Fior, M., Poli, I, Bevilacqua, G. 2019. Italian Historic Centers and Marginality. For a Regeneration Strategy of the Contemporary Historic Territory. En *XIII International Conference Virtual City and Territory*, n. 13. Barcelona: CPSV-UPC.
- Florida, R. 2012. *Rise of the Creation Class*. New York: Basic Books.
- Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020. 2018. *Piano Operativo "Cultura e Turismo"*.
- Gambino, R. 2007. Patrimonio storico e paesaggio. En S. Carullo (ed.), *Spazi aperti nei contesti storici*. Bergamo: Ancsa.
- Gasparri, C. 2001. Strategie, regole e progetti per la città storica. *Urbanistica*, n. 116, 93-105.
- Giaimo, C. (ed.). 2019. *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*. Roma: Inu edizioni.
- Hillman, J. 2004. *L'anima dei luoghi*. Milano: Rizzoli.
- Indovina, F., Fregolent, L., Savino, M. (ed.). 2005. *L'esplosione della città*. Bologna: Editrice Compositori.
- Oliva, F. (ed). 2010. *Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*. Roma-Bari: Laterza.
- Oliva, F. 2013. L'urbanistica italiana e la città europea. *Urbanistica*, n. 152, 5-9.
- Marcelloni, M. 2005. *Questioni della città contemporanea*. Milano: FrancoAngeli.
- Poli, I., Bevilacqua, G. 2019. Rigenerazione urbana e identità locale. Il caso della Friche Belle de Mai. *Abitare la terra* (Roma), n. 3, Supplemento al n. 50, 74.
- Ricci, L. 2005. *Diffusione insediativa, Territorio, Paesaggio. Un progetto per il governo delle trasformazioni territoriali contemporanee*. Roma: Carocci.
- Ricci, L. 2018. Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea. En L. Ricci et al. (ed.), *Costruire la città pubblica. Tra storia, cultura e natura, Urbanistica Dossier Online*, n. 15. Roma: Inu Edizioni.
- Secchi, B. 2013. *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Roma-Bari: Laterza.
- Talia, M. 2019. Una nuova cornice di senso per le dotazioni urbanistiche e le aree di interesse collettivo. En C. Giaimo (ed.), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*. Roma: Inu edizioni.
- Vitillo, P. 2013. Dalla riqualificazione alla rigenerazione urbana. Nodi, temi, criticità. *Urbanistica Informazioni*, n. 251, 22-23.

Fuentes electrónicas

<http://www.governo.it/it/approfondimento/la-normativa-che-regola-i-contratti-istituzionali-di-sviluppo/12996> (Consulta: 18/04/2020).

<http://cistaranto.coesionemezzogiorno.it/home-page/attivita/concorso-internazionale-per-far-rivivere-la-citta-vecchia/>(Consulta: 26/04/2020).

https://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/programmes/2000-2006/european/urban-ii-taranto
(Consulta: 26/04/2020).

* El párrafo 1 es atribuible a Irene Poli, el párrafo 2 es atribuible a Giulia Bevilacqua, el párrafo 3 es atribuible al trabajo conjunto de los autores.

Son Busquets (Palma, Mallorca). Un caso de urbanismo participativo para un nuevo modelo de ciudad

Son Busquets (Palma, Majorca). A case of participatory urban planning for a new model of city

Lluís Gené Gil ¹

¹(Arquitecto) lluisgene@gmail.com

Gabriel Alomar-Garau ²

²(Departament de Geografia. Universitat de les Illes Balears) gabriel.alomar@uib.es

Palabras clave: Urbanismo participativo, regeneración urbana, PERI, Son Busquets, urbanismo táctico

Resumen

En la presente comunicación se describe un caso reciente y exitoso de urbanismo participativo en la ciudad de Palma (Mallorca), materializado en su último gran vacío urbano. Se trata de un antiguo cuartel militar – Son Busquets–, construido en 1949, ubicado en la periferia y abandonado desde el año 2000. Este caso atestigua el interés por una práctica urbanística, arquitectónica y paisajística, sensible con la preexistencia y alejada de las dinámicas económicas imperantes de especulación y negocio, y de promoción inmobiliaria al uso. En definitiva, una modalidad de intervención territorial alternativa a la fórmula urbanística de la *tabula rasa*. La iniciativa llevada a cabo por la asociación *Joves Arquitectes de Mallorca* (JAM), de un concurso de ideas no vinculante, abierto a la ciudadanía y pluridisciplinar, sin requisitos de participación y de formato libre, atrajo y recopiló un total de 60 propuestas. Éstas se contraponían a la demolición de buena parte del conjunto de edificaciones prevista por el PERI, redactado en 2011 por el Ayuntamiento. Los proyectos presentados estaban básicamente orientados a la transformación y regeneración ecourbana de los espacios verdes del antiguo cuartel, y de los 25.000 m² de naves, hangares y construcciones residenciales, distribuidos en 110.000 m² de suelo. Asimismo, en un contexto de emergencia habitacional, los proyectos se mostraban en general compatibles con las 831 viviendas públicas previstas, además de los equipamientos docentes, deportivos y culturales, más un gran parque, indicados en el PERI. Con la vista puesta en el establecimiento de unas pautas para un nuevo modelo de ciudad, la iniciativa pretendió poner en valor patrimonial y ecológico las preexistencias edificatorias, agrícolas y vegetales de los terrenos ahora en desuso, planteando un nuevo modelo de intervención urbana basado en la reutilización, el reciclaje, la cooperación y la compartición. Se apostaba, pues, por un tipo de intervención y regeneración coherente con el creciente paradigma de la economía circular, donde no existe el concepto de residuo. La repercusión mediática de la iniciativa ha hecho posible ampliar el alcance informativo en relación con la situación de Son Busquets. Así, se ha conseguido poner el debate en la agenda política y social de la ciudad, y dar visibilidad a esta tesela urbana, contribuyendo a hacer de Palma una ciudad más policéntrica, cuyos barrios periféricos mantengan una singularidad e identidad propias, como forma de integrarlos en el imaginario colectivo de los ciudadanos.

Key-words: Participatory urbanism, urban regeneration, PERI, Son Busquets, tactical urbanism

Abstract

This communication describes a recent and successful case of participatory urban planning in the city of Palma (Majorca), materialized in its last great urban vacuum. This is an old military residential barracks – Son Busquets–, built in 1949, located on the outskirts and abandoned since 2000. This case testifies to the interest in an urban, architectural and landscape practice, sensitive to the pre-existence and far from the prevailing economic dynamics of speculation and business, and real estate promotion to use. In short, an alternative way of territorial intervention to the urban *tabula rasa* formula. The initiative carried out by the *Joves Arquitectes de Mallorca* (JAM) association, a non-binding ideas competition, open to citizens and multidisciplinary, with no participation requirements and free format, attracted and compiled a total of 60 proposals. These were opposed to the demolition of the set of buildings provided by PERI, drawn up in 2011 by the City Council. The projects presented were basically aimed at the transformation and regeneration of the green areas of the old barracks, and the 25,000 m² of warehouses and residential buildings, distributed in 110,000 m² of land. Likewise, in a context of housing emergency, the projects were generally compatible with the 831 public houses planned, in addition to the educational, sports and cultural facilities, plus a large park, indicated in the PERI. With an eye towards establishing guidelines for a new model of the city, the initiative aimed to put in heritage and ecological value the pre-existing buildings, agriculture and plants of the land now in disuse, proposing a new model of urban intervention based on the reuse, recycling, cooperation and sharing. It was committed to a type of intervention and regeneration consistent with the growing paradigm of the circular economy, where there is no concept of waste. The media impact of the initiative has made it possible to broaden the scope of the information regarding the Son Busquets situation. Thus, it has been possible to put the debate on the political and social agenda of the city, and to give visibility to this urban tile, helping to make Palma a more polycentric city, whose peripheral neighborhoods maintain their own uniqueness and identity, as a way of integrating them in the collective imagination of citizens.

1. Introducción

Los modelos de transformación urbana que cuentan con procesos extra-institucionales de participación no son nuevos, como tampoco lo es la idea del derecho a la ciudad (Lefebvre, 1975) y el llamado urbanismo táctico (Silva, 2016; Guadalupi, 2018). Estos modelos se caracterizan, sobre todo, por su pretensión de inclusividad, receptividad y sostenibilidad, lo que se traduce en unas demandas superadoras de los modelos tradicionales de intervención urbana y de gestión de la ciudad. Estas demandas se centran en aspectos clave como la movilidad, la ampliación de suelo público o el aumento de viviendas de protección oficial (VPO), a lo que se añade la reclamación de un incremento de los espacios verdes, así como la promoción de prácticas agrarias a desarrollar en un medio urbano, como son las fórmulas ya conocidas de los huertos urbanos.

Un caso ejemplar de prácticas participativas en el desarrollo de la ciudad lo ofrece el último gran vacío urbano de la ciudad de Palma, que hasta el año 2000 fue sede del cuartel de artillería de Son Busquets. El objeto de la presente comunicación es, precisamente, ofrecer una descripción del proceso participativo por el cual Son Busquets ha sido reivindicado como un espacio óptimo para plantear en él un nuevo modelo de intervención urbana basado en la reutilización, el reciclaje, la cooperación y la compartición. Como se verá, en este proceso participativo ha resultado determinante la actuación de la agrupación *Joves Arquitectes de Mallorca* (JAM), legalmente constituida como asociación, cuyo fin es crear una red de jóvenes profesionales mediante la cual compartir intereses e información en torno a la arquitectura y el urbanismo, y en definitiva ofrecer una reflexión crítica sobre estos temas. Justamente como forma crítica de intervención urbana, el 20 de septiembre de 2018 *Joves Arquitectes de Mallorca* convocó un concurso de ideas con el lema *#ExplotamSonBusquets*, destinado a la recogida de propuestas y proyectos relacionados con el futuro del antiguo cuartel. La idea de fondo era conseguir la modificación formal del Plan Especial de Reforma Interior (PERI), redactado en 2011, y su sustitución por un nuevo PERI que distinguiera a Son Busquets como el nuevo modelo a seguir en relación con la práctica urbanística desarrollada por el Ayuntamiento de Palma. Aunque el nuevo PERI ha de suponer la reordenación urbanística de Son Busquets, esto no afecta a las 831 viviendas de protección oficial anunciadas en el planeamiento vigente. Por otra parte, si bien los terrenos son propiedad del Ministerio de Defensa, se pretende que esa titularidad pase al Ministerio de Fomento como forma de garantizar un destino público de las viviendas, incluyendo su alquiler a precios asequibles.

Son Busquets, en definitiva, ha centrado la reciente actividad política urbanística de Palma. Según datos del Padrón publicados por el Instituto de Estadística de las Islas Baleares (IBESTAT), la ciudad propiamente dicha (18,31 km² de un total municipal de 195,5 km²), cuyos límites podemos establecer en el semicírculo de la vía de circunvalación conocida como Vía de Cintura, sumaba ese mismo año 272.880 habitantes, siendo sus características las de una ciudad media. Su ubicación al sur de la isla de Mallorca y su emplazamiento plenamente marítimo, frente a una ancha bahía, es relevante por los efectos que ocasiona en el clima local. Se trata de una ciudad mediterránea residencial, de servicios, administrativa y de negocios, flanqueada por núcleos turísticos, y cuyo término municipal, con un tamaño poblacional de 416.065 habitantes en el año 2019 –según la revisión del Padrón del 1 de enero de 2019–, ocupa el octavo lugar de las ciudades de España. Si ese año Mallorca contabilizaba 896.038 habitantes, los del municipio de Palma suponen el 46,4% de la isla. Esto le confiere un justo carácter macrocefálico, y por ello asume un papel de capitalidad y centralidad muy destacado respecto al resto de la isla.

Es relevante cómo la denominación popular de *Ciutat*, que convierte un nombre común en uno propio, sirve para dividir el territorio insular en dos partes muy diferenciadas: la *Ciutat* propiamente dicha (Palma) y la *Part Forana*, esta última referida al mundo rural, es decir al resto sociológico y geográfico del territorio insular que no cae estrictamente bajo la órbita urbana de Palma. Si bien todavía hoy se hace esta distinción secular, la realidad del fenómeno urbano alcanza ya buena parte del solar insular, de manera que, funcionalmente, la isla entera puede concebirse ya como un sistema urbano (Quintana, 1979), además de una gran área metropolitana cuyo centro de operaciones (de movilidad y de trabajo) es Palma.

Por lo demás, Palma acusa los típicos problemas urbanísticos y ambientales que se consignan en otras muchas capitales del continente europeo. Así, en lo que se refiere a la movilidad, si las Islas Baleares ocupaban el primer lugar del Estado en el ranking de motorización (849 vehículos por cada mil habitantes en 2015), el parque total de vehículos automóviles del municipio de Palma era ese mismo año de 324.909, lo que supone una tasa de 811 vehículos por cada mil habitantes. Esto traduce una cultura de la movilidad enraizada en el vehículo privado, con el cual se realiza cerca del 60% de los trayectos en el interior de la isla de Mallorca. En cuanto a la calidad del aire, la contaminación por dióxido de nitrógeno (NO₂), principalmente debida al tránsito de vehículos, es elevada en la ciudad, con unos valores anuales, en 2018, de 35 µg/m³. Estos valores se acercan al valor límite anual para la protección de la salud humana, de 40 µg/m³, establecido en el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero (2011), relativo a la mejora de la calidad del aire. Si bien Mallorca no dispone de una industria pesada de relieve, aunque sí una central térmica para la generación de energía eléctrica y una planta de incineración de residuos, el monopolio turístico ha ocasionado un importante desarrollo del sector comercial. Unido al sector doméstico, esto contribuye sobremanera a una importante tasa global de emisiones de gases por combustión.

Administrativamente, la ciudad se organiza en 5 distritos (Centre, Nord, Llevant, Ponent y Platja de Palma) y 88 zonas estadísticas –barriadas–, 49 de las cuales pertenecen a los límites de la ciudad propiamente dicha. El crecimiento de la urbanización en Palma se produce radialmente desde el centro histórico de la ciudad hacia la periferia. El centro queda fisionómicamente separado del Ensanche por una vía o anillo interior de circunvalación –las Avenidas–. El ensanche, a su vez, se extiende hasta el anillo de circunvalación exterior, conformado por la denominada Vía de Cintura, que rodea la ciudad y ejerce, hasta cierto punto, de moderna muralla limitadora del crecimiento urbano.

El plano de la ciudad aparece organizado por dos tipos de tramas urbanas, más algunos barrios periféricos más o menos adosados a los principales ejes viarios que articulan interiormente el ensanche. La primera trama es la que constituye el sector de la Ciudad Antigua o Districte Centre, que se corresponde con la antigua ciudad preindustrial intramuros. La Ciudad Antigua estuvo amurallada hasta el año 1902, y se divide en dos sectores principales, que son la Ciudad Alta y la Ciudad Baja, separadas por la vaguada por la que corría el antiguo cauce de Sa Riera –un *torrent*, según la denominación hidrográfica local–. Este antiguo curso, ya inactivo, aparece transformado actualmente en un eje viario que recorre la parte más baja de la ciudad, formado por la Rambla, la calle Unió y el Passeig des Born, y desemboca en la línea de fijación que constituye el lado oriental del puerto de Palma. A partir del año 1943 se acometió muy parcialmente un Plan de Reforma Interior, el Plan Alomar, con el que se abrieron vías más amplias (Jaume III, Passeig de Mallorca). Sin embargo, buena parte del antiguo casco intramuros se caracteriza todavía por tener unas calles estrechas flanqueadas por edificios antiguos. En ellas se concentra buena parte de la actividad comercial y en general administrativa de la ciudad, sin menoscabo de la función residencial.

Fue a partir del año 1901, con el llamado Plan Calvet, cuando se emprendieron los primeros procesos de expansión urbana extramuros, expansión que se materializó en el mencionado ensanche. Éste se extiende desde las Avenidas, trazadas sobre el antiguo foso de las murallas que rodeaban la ciudad intramuros, hasta el primer cinturón de ronda de la Vía de Cintura. El ensanche forma así una gran orla compacta que rodea circularmente la totalidad de la Ciudad Antigua, y está constituido por un conjunto heterogéneo de 34 barriadas. Las más pobladas son las de Pere Garau (28.235 habitantes en el año 2019) y Bons Aires (18.999). Las menos pobladas no pertenecen al ensanche y son, en general, las del centro histórico. La barriada periférica de Cas Capiscol, en la que se localiza Son Busquets, tenía 8.827 habitantes en 2019.

Finalmente, el municipio dispone de un conjunto formal de 44 zonas verdes, muy variado en cuanto a sus dimensiones, características físicas y accesibilidad. Los principales parques y jardines públicos de la ciudad propiamente dicha –aunque éstos no siempre hacen justicia a su realidad fáctica propiamente verde– puede decirse que son los de Sa Riera-*Falca Verda* y el Parc de Ses Estacions. También forma parte del verde urbano de Palma el gran bosque de Bellver, de 110 Ha, al oeste de la ciudad, pero su situación periférica, alejada del centro, reduce su eficacia como ‘pulmón’ vegetal con efectos reales en este centro.

2. Son Busquets en el desarrollo urbano de Palma y a escala de barrio

Si bien el ensanche urbano de Palma ha sido una materia de estudio en ciertos trabajos de investigación (Cantarellas, 1981; Ladaria, 1992; Seguí, 1985 y 2000), no ha sido así en el caso del urbanismo del que surgieron los primeros cuarteles militares del ensanche palmesano. Cuando en el año 1873 se decreta formalmente el derribo de las antiguas murallas, quedó liberada de usos exclusivos militares la llamada zona polémico-militar (*pólemos*, en griego clásico, significa guerra), es decir la zona de servidumbre militar dentro de un radio de 1.500 varas castellanas –equivalentes a unos 1.250 m– contadas a partir del recinto amurallado. Es en esta zona en donde se iba a desarrollar la urbanización de la ciudad extramuros, bajo los preceptos del primer plan ensanche de Palma, diseñado por el ingeniero Bernardo Calvet y aprobado en 1901. Su aprobación fue precedida de negociaciones entre el Ayuntamiento de Palma y el entonces Ramo de la Guerra, que concluyeron con la cesión, por parte del Ejército, de los valiosos terrenos antes pertenecientes a la zona polémica. El Ramo de la Guerra no reclamó grandes contrapartidas, y sólo requirió el aeródromo de Son Bonet y algunas parcelas para futuros cuarteles militares, entre ellos el que se ubicaría en Son Busquets, en una zona muy periférica de la ciudad. Su construcción se inscribe en un proceso de incremento de la presencia militar en Palma después de la Guerra Civil, y la reorganización de las infraestructuras militares con la creación de regimientos de infantería y artillería, batallones, compañías y bases.

La infraestructura urbana militar de Palma ha tenido históricamente varios y diferentes centros de acción, buena parte de ellos hoy desaparecidos o abandonados: el Palacio de la Almudaina, el Cuartel del Mar, el Centro de Instrucción de Reclutas CIR 14, el Acuartelamiento El Carmen, el Cuartel de Son Busquets, el Colegio de Montesión, el Baluarte de Sant Pere, el Hospital Militar Weyler y Laviña, el Polvorín de Sant Ferran, el Cuartel de Son Simonet, el Batallón de Ingenieros XIV, el Acuartelamiento de Son Banya, la Sección Topográfica de Baleares, la Residencia de Suboficiales y La Lonja.

En lo que se refiere al antiguo cuartel de Son Busquets, su construcción comenzó en 1949 y se dio por finalizada en 1952. Se ubicó entre la carretera de Sóller y la de Valldemossa (Fig. 01), en un entorno todavía rururbano, ocupando una extensión de 11 hectáreas. Antes de su cierre en el año 2000 fue la sede del Regimiento de Artillería Mixto número 91 (RAMIX 91), la Policía Militar y el Grupo Regional de Sanidad. A lo largo de sus 48 años de actividad militar, el cuartel llegó a congregarse a unos 200 soldados, lo que se tradujo en la necesaria construcción de una serie de edificios para diversos usos. El conjunto edificado está formado por 16 hangares en planta baja, orientados este-oeste, y otros 18, más pequeños, con una orientación norte-sur (Fig. 02). La disposición en línea de estos edificios recuerda y es homóloga a la de los antiguos cuarteles residenciales económicos de Copenhague (*Nyboder*, de 1631, y *Lægeforeningens boliger*, de 1853), hoy rehabilitados como singular complejo de viviendas (Thomassen, 1965).



Fig. 01 Vista de Son Busquets (Palma). En primer plano, edificio residencial de oficiales. En segundo plano, antiguo huerto frutícola. Detrás, antiguos hangares. Fuente: Gabriel Alomar-Garau



Fig. 02 Son Busquets (Palma). Antiguos hangares en el interior del cuartel. Fuente: Cortesía de la Asociación para la Revitalización de los Centros Antiguos (ARCA)

Dando fachada a la carretera de Valldemossa hay tres construcciones más de dos alturas, que se corresponden con las antiguas viviendas para oficiales. El conjunto de los espacios construidos suma 27.743 m². Además, existe una gran cantidad de vegetación y arbolado que ha ido creciendo sin apenas control en el transcurso de los veinte años transcurridos desde la clausura como cuartel. Las Figuras 03 y 04 permiten comprobar la secuencia evolutiva de los terrenos desde el año 1956 hasta la actualidad. Si bien en 1981 el levantamiento de la infraestructura edificatoria había prácticamente concluido y es la que se ha mantenido hasta hoy, en 2019 se aprecia un crecimiento del verde tanto en horizontal como en vertical.

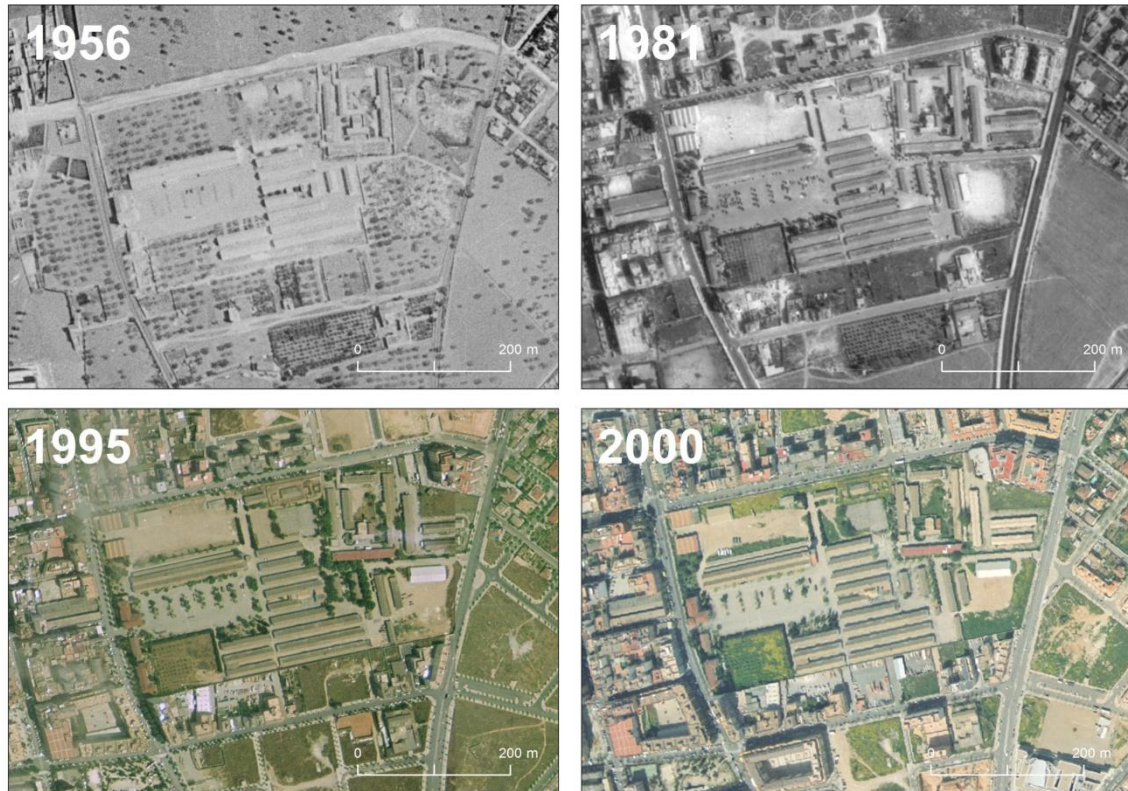


Fig. 03 Son Busquets (Palma). Evolución de los terrenos entre 1956 y 2000. Fuente: Elaboración propia a partir de ortofotografías del Servicio Web de Mapas del Instituto Geográfico Nacional

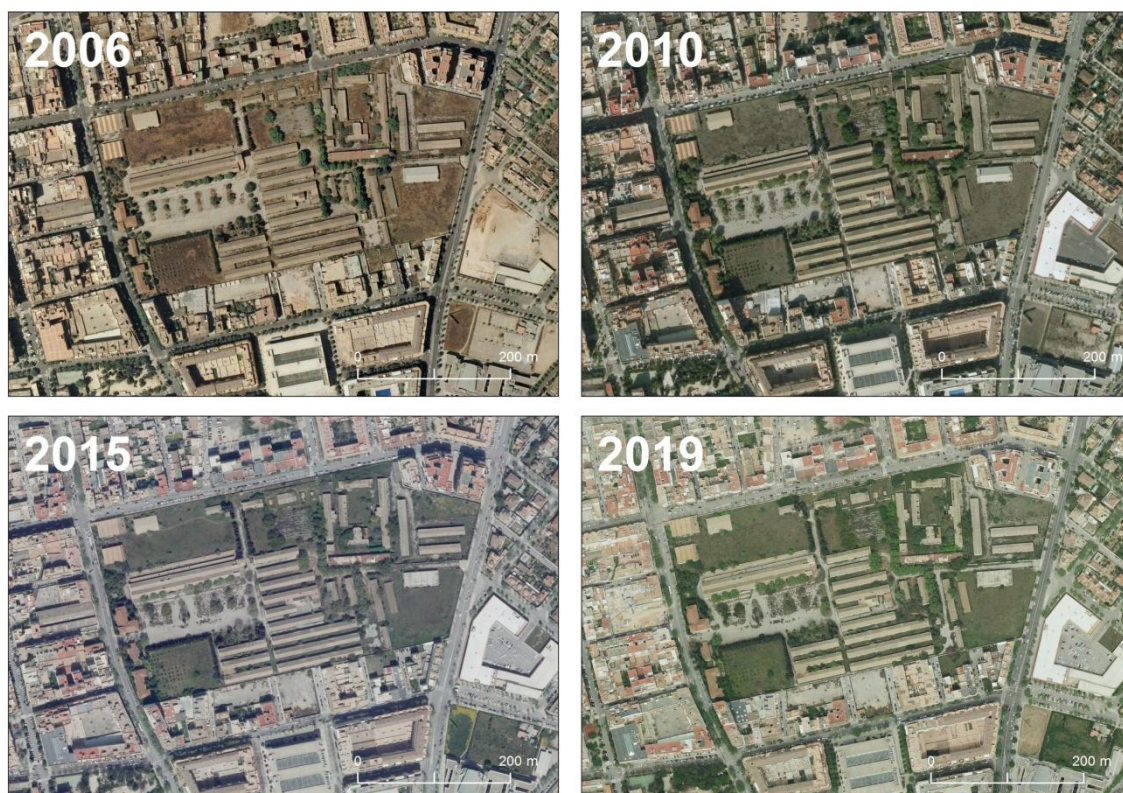


Fig. 04 Son Busquets (Palma). Evolución de los terrenos entre 2006 y 2019. Fuente: Elaboración propia a partir de ortofotografías del Servicio Web de Mapas del Instituto Geográfico Nacional

El urbanismo participativo que se propone para Son Busquets no concibe el desarrollo urbanístico del antiguo recinto como un proyecto aislado respecto del resto de la ciudad o de la barriada en la que se ubica (Cas Capiscol, colindante con Camp Redó y El Amanecer), sino que su programa urbano se vincula y entrelaza con otros proyectos urbanísticos más o menos próximos, como por ejemplo los de los ejes cívicos. Así, en el año 2009 se inauguró la peatonalización de la calle Blanquerna –700 metros de longitud–, constituyéndose como el primero de los siete ejes cívicos que contempla el vigente Plan General de Palma, y que, en virtud del mismo, deben ir desplegándose. Su desarrollo no está siendo exento de las reticencias que suelen suscitar los cambios que supone toda peatonalización, sobre todo por parte del sector comercial local.

El caso es que la segunda fase del eje cívico iniciado en la calle Blanquerna, y cuyo final se encuentra ahora en el llamado Escorxador (el antiguo matadero municipal, obra modernista del arquitecto Gaspar Bennàzar, de 1905, hoy reconvertida en centro cultural, comercial y de ocio), prevé su prolongación por la calle de Cotlliure hasta el límite de la Vía de Cintura. Si se atraviesa ésta, el eje pasa de ser urbano a periurbano y rururbano, con los cambios de escala que esto significa: de la escala propiamente urbana se transita hasta una escala que podemos considerar propiamente paisajística. La idea es, por tanto, coser los distintos tramos axiales –calle Blanquerna, plaza París y calle Cotlliure– de tal forma que el centro urbano quede conectado, por mediación del eje, con la periferia rururbana. Ésta estaría conformada por un futuro parque agrario –el del Secar de La Real y Son Espanyol– en el que se pretende que llegue a integrarse el campus de la Universitat de les Illes Balears, situado a 4,7 km de la ciudad contados desde su salida por la carretera de Valldemossa. Con ello se facilita la conexión de Palma con la Serra de Tramuntana, mediante el itinerario senderista de la llamada Ruta de Piedra Seca, que forma parte de la red europea de senderos GR (Gran Recorrido). Para el corredor cívico así definido no se pretende una estructura estrictamente lineal, sino una estructura en forma de espina de pez, de tal forma que el eje se abra hacia los lados, integrando así diferentes equipamientos, zonas verdes y elementos patrimoniales de interés. Uno de sus

más importantes tentáculos es el que se prolonga tangencialmente hasta Son Busquets, a sólo una manzana de distancia del corredor, y que de esta manera quedaría conectado con el centro de una manera más amable y saludable, pues el eje cívico, por principios, invita a los desplazamientos a pie y/o en bicicleta. Con ello se pretende revertir el modelo de movilidad imperante en Palma, en que el parque de vehículos privados a motor llega a ocupar la mayor parte del espacio libre público.

En las proximidades de Son Busquets, y ubicado en los límites de la ciudad por la carretera de Sóller (Fig. 05), se encuentra un centro penitenciario abandonado desde el año 2001 y propiedad del Ayuntamiento de Palma. Para esta antigua prisión hay un proyecto de reconversión en centro cultural y de creación contemporánea, donde inicialmente estaba previsto el derribo para construir viviendas. La idea es que éste y otros proyectos urbanos cercanos a Son Busquets se atraigan mutuamente, se complementen y se relacionen entre sí, de tal forma que entretejan el barrio de Cas Capiscol (Fig. 06 y Fig. 07) y éste, a su vez, pueda quedar conectado tanto con el centro de la ciudad como con su extremo rural. Se pretende, en definitiva, que el centro histórico pueda franquear amablemente la barrera que supone el cinturón urbano de las Avenidas, mediante la apertura ambiciosa de un eje cívico que alcance de manera amable los barrios de Cas Capiscol y Camp Redó, creando en ellos nuevos espacios de oportunidad. Esto incluye la compleja rehabilitación del núcleo marginal de Corea, un conjunto habitacional construido en 1954 como parte del programa de pisos sociales del régimen franquista en Palma, y hoy transfigurado en foco de problemas sociales, hacinamiento e insalubridad.

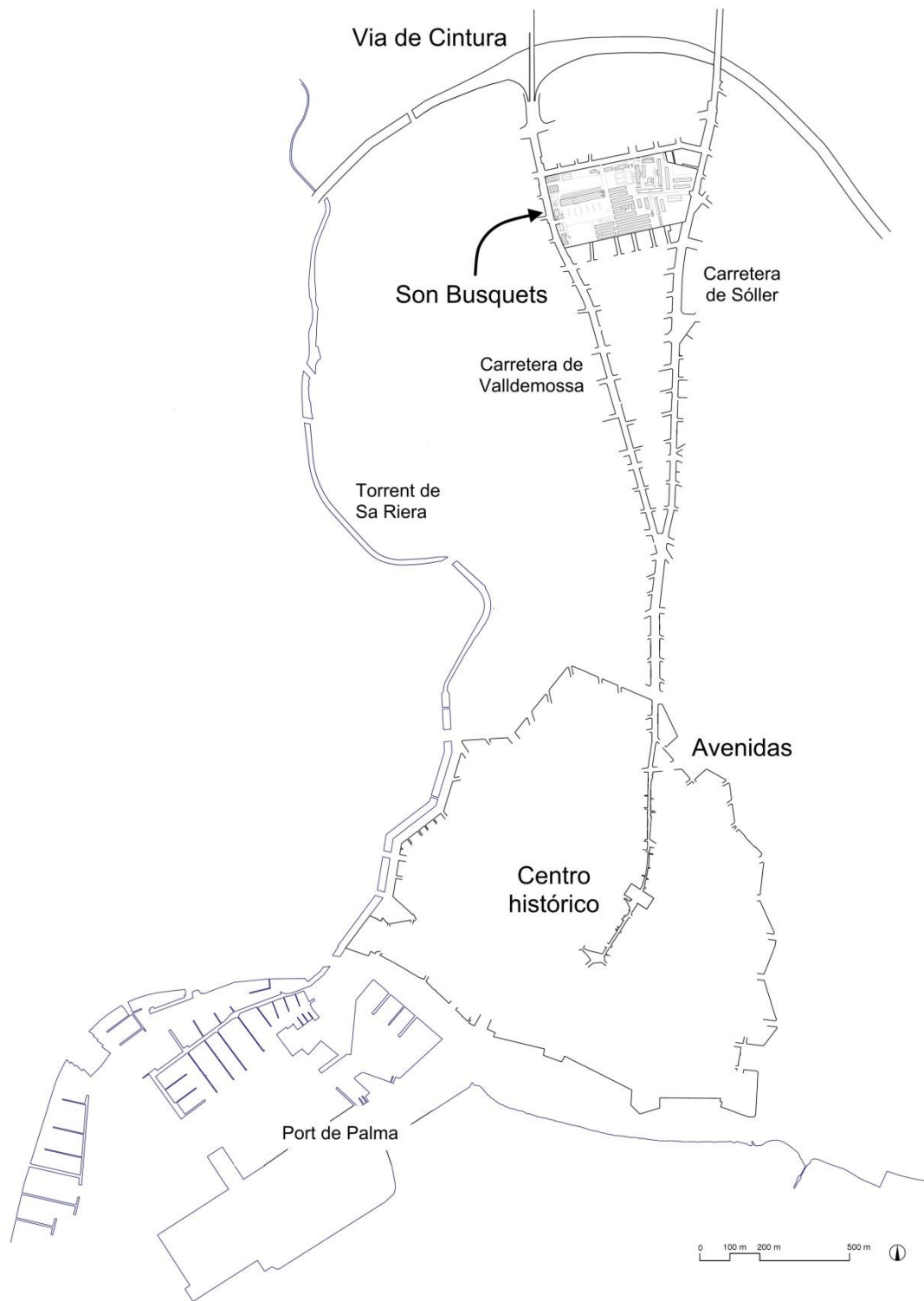


Fig. 05 Son Busquets. Esquema de situación en la ciudad de Palma. Fuente: Elaboración propia a partir de datos cartográficos del Govern de les Illes Balears



Fig. 06 Son Busquets (Palma). Situación a escala de barrio. Fuente: Elaboración propia a partir de datos cartográficos del Govern de les Illes Balears



Fig. 07 Son Busquets (Palma). Planta general y secciones. Fuente: Elaboración propia a partir de datos cartográficos del Govern de les Illes Balears

3. Procesos de urbanismo participativo en Son Busquets. Un concurso de ideas inédito

El recinto cerrado de Son Busquets se esconde todavía tras un muro opaco de dos metros de altura, y sólo los vecinos que viven en las fincas adyacentes pueden intuir lo que ocurre en el interior del antiguo gran cuartel. Se trata, por tanto, de un patrimonio arquitectónico y vegetal oculto, que por desconocimiento nadie podía reivindicar. Si bien la mayoría de la población suele tener claro cuál es el patrimonio de su ciudad considerado mayor –sus monumentos arquitectónicos más representativos, generalmente concentrados en el centro histórico–, esto no parece tan claro en el caso del denominado patrimonio menor, y aún menos si éste está alejado del centro. Aún así, hay una responsabilidad de las instituciones públicas de velar por la preservación de todo el capital patrimonial de un lugar, y de potenciar que la ciudadanía lo conozca y lo aprecie, pues el patrimonio es muy útil como creador de vínculos afectivos con el lugar de origen, además de unir a los ciudadanos con la historia y la cultura propias.

En el caso de Son Busquets, sólo una entidad local de defensa del patrimonio, ARCA (Asociación para la Revitalización de los Centros Antiguos), había reivindicado sin éxito una alternativa a la demolición total de los elementos arquitectónicos y de pequeña ingeniería civil allí presentes. Partiendo de la necesidad de recuperar esa alternativa, en el año 2018 la asociación *Joves Arquitectes de Mallorca* (JAM) decidió emprender una acción propositiva de reivindicación del valor potencial del antiguo recinto militar. La acción consistió en la convocatoria formal de un concurso de ideas en torno a Son Busquets, que contó con el apoyo y el copatrocinio de la entidad Td'A (Taula d'Arquitectura) y del Colegio Oficial de Arquitectos de las Islas Baleares, además de la Escuela de Arte y Superior de Diseño de las Islas Baleares (EASDIB) y la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Sant Cugat del Vallès (ETSAV-UPC). Estas dos últimas

entidades propusieron a los alumnos del taller de proyectos presentar trabajos relacionados con la transformación creativa del antiguo cuartel.

La gran parcela de Son Busquets contaba y cuenta con un Plan Especial de Reforma Interior (PERI) redactado en 2011 y aprobado inicialmente en 2012. Los parámetros urbanísticos de este Plan indican que la parcela ocupa una superficie de 110.865 m² de suelo urbano, siendo su edificabilidad de 1,42 m²c/m²s. En ella se prevé la construcción de 831 viviendas en régimen de protección pública (VPP), con una superficie máxima interior de 90 m², según la normativa vigente. La superficie total dedicada a vivienda es de 157.491 m², y la superficie de uso terciario es de 74.125 m², mientras que para el sistema de espacios libres verdes se destinan 25.268 m². En relación con estos parámetros, el concurso de ideas de la JAM no pretendía cuestionarlos, pero sí aspiraba a promover propuestas alternativas al PERI que sirviesen para su modificación. La idea de modificar el Plan no fue inicialmente bienvenida por la asociación de vecinos del barrio, pues ésta llevaba esperando cerca de veinte años una dotación de equipamientos como la que proponía el Plan, y temía que su modificación supusiera un retraso todavía mayor. Sin embargo, al conocer los planteamientos de la JAM, la asociación de vecinos cambió de opinión y apoyó el concurso.

Una de las más importantes e interesantes singularidades del concurso era la de una convocatoria sin requisitos previos de participación ni de formato. Esto significa que podían presentarse desde planos o dibujos creativos y propositivos sobre Son Busquets, hasta narraciones evocativas, poemas o cualquier otra creación, de carácter técnico o no. Con esto se intentaba potenciar la participación de un espectro amplio y muy diverso de la población, sin límite de edad. Así mismo, se contó con un jurado multidisciplinar compuesto por un panel de expertos formado no sólo por arquitectos, sino también por periodistas, ecólogos, geógrafos, arqueólogos, artistas y diseñadores, entre otros. Hay que decir, además, que el concurso pretendía fomentar una forma ética de intervención urbanística, basada en la asunción de las siguientes premisas, a las cuales debían ceñirse en lo posible las propuestas presentadas:

1. *Con tres duros tenemos un equipamiento en funcionamiento.* Los proyectos presentados debían procurar la máxima conservación y reutilización de las edificaciones existentes, especialmente las naves y los hangares, destinándolos tanto a programas públicos como privados, poniendo como ejemplo el proyecto de rehabilitación del Matadero en Madrid (www.mataderomadrid.org).

2. *¡Pero si el parque ya está hecho!* Los espacios libres debían ser aprovechados aplicando la pauta de la mínima intervención, utilizando como ejemplo el caso del aeropuerto de Tempelhoff, en Berlín, reabierto como parque, y que ahora es el de mayores dimensiones de esta ciudad.

3. *Aquí no se tira nada, sólo se cambia de lugar.* Se preconizaba la reutilización, en el mismo espacio intervenido, de los residuos procedentes de los eventuales derribos. De esta forma se introducía la idea de las ciudades concebidas como «canteras del siglo XXI».

4. *Local.* Se aplaudía la máxima autosuficiencia de los recursos en el futuro ámbito intervenido: materias primas de Km 0, edificios pasivos sin requerimientos energéticos artificiales para calentarse y enfriarse, producción de energía local, captación y recuperación del agua y gestión sostenible de los residuos orgánicos generados.

5. *Coopera.* Se invitaba a presentar proyectos en los que parte de las futuras viviendas se licitaran como cooperativas en cesión de uso, como forma de favorecer los espacios compartidos y evitar modelos especulativos de negocio inmobiliario. También se pretendía la tutela de la Administración pública en los proyectos arquitectónicos presentados, que pudiese garantizar la calidad de las propuestas.

6. *Fack da car.* En los proyectos presentados se debía poner en valor el uso compartido de vehículos y los aparcamientos para bicicletas, como medida para reducir el parque de vehículos en la ciudad y también de los aparcamientos subterráneos. Éstos últimos se entiende que producen un elevado consumo de energía

y, por tanto, de contaminación, considerando que la construcción de aparcamientos en un edificio supone el 30% de su huella de CO₂.

7. *Abierto 24 horas. Usos compartidos.* En relación con este aspecto, se formulaban los siguientes interrogantes para que sirviesen como elemento de reflexión en las propuestas: ¿Por qué tener edificios vacíos en un ciclo de 24 horas? ¿Qué programas se pueden compatibilizar? ¿Es posible combinar en un mismo edificio, en horarios diferentes, usos escolares, deportivos, musicales?

Las propuestas presentadas fueron 60, procedentes de Mallorca, Barcelona, Sant Cugat del Vallès, Terrassa, Rubí, Sabadell, Sitges, València y Utrecht. Resultaron ganadores los siguientes proyectos: El primer premio *ex aequo* se concedió a los proyectos *Quedam a Son Busquets?*, de Miquel Ramon y Maria del Mar Amengual (Fig. 08), y *Teixim Son Busquets*, de Carles Marquès (Fig. 09). El segundo premio se adjudicó a *Cronos*, de Aina Roca y Robert Comas, y a *La felicitat dels comuns*, de Julia Cachenski y Maria Estelrich. El tercer premio se adjudicó a *I si...*, de Jaume Mayol e Irene Pérez, y a *Tercer paisatge*, de Maria Duran. Tres propuestas más resultaron merecedoras de menciones honoríficas: *Cuestión de tiempo, soM Busquets* y *Tot és possible a Son Busquets*.

De acuerdo con el Jurado, valorando la capacidad de los proyectos para demostrar la viabilidad de la modificación del PERI vigente, el primer proyecto ganador (*Quedam a Son Busquets?*) «parte del módulo estructural de las naves existentes como elemento de diseño de los nuevos edificios que alojarán el programa de usos previsto en el PERI (vivienda y terciario), y juega con la geometría de las cubiertas inclinadas, con el objetivo de difuminar los límites entre lo existente y las futuras edificaciones, logrando un paisaje urbano con carácter propio e identificable a partir de poner en valor lo que había». En cuanto al segundo proyecto ganador, *Teixim Son Busquets*, el Jurado estimó que «construye con sencillez formal un cinturón perimetral a partir de una única tipología de vivienda plurifamiliar, que también permite alojar todo el programa previsto en el PERI, conservando la mayor parte de las naves. La transición entre la ciudad y la edificación de nueva planta de Son Busquets se resuelve manteniendo la sección y alturas de las calles, lo que garantiza la integración y la continuidad sin provocar una ruptura urbanística. Esta estrategia le permite utilizar las naves y los espacios libres entre ellos para equipamientos y espacios verdes».

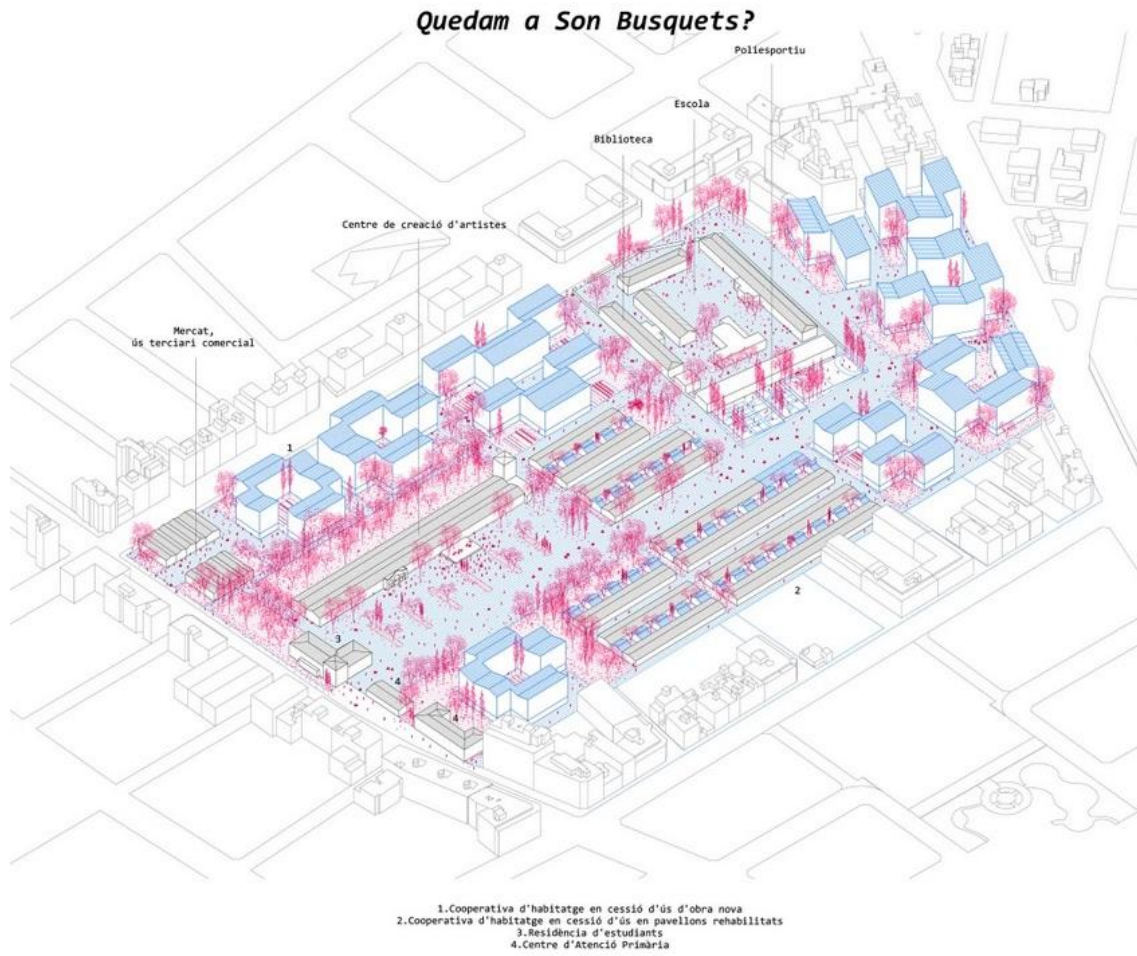


Fig. 08 Son Busquets (Palma). Primer projecto ganador del concurso #ExplotamSomBusquets

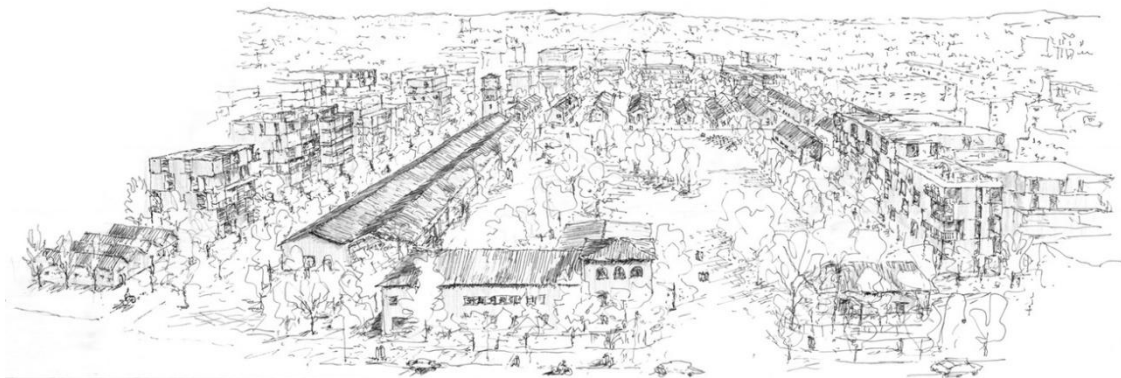


Fig. 09 Son Busquets (Palma). Segundo projecto ganador del concurso #ExplotamSomBusquets

En relación con las siete premisas conceptuales anteriormente descritas, la entidad *Joves Arquitectes de Mallorca* defendió su compatibilidad con los mandatos constructivos establecidos por el PERI, principalmente los referidos a la creación de vivienda pública y la dotación de equipamientos. Según la declaración de la JAM, no se cuestionaba el *qué* sino el *cómo*. Del mismo modo, conscientes de la complejidad de una operación urbanística como la que pretende el PERI, así como de los tiempos de ejecución requeridos, de la inversión económica necesaria para su desarrollo y de las dificultades que supone la concurrencia de tres diferentes administraciones (Ayuntamiento de Palma, Govern de les Illes Balears y los Ministerios de Defensa y de Fomento), la JAM defiende la importancia de reflexionar en torno a la cultura del *mientras tanto*, es decir el tiempo de espera hasta que pudiesen comenzar formalmente las obras de transformación de Son Busquets. En este sentido, de un tiempo a esta parte se ha venido planteando la posibilidad y la necesidad de abrir la extensa parcela y utilizar la otrora plaza de armas, así como las naves o hangares en mejor estado de conservación, y los espacios con vegetación. Con ello se pretende la práctica de un *pop-up urbanism* y un *do-it-yourself urbanism* (Oswalt et al., 2013; Iveson, 2013; Cantaluppi y Persichino, 2015; Inti et al., 2015; Sève y Redondo, 2020), es decir un urbanismo y una arquitectura táctica de bajo coste, a la espera de la rehabilitación final del antiguo cuartel, y de este modo empezar a dar por conocer a la ciudadanía el interior de esta última gran vacante urbana que, en definitiva, es de los ciudadanos de Palma. Si una de las características básicas del urbanismo táctico es la acción, la apertura receptiva y transitoria del solar de Son Busquets permitiría dar la iniciativa a la ciudadanía, no sólo para que actuase creativamente en la parcela (Mould, 2014), sino también como forma de conseguir una más efectiva interacción con las instituciones de planificación urbana y de arquitectura de Palma.

Por otra parte, el concurso de ideas descrito recoge los postulados defendidos de manera pionera por Henri Lefebvre (1975) y su «derecho a la ciudad», es decir el derecho colectivo conferido a sus habitantes para decidir y crear la ciudad. En definitiva, reapropiarse creativamente y democráticamente del espacio urbano, haciendo de él un escenario de construcción social de alternativas tanto de ocupación urbana como de participación política. Las entidades y organizaciones co-participantes en la realización del concurso de ideas para Son Busquets, lo hicieron, directa o indirectamente, a favor de un movimiento cívico cuya máxima es la regeneración y el uso renovado de espacios urbanos en desuso, y su devolución a la comunidad. Aunque toda nueva propuesta en relación con Son Busquets aparece en buena parte comprometida por el entorno urbanístico y social preexistente, esto no parece haber sido un obstáculo para que el urbanismo participativo manifestado en Son Busquets haya mostrado la viabilidad de muchos de los proyectos presentados, alternativos en parte a las actuaciones previstas por el PERI.

4. Conclusiones

El antiguo cuartel de artillería de Son Busquets, situado en un barrio periférico de Palma, constituye hoy uno de los últimos grandes vacíos urbanos de esta ciudad. Abandonado desde el año 2000, y objeto de un Plan Especial de Reforma Interior (PERI), se prevé su transformación urbana y arquitectónica mediante la construcción de 831 viviendas de protección pública, lo que ha de suponer la demolición de buena parte de la infraestructura edificatoria preexistente, consistente en un conjunto de hangares con un interesante valor patrimonial, así como la remoción de buena parte de la infraestructura verde. Para evitar en lo posible una intervención urbanística como la que se proponía, la asociación *Joves Arquitectes de Mallorca* (JAM) promovió un insólito concurso de ideas, no vinculante y abierto a la ciudadanía, con el objetivo de presentar proyectos alternativos a la vieja retórica de la sustitución de los elementos del pasado, que no considera la reutilización creativa de los mismos.

Con gran éxito de convocatoria y con un amplio eco en los medios locales de comunicación, el concurso consiguió reunir 60 propuestas de diferentes procedencias, y contó con el apoyo de corporaciones de arquitectos y urbanistas profesionales y centros universitarios. Los proyectos presentados estaban básicamente orientados a la transformación y regeneración ecourbana y arquitectónica del antiguo cuartel,

basada en criterios de reutilización, reciclaje, cooperación y compartición. Esto puso de manifiesto el interés en demostrar en Palma la viabilidad de un modelo inclusivo y sostenible de transformación urbana, extrapolable al resto de la ciudad, y experimentado con éxito en otras partes del mundo. También sirvió para reivindicar los postulados que se defienden en el conocido enunciado del «derecho a la ciudad», abriendo la vía para ejercer en Palma un urbanismo táctico, bajo el signo de la denominada cultura del *mientras tanto*. La vacante urbana de Son Busquets se ha demostrado oportuna para la apertura receptiva del solar, y desarrollar con ello el pretendido urbanismo participativo de las corporaciones locales.

5. Bibliografía

- Ajuntament de Palma. 2011. *Plan Especial de Reforma Interior del ARE 45-01 "Son Busquets-Baluard"*. Propuesta modificación. Febrero 2011.
- Cantarellas Camps, C. 1981. *La arquitectura mallorquina desde la Ilustración a la Restauración*. Palma: Institut d'Estudis Baleàrics.
- Delgado Viñas, C. 1995. *Las pequeñas y medianas capitales de provincia en el proceso de modernización del sistema urbano español*. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Servicio de Publicaciones.
- Guadalupi, C. 2018. Glimpses of a New Profession within Tactical Urbanism. *plaNext. Next Generation Planning*, 7, 41-51.
- Inti, I., Cantaluppi, G., y Persichino, M. 2015. *Temporioso: manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono, in Italia*. Milano: Altreconomia.
- Iveson, K. 2013. Cities within the City: Do-It-Yourself Urbanism and the Right to the City: Do-it-yourself urbanism and the right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(3), 941-956.
- Ladaria Bañares, M.D. 1992. *El ensanche de Palma. Planteamiento del tema, problemática, construcción y valoración de un nuevo espacio urbano, 1868-1927*. Palma: Ajuntament de Palma.
- Lefebvre, H. 1975. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Mould, O. 2014. Tactical Urbanism: The New Vernacular of the Creative City. *Geography Compass*, 8(8), 529-539.
- Oswalt, P., Overmeyer, K., y Misselwitz, P. (eds.). 2013. *Urban catalyst: the power of temporary use*. Berlin: DOM publishers.
- Quintana, A. 1979. *El sistema urbano de Mallorca*. Palma: Editorial Moll.
- Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Ministerio de la Presidencia. «BOE» núm. 25, de 29 de enero de 2011. Referencia: BOE-A-2011-1645.
- Seguí Aznar, M. 1985-87. Planteamientos teóricos y realización práctica del plan Calvet. *Mayurqa*, 21, 393-411.
- Seguí Aznar, M. 2000. *Urbanisme i arquitectura a les Balears. Segle XX*. Palma: Edicions Documenta Balear.
- Sève, B. y Redondo, E. 2020. El pabellón de deseos: co-creación y co-instalación artística para la mejora del espacio público. *ACE: Architecture, City and Environment*, 14(42), 820.
- Thomassen, O. 1965. Quartieri residenziali storici di Copenhague. *Urbanistica. Rivista trimestrale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica*, 42-43.

Crónicas urbanas desde la ciudad del futuro

Urban chronicles from the city of the future

Silvia Gonzalez Porqueres ¹

¹(CRUC, ETSA URV) sigopo@hotmail.com

Andreu Pont Aineto ²

²(CRUC, ETSA URV) apontaineto@gmail.com

Jordi Sardà Ferran ³

³(CRUC, ETSA URV) sardaprim15@gmail.com

Josep Maria Solé Gras ⁴

⁴(CRUC, ETSA URV) solegras@gmail.com

Palabras clave: atlas de memoria, casas del hombre, la ciudad del futuro, guía de arquitectura, hechos urbanos.

Resumen:

¿Es la ciudad un paisaje cultural y su lectura la de su patrimonio consensuado y reconocido? ¿O es un artefacto en evolución constante y la narración apropiada es la de su transformación social?

Siendo la vivienda la materia esencial y mayoritaria de su cuerpo -"su carne y su piedra"- ¿será la descripción de los procesos de uso y forma de las *casas del hombre* la de la entera ciudad?

¿Es la movilidad la que explica su extensión? ¿Quizás la energía de la ciudad se mide por la de sus grandes proyectos colectivos -de asumida trascendencia y ambición-? ¿O debemos fijarnos en el goteo continuo de las pequeñas acciones que colmatan y renuevan los tejidos urbanos asegurando su vitalidad?

En fin, ¿es la imagen de la ciudad la de sus monumentos e iconos -las casas de dioses y príncipes- o es más propia -aunque menos fotogénica- la imagen de lo "común"?

Esas son las preguntas que nos hacemos desde el Centre de Recerca Urbana del Camp (CRUC ETSA-URV) con motivo de la elaboración -por encargo- de una humilde guía, "*Hechos urbanos*", de la ciudad de Reus. Son cuestiones que nos planteamos ante distintas guías de ciudades, libros de viajes, atlas urbanos, textos históricos y literarios que incitan a la reflexión y a la duda. Todo en la paciente espera del definitivo encargo que aún no ha llegado.

Empezamos ahora a tener alguna certeza de lo que puede ser una "*Guía de arquitectura*" y de lo que no queremos que sea la nuestra: ni un álbum de cromos de caras atractivas ni un *atlas de memoria* y nostalgia. Ni siquiera el hilo conductor de una apresurada visita a la ciudad. Proponemos, desde la ciudad del presente y con nuestra memoria -sumada a la de los que nos antecedieron-, entender la "guía" como una herramienta necesaria para enhebrar *la ciudad del futuro*, donde las nuevas políticas lleven a nuevas formas urbanas y las nuevas agendas a nueva creatividad. No sabemos cómo hacerlo, pero tenemos algunas intuiciones. Ojalá lo logremos.

Keywords: atlas of memory, houses of man, the city of the future, architectural guide, urban events.

Abstract:

Is the city a cultural landscape and its reading that of its consensual and recognized heritage? Or is it an artifact in constant evolution and the appropriate narration is that of its social transformation?

As housing is the essential and main material of its body - "its flesh and its stone" - will the description of the processes of use and form of the *houses of man* be that of the entire city?

Is it mobility that explains its extension? Perhaps the energy of the city is measured by that of its large collective projects -of assumed importance and ambition-? Or should we look at the continuous trickling of small actions that fill and renew urban fabrics ensuring their vitality?

In short, is the image of the city that of its monuments and icons -the houses of gods and princes- or is the image of the "common" more proper -although less photogenic?

Those are the questions that we ask ourselves in the Center for Urban Research of the Camp (CRUC ETSA-URV) on the occasion of the elaboration - by request - of a humble guide, "*Urban Facts*", of the city of Reus. These are questions that we ask ourselves considering different city guides, travel books, urban atlases, historical and literary texts that incite reflection and doubt. Everything in a patient wait for the definitive commission that has not yet arrived.

We are now beginning to have some certainty of what an "*Architecture Guide*" can be and what we do not want ours to be: neither a sticker album of attractive faces nor an *atlas of memory* and nostalgia. Not even the conducting thread of a hasty visit to the city. We propose, from the city of the present and with our memory - added to that of those who preceded us - to understand the "guide" as a necessary tool for threading *the city of the future*, where new policies lead to new urban forms and a new agenda to a new creativity. We do not know how to do it, but we do have some insights. Hopefully, we can achieve it.

Presentación

El encargo

“Cuando una mujer navaja está a punto de acabar uno de esos tejidos, deja en la trama y en el dibujo una pequeña fractura, un defecto, “para que el alma no quede prisionera dentro del trabajo”. Esta me parece una profunda lección de arte: prohibirse, deliberadamente, una perfección demasiado aritmética y cerrada. Porque las líneas de la obra, soldándose invisiblemente sobre sí mismas, constituirían un laberinto sin salida; una cifra, un enigma del que se ha perdido la clave. El primero que caería en el engaño sería el espíritu que ha creado el engaño.”

Italo Calvino en el prólogo de *México*, de Emilio Cecchi. Editorial Minúscula, Barcelona, 2007

Habíamos acumulado alguna experiencia. En el largo proceso de elaboración de la *“Guia d’Arquitectura del Camp”* (VVAA, COAC Demarcació de Tarragona y Port de Tarragona, 1995) aprendimos que los trabajos previos, la construcción del archivo histórico y urbanístico y la del archivo de imágenes -con materiales encargados ex profeso-, era fundamental. Pero fue sobre todo la búsqueda, el salir al encuentro de documentos propios y nuevos -originales de verdad- el punto de partida para la investigación y la publicación. En este sentido, la construcción de un grupo de trabajo activo con documentalistas, Neus Reverté y Carmen Santos; fotógrafos, Ricard Clanxet, José Fontana y Luis Prada, acompañados por una numerosísimo grupo de estudiantes de arquitectura y otras disciplinas, fue clave. Verano tras verano tomaban el pulso y las medidas a la arquitectura más notable de nuestro territorio. Volvíamos al archivo con las carpetas llenas de bocetos, croquis, medidas e imágenes que durante el otoño transcribíamos con paciencia y rigor. Fueron veranos emocionantes. Relacionaban pasado con futuro, valoraban nuestra arquitectura y nuestra historia y llenaban de originales nuestro archivo.

Desde la vocalía de Barcelona del Col·legi d’Arquitectes de Catalunya, pudimos constatar el valor de la acumulación. En efecto, en los centenares de donaciones y miles de planos originales del Arxiu històric del Col·legi se condensa y justifica nuestra arquitectura, la que después poblará nuestras ciudades, la que admiraremos, visitaremos y difundiremos con vigor. También tuvimos la oportunidad de reforzar un débil, pero acreditado, servicio de publicaciones -que siempre consideró la revista *Quaderns d’Arquitectura i Urbanisme*” como medio de difusión de la arquitectura de valor seguro- organizando los concursos para su redacción y aumentando su periodicidad. Y, a la vez, ampliamos el catálogo del servicio, con publicaciones de catálogos de exposiciones -la mayoría interesantísimos- y algunas publicaciones trascendentes.

Itineraris de l’arquitectura romànica (Granell, E. y Ramon, T. , Col·legi d’Arquitectes de Catalunya, 2005), exponía magistralmente los trabajos de Lluís Domenech i Montaner, descubriendo y visitando la arquitectura primigenia del país durante siete años. La selección de los materiales recogidos -imágenes y dibujos inéditos, cedidos por su biznieto al Arxiu històric del Col·legi- se convirtieron en una publicación espléndida. En la *Guia d’Arquitectura Contemporània de Catalunya* (Pla, M., Col·legi d’Arquitectes de Catalunya, 2007), Maurici Pla identificó la construcción moderna del país con la de su mejor arquitectura. Es una obra rigurosa que partió de una amplísima base documental -previa- elaborada por Pla, de tanto o más valor que la propia publicación, que contiene -claro está- solo la selección final. Con ella aprendimos mucho.

Por eso no nos pareció imposible el reto planteado. La Junta del Col·legi d’Arquitectes de Catalunya Demarcació de Tarragona, a raíz de la publicación de su *Guia d’Arquitectura de Tarragona s.XX* (Guerrero, J., Col·legi d’Arquitectes Demarcació de Tarragona, 2018), entendió que era necesario continuar la colección con una *Guia d’Arquitectura de Reus*, y nos propuso trasladar la responsabilidad del encargo al *CRUC, Centre de Recerca Urbana del Camp*. Pusimos solo dos condiciones: primera, que el patrocinador y editor no fuese solo el Col·legi d’Arquitectes sino también l’Ajuntament de Reus, depositario natural de buena parte

de los materiales base de la guía y responsable principal de la valorización de la arquitectura y de la vida urbana de la ciudad; segunda, que este trabajo fuese el punto de partida que permitiese vincular los centros de investigación de arquitectura locales: Ajuntament de Reus, Col·legi d'Arquitectes de Tarragona y Escola d'Arquitectura de Reus URV y, especialmente, su Centre de Recerca Urbana del Camp, que tendrá la responsabilidad de llevar a cabo el encargo.

Nos propusimos revisar y cuestionar el concepto de *guía de arquitectura*, y nuestra intuición y discusiones nos llevaron a redactar como primera pauta un "*pla de treball*", encargado directamente por el Col·legi d'Arquitectes Demarcació de Tarragona, que adjuntamos como anexo. No hemos propuesto ni una guía recorrido, ni una crónica urbana, sino una relación de *hechos urbanos*, "*fets urbans*". Donde la arquitectura y la forma urbana son consecuencia y reflejo de las tendencias de la técnica, del arte y de las demandas de cada sociedad. Es una propuesta ambigua y ambiciosa que obligará a hablar a la vez de arquitectura y de ciudad. Será una elaboración que pondrá de relieve las señales identitarias del pasado. Y buscará, en el tejido urbano y en sus anhelos ciudadanos, los retos del futuro que está aún por llegar. Nos imponíamos un bello desafío.

La reclusión obligada

El trabajo latente

Habíamos dejado todo el material recopilado y registrado hasta el momento en el centro de investigación, en el CRUC, en la Escuela de Arquitectura. Todos los archivos y centros de investigación (1) en los que estábamos trabajando o en contacto estaban cerrados indefinidamente. La propia ciudad de Reus -primera fuente de información- estaba vedada a nuestro acceso, ofreciéndonos un insólito panorama de espacios públicos vacíos, como las imágenes de una nueva Pompeya. Pero, por fortuna, con la vida confinada detrás de los muros. Vida que se revelaba noche a noche al iluminarse cada hueco o al asomarse al exterior -puntuales- sus habitantes, para romper el silencio con un aplauso que devolvía, por unos instantes, la vida a la ciudad.

Estábamos cada uno en nuestra casa con los pocos libros y guías que recogimos en la precipitada huida o recuperamos de nuestras inexploradas bibliotecas-trastero. Cada uno de nosotros ha vivido el confinamiento observando la ciudad desde una posición diferente. Unos desde el centro, desde el primer piso de una casa reconstruida después de los bombardeos de la Guerra Civil, con un balcón corrido -en esquina- que permite una doble perspectiva de dos calles. Calles trazadas en un primer ensanche urbano a finales del s. XVIII. Naturalmente ambas son hoy el centro. Desde esta casa se puede tomar el pulso a la ciudad más que desde cualquier otro sitio.

Estas calles, sin aviso previo, dejaron de ser escenario de lo doméstico y cotidiano. Las normalizadas escenas: propietarios fregando su "porción" de calle antes de subir la persiana, niños usándola como patio, terrazas con función de salas de reunión... dejaron paso a la inactividad absoluta. La calle devino lugar de peligro, evitábamos pisarla. La actividad que gobernaba la planta baja se concentraba ahora en las superiores. Este ensanche de calles -de no más de 5 metros y edificios de dos o tres plantas- propicia que las relaciones suban a los pisos altos y se dispongan entre balcones, de ventana a ventana, de azotea a azotea.

Otro, se recluyó en su atalaya, en el límite urbano. En un lugar expuesto al sol y al viento, donde se empeña en plantar rosas sin éxito. Desde la casa, la ciudad es un laberinto de azoteas. En dirección opuesta, los perfiles de las montañas -lejanas- están separadas de la casa por la vía del ferrocarril y por un mantel de campos de cultivo abandonados -ahora reverdecidos y ufanos por las recientes lluvias- plantados de casitas y torres eléctricas. Desde aquí, el pulso se toma mediante la circulación. Las

principales arterias se han adormecido, dejando paso a una calma tensa. Parece, incluso, que el tren ha aminorado su ritmo.

El otro miembro del grupo se ha confinado en Barcelona. La vivienda tiene vistas a la ciudad y al verde abundantemente plantado sobre el Turó del Putget. Es un lugar extremadamente amable desde el que es fácil imaginar la vida latente, a la espera. La situación homogeniza y armoniza todas las ciudades y todos los lugares con sus rostros de arquitectura inexpresiva. A pesar de todo, la *guía* nos ha mantenido unidos.

El camino inverso

Reflexión y preguntas

Los tiempos de insomnio o de cautiverio nos pueden llevar a reflexiones profundas o al desvarío. Eso ha sucedido. ¿Quizá la *Guía* ya esté hecha? ¿Quizá no hace falta editarla? ¿Quizá no debe ser un libro, ni siquiera de bolsillo? ¿Quizá debe ser solo el hilo que enhebre los múltiples relatos urbanos existentes en las infinitas imágenes -que ya pueblan la red- y les den visibilidad y sentido? Nos duele y emociona transitar este camino al que nos abocó la pandemia y que será difícil de desandar de nuevo a partir de ahora.

Aunque no queremos -de ninguna manera- prescindir del conocimiento acumulado, depositado, custodiado en centros de documentación, hemerotecas, bibliotecas, archivos... Al contrario, estamos empeñados en sumergirnos de nuevo en su estudio que debe ser la base sólida del contenido de la *guía*. Pero, ¿mientras tanto? Es así como hemos vuelto al punto de partida y revisitado nuestras obsesiones y nuestros objetivos. Si habíamos escrito que una *guía* de "*hechos urbanos*" debía ser profundamente local y a la vez universal, y poder hablar con la misma rotundidad de *la carne* que de *la piedra*, siendo al mismo tiempo *atlas de la memoria* y propuesta del futuro, decidimos recorrer el camino al revés y empezar hablando del futuro.

Tenemos muchos trabajos pendientes, a retomar, pero proponemos emprender algunos nuevos. Seguramente, empezaremos escribiendo una nota en *wikipedia* sobre la casa-rosaleda de Joaquina Gallisà de Rueda. Será el primer relato de una larga serie. Joaquina, fue la concesionaria del quiosco de prensa del Mercadal. Desde él era conocida y reconocía la ciudad entera. También era propietaria de una bonita casa modernista envuelta en una espléndida rosaleda, situada en la puerta de Tarragona. La casa resiste, pero la rosaleda, amputada por una avenida y una inevitable rotonda -construidas sobre el antiguo trazado del ferrocarril- ha sucumbido al abandono y la sequía.

Las rosas precisan cuidados infinitos. Dedicación, oficio y cariño que reflejan fielmente en sus hojas y pétalos cada primavera. Joaquina ganó con las rosas de su reducido jardín -miniaturas y polyanthas- todos los premios del Concurso nacional de rosas en los que participó. Sus nietas fundaron la mayor distribuidora local de prensa, y Joaquina Gallisà de Rueda da nombre a la rosaleda municipal. Pero su casa y sus rosales esperan en la inevitable rotonda y solo algunos trepadores dan noticia del pasado espléndido. ¿La *guía* debe detener su paso allí, llegando a este nivel tan intenso e íntimo de localismo? Dada la importancia que para la ciudad tienen las rosas, entendemos que sí. Parece esta una inevitable referencia.

Retomando el camino -pautado por la *guía*- pero recorrido ahora en sentido inverso, proponemos empezar hablando del Reus futuro. A tal fin hemos enviado doce cartas a personas que conocen bien la ciudad por haber tenido -en un pasado reciente- relaciones, responsabilidades, vivencias muy intensas con ella, que ya no tienen. Son hijos pródigos, prodigios o prófugos, directores de Escuelas de Arquitectura, responsables de urbanismo... que han abandonado sus tareas, sus responsabilidades u oficio y ya no están en contacto directo con ella. Buscamos esta "mirada foránea", desde otros mundos, que añadirá -esperamos- a su conocimiento acumulado, nostalgia y nueva perspectiva. Las preguntas son siempre las mismas y muy concretas.

¿Qué relación debe tener la ciudad con su pasado? ¿Debe ser el florido modernismo el único argumento de una estima urbana consistente? ¿Debemos olvidar y borrar las demás capas -quizás menos brillantes- del rico palimpsesto urbano? ¿Cómo explicar la ciudad industrial y artesana del pasado y sus mínimos e invisibles monumentos?

Una ciudad mercado enclavada en una perfecta ciudad industrial, más compleja ahora por un nuevo e incierto destino turístico. ¿Puede imaginar su futuro desvinculado del de sus territorios y ciudades vecinas? ¿Cuál debe ser el grado de relación y dependencia?

¿Qué *hechos urbanos* serían motivo de deseo para trazar un futuro abierto? ¿Tiene la ciudad esos proyectos? ¿Los busca? ¿Realmente los desea?

Estas preguntas se podrían resumir en solo dos: ¿Cómo puede una *Guía de Arquitectura* poner de relieve el pasado -sin nostalgia- con la voluntad de explicar equilibradamente los "*hechos urbanos*" que los tiempos han borrado, acumulado o superpuesto mientras construían ciudad y territorio? ¿Cómo puede una humilde *Guía de Arquitectura* ser un instrumento útil para imaginar el *futuro abierto de la ciudad* y proponerlo?

(1) Archivos consultados

Arxiu Històric Provincial de Tarragona, Arxiu Comarcal de Reus, Arxiu Municipal de Reus, Arxiu d'Arquitectura i Urbanisme de l'Ajuntament de Reus, Brigada Municipal de Reus, Centre de Documentació del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya Demarcació de Tarragona, Arxiu històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya Barcelona. Centre de la Imatge Mas Iglesias, Museu Comarcal Salvador Vilaseca, Hemeroteca del Centre de Lectura de Reus.

El *Arxiu Històric Provincial de Tarragona*, además de la colección de imágenes de *Foto Raymon*, que deseamos revisar, custodia el "*Catastrón*" de la provincia de Tarragona, incluyendo el término municipal de Reus y el de todos los municipios de su entorno. Consideramos este material imprescindible para la *Guía* y para cualquier investigación rigurosa sobre el territorio. Nuestro centro de investigación debe partir siempre de él. Todos los planos de este *subarchivo* específico están en proceso de digitalización y estamos negociando el acuerdo para su uso como base de datos compartida.

El *Arxiu Comarcal de Reus* y el *Municipal* se encuentran en el mismo edificio. El *Municipal* es depositario -como es preceptivo- de todos los materiales del *Arxiu de Foment*", desde sus inicios hasta la década de los ochenta. Además, de la mayor parte de proyectos municipales, cartografías, donaciones... Es un archivo rico en materiales medievales, sobre la fundación de la ciudad, la *Comuna del Camp*, las Actas Municipales. Materiales que Elisenda Cristià, su directora, custodia, trabaja y difunde con gran vitalidad y rigor. Su vaciado pareció -desde el inicio de la *guía*- incuestionable. Un primer acercamiento, el pasado verano, con la ayuda de varios becarios de la Escuela confirmó nuestra intuición. Pero también la magnitud de la tarea y la obligación de seleccionar.

Además, el *Servei Tècnic d'Arquitectura i Urbanisme* y la propia *Brigada Municipal* disponían de materiales de gran valor en sí mismos, especialmente para la elaboración de la *guía*, y que, por su vigencia, aún no estaban depositados en el *Arxiu Municipal*. También abrimos este melón y nos llevamos algunas gratísimas sorpresas.

El *Centre de Documentació de la Demarcació de Tarragona, del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya*, era nuestro punto de partida. Es hijo nuestro. Conocíamos bien su contenido y la capacidad de Neus Reverté para controlar todos los materiales provenientes de donaciones y fondos de archivos de arquitectos. Nos interesaba el de Josep Puig Torné y, especialmente, el de Miquel M^a Aragonés, que construyeron abundantemente en la ciudad. Ambos en fase de catalogación y estudio. El nuevo escáner contribuía a

aligerar el trabajo. Varias becas durante varios veranos ya habían dado noticia de la profundidad del filón. Este era el trabajo más tranquilo y seguro. Pero faltaban algunos archivos impredecibles. Debíamos conseguir información sobre Antonio Sardà -cuyos materiales están aún por catalogar en el archivo familiar- y los de Josep Simó, Pau Pérez,...

El *Arxiu Històric del Col·legi d'Arquitectes de Catalunya* encargó en su día -1980- la investigación previa a la publicación de un atlas histórico de varias ciudades catalanas. Entendido como continuidad del *Atlas de Barcelona* -de M. Galera, S. Tarragó y F. Roca- que acababa de publicar. La documentación previa al *Atlas de Reus* fue encargada a Joaquim Margalef -joven economista- quien buceó en los archivos locales y consiguió un material excepcionalmente coherente -cerca de cien negativos- que custodia el *Arxiu Històric* del COAC pero que nunca vieron la luz. Era un buen punto de partida.

También la *Demarcació de Tarragona* se propuso en su día realizar un Atlas de todas las ciudades de la demarcación, con materiales de gran valor hallados -esta vez- en archivos locales, españoles y europeos. Tampoco este Atlas ha visto la luz. Estos materiales -unos y otros- serán la base de nuestra *Guía* y los usaremos, claramente, como puntos de partida.

El *Centre de la Imatge Mas Iglesias* del *Ajuntament* de Reus debería ser otro puntal fuerte de nuestra investigación. Es de reciente creación, pero ha acumulado -gracias a abundantes donaciones- materiales audiovisuales de altísimo valor sobre el pasado reciente y la actualidad de la ciudad. Su condición visual -imágenes, películas... - le confieren la novedad que la *Guía* agradecerá.

El *Museo Salvador Vilaseca* y el *Centre de Lectura* -biblioteca y hemeroteca- son dos maravillosos pozos negros de aguas cristalinas, un placer para cualquier investigador. El *Centre de Lectura* -desde las visitas de J. Margalef- no ha tenido -en sus hemerotecas y archivos- un investigador tan interesado por la historia urbana de la ciudad. Su labor no ha tenido continuidad hasta ahora, si exceptuamos los trabajos de Pere Anguera. Además, gracias también a la voluntad de Pere Anguera, la institución posee una amplia colección de publicaciones históricas propia, paralela a la del museo. Ambas investigan y difunden la historia de la ciudad. Es otra fuente segura, pero con múltiples caños, que habrá que beber y agotar. Hoy cerrados a cal y canto.

Por fortuna, una reciente exposición sobre la vida y obra de Pere Caselles -comisariada por Anton M^a Pàmies -ha puesto en nuestras manos la obra completa del gran arquitecto municipal, discípulo de Lluís Domènech y Montaner. Tanto las obras, ahora abundantes sobre Domènech, como los estudios sobre el modernismo local, nos dan a entender que este período está suficientemente estudiado y atendido.

Pero nuestra investigación no acaba aquí. Querríamos disponer de imágenes nuevas y nuevas cartografías, que redibujen, superpongan y comprueben los materiales existentes, con la seguridad de que, en la elaboración de los documentos, encontraremos alguna de las claves para vislumbrar -desde el pasado- el futuro de la ciudad. Todo nos interesa: colecciones de fotografías aéreas, trabajos en proceso, *Anella Verda*, *Pla de Barris*, proyectos de áreas residenciales estratégicas... Está claro que estamos disparando en todas direcciones con el temor y la angustia de no olvidar algo transcendental. ¿Quizá el confinamiento obligado por la pandemia ha llegado en nuestra ayuda?

Agradecimientos

Anton Banús, Anton Pamies, David Lliberia, Elisenda Cristià, Gabriel Bosques, Javier Esteve, Joan Manuel Zaguirre, Joan Ramos, Joan Tous, Maria Álvarez, Maria Carmen Lopez, Marina Berasategui, Neus Reverté, Pilar Carbassa, Sergio Vizarro y todos los técnicos del archivo municipal de Reus y comarcal, del Centre de Documentació del Col·legi d'Arquitectes y de los servicios técnicos municipales de l'Ajuntament de Reus.

La investigación de esta ponencia se ha financiado mediante el Ministerio Español de Ciencia, Innovación y Universidades a través de su proyecto de investigación CHORA (CSO2017-82411-P) y AEI/FEDER, UE y por el Departamento de Investigación y Universidades del Gobierno Catalán por medio del grupo 2017SGR22.

Bibliografia

- Anguera, P.; Gort, E.; Melich, J. 1980. *Aproximació a la història de Reus*. Reus: Ajuntament de Reus.
- Anguera, P. 1998. *Urbanisme i arquitectura de Reus*. Reus: Caixa de Pensions.
- Anguera, P.; Arnavat, A. i Amorós, X. 1986. *Història gràfica del Reus contemporani (1803-1939)*. Vol. I. Reus: Ajuntament de Reus.
- Anguera, P. et altri. 2003. *Història general de Reus (5 volums)*. Reus: Ajuntament de Reus.
- Agramunt, A. 2019. *La modernització de la xarxa viària al Camp de Tarragona (1774-1870)*. Tarragona: Arola Edicions.
- Aguadé i Sans, E. 1992. *Els camins mil·lenaris del Baix Camp*. Reus: Centre d'Estudis Comarcal Josep Fontana.
- Arnavat, A.; Yeste, M. 2007. *Postals de Reus, catàleg de targetes postals il·lustrades 1995-1939*. Reus: Centre de la imatge Mas Iglesias
- Arnavat, A. 2011. *1000 imatges de la història de Reus*. Reus: Ajuntament de Reus.
- Banhan, R. 1971. *Los Ángeles. The architecture of for ecologies*. Berkeley. L.A. London: University of California
- Cavallé, P. 1990. *Festes i costums de Reus*. Reus: Edicions del Centre de Lectura.
- Cecchi, E. 2007. *Mexico*. Barcelona: Minuscula.
- Fort Prat, J. 1928. *Anales de Reus desde 1860 hasta nuestros días*. Reus: Imp. Celestino Ferrando
- Gras i Elies, F. 1906. *Historia de la ciudad de Reus*. Reus: Imp. de F. Arís e Hijo
- Iglésies, J. 1948. *Les ciutats del món*. Barcelona: Ed. Arca de Barcelona
- Iglésies, J. 1966. *La filoxera a Catalunya*. Barcelona: Edicions 62.
- Koolhaas, R. 1978. *Delirios de Nueva York*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Miralles, R. 2012. *Barcelona, arquitectura contemporània. 1979-2012*. Barcelona: Ediciones Polígrafa.
- Pla, J. 1961. *Cataluña-Guías de España*. Barcelona: Ediciones Destino.
- Pla, M. 2007. *Guia d'arquitectura moderna 1880-2007*. Barcelona: Col·legi d'Arquitectes de Catalunya.
- Puig i Ferrater, J. 1929. *Reus ciutat del Camp*. Reus: L'Abella d'Or
- Rowe, C; Kootner, F. 1981. *Ciudad collage*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Sardà, J. 2012. *Només imatges. La targeta postal vehicle de coneixement urbà*. Barcelona. Escola Tècnica Superior d'Arquitectura de Barcelona (UPC).
- Sennet, R. 1997. *Carne y piedra, el cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza Editorial
- Solà Morales, M. de. 2008. *Deu lliçons sobre Barcelona*. Barcelona: Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya.
- Tafari, M.; Dalco, F. 1978. *Arquitectura contemporánea*. Madrid: Aguilar.
- VV.AA. 1995. *Arquitectura del Camp, Guía Tarragona*. Tarragona: Centre de Documentació del COAC Demarcació de Tarragona.
- VV.AA. 1995. *67 façanes modernistes de Reus*. Reus: Escola Taller Mas Carandell.
- VV.AA. 1998. *Reus 1900, segona ciutat de Catalunya*. Catàleg. Reus: Ajuntament de Reus i Fundació La Caixa.

ESTRUCTURA TEMÀTICA

ÍNDEX GRÀFIC

Paradigmes Urbans i Rius
FETS URBANS

0. La ciutat abans de ser ciutat	1. La construcció de la ciutat	2. Renovar-se o morir	3. Viure al Camp o de cam et Camp en la Ciutat	4. Les cases de l'home	5. Rius, París, Londres. La ciutat i el riu dificultat i el començ	6. Rius i Camp	7. Projectes albirats	8. Rius del Futur
<ul style="list-style-type: none">- Ciutat i no ruralitat- Barri del Camp- El riu- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp	<ul style="list-style-type: none">- La Plaça Nova - Plaça- La Plaça Nova - Plaça- La Plaça Nova - Plaça- La Plaça Nova - Plaça- La Plaça Nova - Plaça- La Plaça Nova - Plaça	<ul style="list-style-type: none">- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp	<ul style="list-style-type: none">- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp	<ul style="list-style-type: none">- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp	<ul style="list-style-type: none">- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp	<ul style="list-style-type: none">- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp	<ul style="list-style-type: none">- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp	<ul style="list-style-type: none">- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp- El riu i el camp

Paralegalidad,

éxito o fracaso de proyectos y programas participativos

Paralegality,

Success or failure in participatory projects and programs

María Isabel Peña¹

Instituto de Urbanismo, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela, Fulbright Visiting Scholar Columbia University - Mip9@columbia.edu

Palabras clave: comunidades autoconstruidas, activaciones participativas, paralegalidad, transformaciones físico-sociales

Resumen: Durante 2019 en Caracas, fue posible observar en proyectos y programas participativos de comunidades autoconstruidas -pertenecientes al concurso CCScity450 Comunidades/Fundación Espacio-, estructuras sociales que podrían haber sido determinantes, en el éxito y la participación de habitantes en las transformaciones físico-sociales propuestas. En escenarios urbanos donde la vida social disminuye, los encuentros en espacios públicos son limitados, aparecen líderes que definen territorios y normas de convivencia como estructuras paralegales. Tratando de construir aportes al concepto, expondremos las experiencias en tres comunidades de Caracas. En **Catuche**, La Pastora, la organización social ASOCICA, junto a la organización religiosa Fe y Alegría, garantizaron la participación de un cuantioso y diverso número de habitantes. Mientras las pulsiones políticas entre los habitantes de **La Charneca**, en San Agustín del Sur, y ciertas estructuras sociales existentes expusieron al equipo ganador a tensiones que impidieron la libre participación de sus habitantes en la transformación del espacio. La comunidad de **La Cruz**, en Bello Campo, alcanzó sus sesenta años de fundación en medio de contradicciones pendulares, desde su reconocimiento como ciudadanos hasta la imposición de prácticas institucionales contrapuestas a los intereses de la comunidad, y a la escuela de ciudadanía propuesta por el equipo ganador. La metodología cualitativa incluyó encuestas, entrevistas, registros en video y fotos, documentando sus opiniones, deseos y testimonios, realizados a través de ejercicios de activación urbana y humana, que revelan la complejidad de cada caso y la identificación de la práctica de la paralegalidad, en diferentes contextos.

Key words: self-built communities, participatory activations, paralegality, socio-physical transformations

Summary: During 2019 in Caracas, it was possible to observe in projects and participatory programs in self-built communities -belonging to the CCScity450 Communities / Fundación Espacio contest-, social structures that could have been decisive in the success and participation of inhabitants in the proposed socio-physical transformations. In urban settings where social life is scarce, meetings in public spaces are limited, leaders appear and determine territories with rules for coexistence in paralegal structures. Trying to build contributions to the concept, we will present three experiences in Caracas. In Catuche, La Pastora, thanks to the social organization ASOCICA, with the religious organization Fe y Alegría, was possible the participation of a large and diverse number of dwellers. While political tensions between La Charneca, in San Agustín del Sur inhabitants and paralegal local structures affected the winning team that prevented the free participation of dwellers in the space transformation. The community of La Cruz, in Bello Campo, experiences its sixty years of foundation amid pendular contradictions, from their recognition as citizens to the imposition of institutional practices opposed to the interests of the community, and to the 'school of citizenship' proposed by the winner team. The qualitative methodology included surveys, interviews, video records and photos, documenting their opinions, wishes and testimonies, carried out through urban and human activation exercises, which reveal the complexity of each case and the identification of the practice of *paralegality* in different contexts.

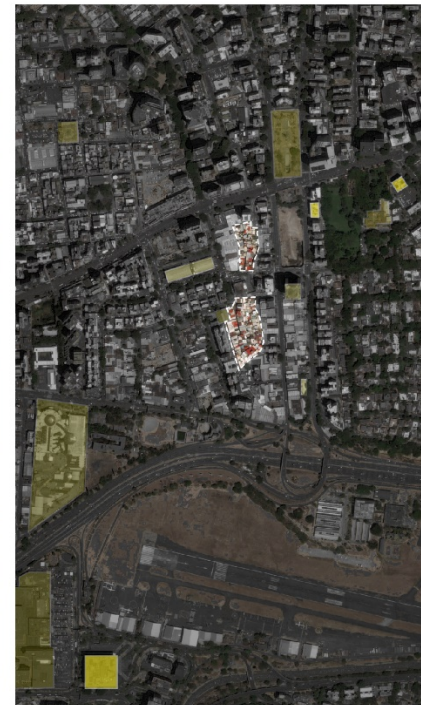
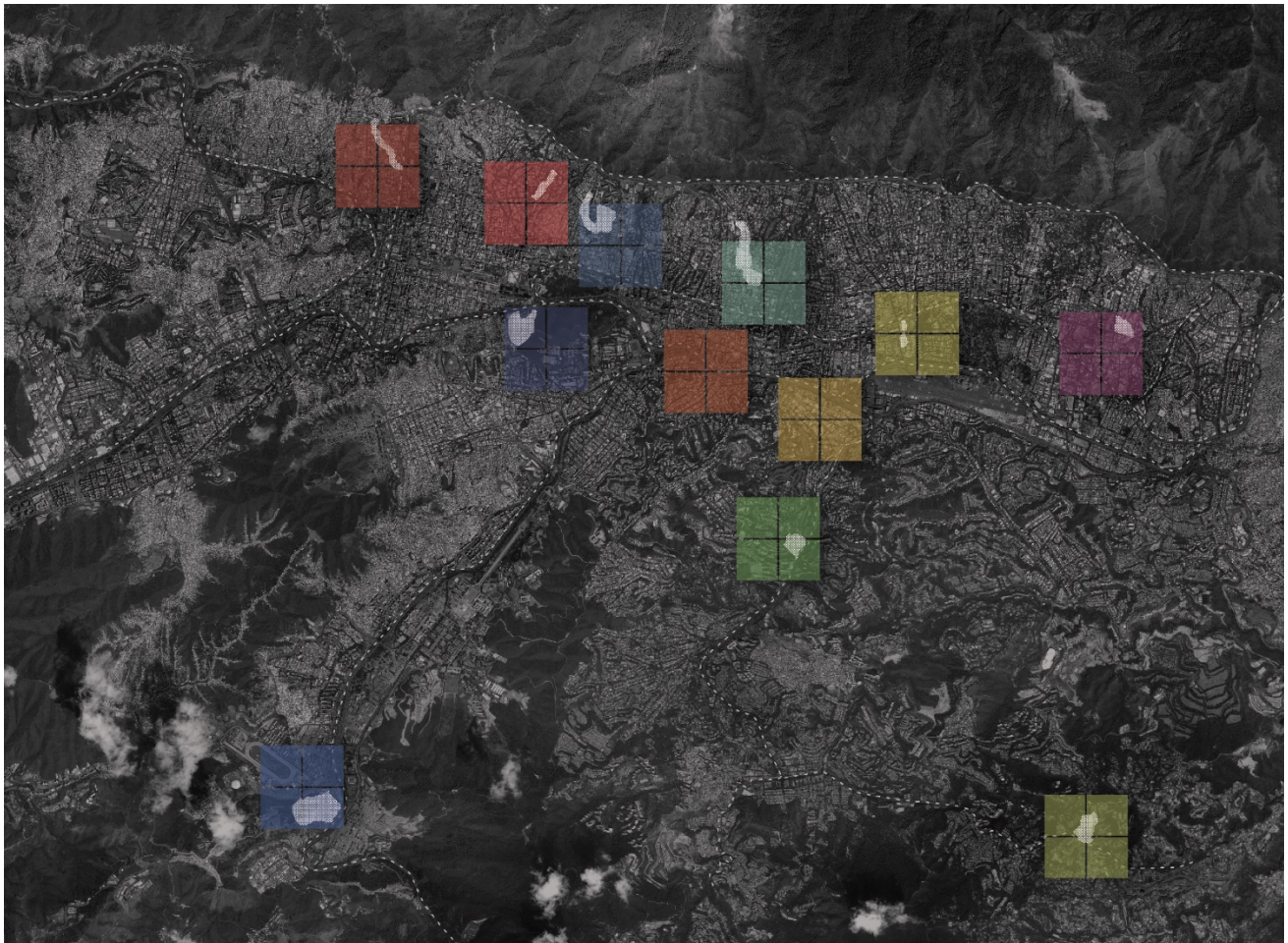


Fig.1 Aerofotografía de Caracas actual, con las 12 áreas de estudio del Proyecto CCScity450 y manchas de las comunidades autoconstruidas asociadas a cada área de estudio. Fig. 2. Comunidad Catucho, La Pastora. Fig.3. Comunidad La Charneca, San Agustín del sur. Fig. 4. Comunidad La Cruz, Bello Campo. Fuente: Fundación Espacio (2020).

1. Introducción

CCScity450, comenzó como un proyecto para conmemorar el 450 Aniversario de Caracas, a través de sus valores arquitectónicos, de arte y de paisaje en doce áreas claves, a lo largo de toda la ciudad, reconocidos por su estética y atributos culturales, desarrollados en tiempos de democracia y *boom* petrolero, motivo de grandes inversiones. Un proyecto que progresivamente evolucionó en programa, liderado por tres arquitectos y diseñadores urbanos junto a un grupo de jóvenes profesionales con diferentes antecedentes, proponiendo ideas que abarcan la inclusión, la diversidad y la coexistencia a través de ejercicios tangibles en el espacio público, que los llevó a percibir consecuencias intangibles. Dado el tiempo de agitación política y protestas urbanas durante 2017, la plataforma web fue el primer escenario, aprovechando el reconocer iniciativas urbanas importantes que marcaron el camino hacia la modernidad; proyectos que implicaron una nueva manera de vivir para las comunidades emergentes del momento, exaltando escenarios de bienestar que apoyaban el sueño de una ciudad moderna. La investigación y la verificación de los sitios con las visitas, llevó a un llamado a concursos para el desarrollo de proyectos basados en arquitectura y urbanismo táctico, con usos temporales públicos en diez locaciones. Cerca del 51% de la población de la ciudad vive en asentamientos informales, lo cual llevó a ampliar el alcance de los proyectos con comunidades cercanas a los sitios originalmente seleccionados. Hasta la fecha se implementaron 8 de las 10 iniciativas ganadoras en 12 zonas, y actualmente 10 más bajo el programa CCScity450 Comunidades (Fig.1). El propósito es enfrentar la necesidad de espacios más inclusivos, imaginar y re-trazar un nuevo tejido socio-espacial fortaleciendo la ciudadanía con espacios públicos dignos activados por programas que definen nuevas geografías de asociación.

Desplazándonos del siglo 20, Caracas, que durante los años 50 fue una de las capitales más destacadas de Latinoamérica con la modernidad jugando un papel protagonista, representada en su arquitectura, arte, paisaje y urbanismo, fue una ciudad que nos abrió los ojos hacia una nueva perspectiva, a un nuevo estilo de vida. Hoy valoramos y reconocemos ese movimiento, incluso nos atrevemos a imaginar lo que hubiésemos sido, sin nostalgia, con la determinación de avanzar hacia una mejor y más resiliente ciudad, en el siglo 21. Venezuela, puede resumirse como un conjunto de capas de realidades simultáneas que corren de un extremo a otro. La mayoría de las inversiones en términos de servicios básicos e infraestructuras fue hecha hace décadas, dejando aquellos fuera de la planificación en la periferia o en terrenos vulnerables, a su propia cuenta y riesgo. Mientras tanto, la población que permaneció en sitio a pesar de una fuerte diáspora, lidia con toda clase de dificultades y aspira una realidad mejor con espacios incluyentes.

Durante el año 2019, el equipo a cargo del Proyecto CCScity450 Comunidades (FE, 2019), se propuso realizar un proyecto de mejoras en los espacios públicos de diez comunidades autoconstruidas, en Caracas. Para ello, interactuó con anterioridad, durante al menos ocho meses en cada comunidad. Una vez lograda esta primera aproximación a través de reuniones de trabajo y actividades con sus habitantes, se procedió a procesar sus necesidades, sus peticiones de mejoras sobre lo público y lo comunitario; sus dificultades y fortalezas, antes de invitar abiertamente a grupos interdisciplinarios a proponer pequeños cambios físicos con impactos considerables en beneficio de sus comunidades, así como también en programas de actividades que reforzaran el arraigo, la valoración de sus potencialidades y estimulara su participación. Durante este período, cuatro temas centrales guiaron la investigación y las exigencias del concurso: 1. El manejo ecológico e impacto ambiental; 2. La productividad y el crecimiento económico; 3. La gestión institucional y la organización comunitaria; y 4. El desarrollo social y calidad de vida (FE, 2019). La experiencia acumulada en los años previos con el proyecto CCScity450, trabajando en espacios públicos de la ciudad planificada arrojó una cantidad considerable de saberes, que sirvieron de referencia para la selección del segundo grupo de diez nuevos concursos participativos, esta vez en comunidades de barrios auto-producidos, próximos a las diez obras de arquitectura y paisaje seleccionadas en la primera fase del proyecto CCScity450¹. El concurso participativo CCScity450 Comunidades, mostró resultados y experiencias inéditas con códigos propios, que de alguna manera responden al éxito o la dificultad de los proyectos en sus fases de implementación, y que se refieren a la existencia de una paralegalidad.

Las cinco comunidades seleccionadas para realizar el primer grupo de implementaciones comprendía: Catuche, en La Pastora cercana a la ciudad histórica; La Charneca, en San Agustín del Sur vecina al Jardín Botánico de la UCV; La Cruz, en Bello Campo cercana a las urbanizaciones Altamira Sur, El Dorado y La Floresta en el municipio Chacao; Chapellín en urbanización La Florida, cercana a los campos de golf del Carcas Country Club, y El Güire en Santa Fe, vecinos a los campos de golf del club Valle Arriba Golf Club y a la urbanización Santa Fe, en el municipio Baruta. En la segunda fase se incluyó a las comunidades de Las Mayas en La Rinconada; La Vega, entre Montalbán y El Paraíso; El Calvario en el Hatillo, cercano

¹ El concurso participativo CCScity450 Comunidades lo propuso la ONG Fundación Espacio, en el cual participé como co-creadora del proyecto, con el propósito de mejorar espacios públicos en sectores autoconstruidos a través de proyectos y programas propuestos por equipos interdisciplinarios con la aprobación de las diez comunidades seleccionadas en la ciudad de Caracas. www.ccscity450.com

a los campos de golf del Club de Golf La Lagunita; La Lucha en Boleíta, cercana a la zona industrial de Los Cortijos y Los Erasos, en San Bernardino. De esa manera se cubrió un abanico de casos en los cinco municipios de la ciudad capital, con semejanzas y disparidades, que fueron el motivo a resolver en los concursos entre otras solicitudes. (Ver Fig. 1)

2. Metodología de aproximación al caso de estudio

El estudio toma como punto de partida un exhaustivo trabajo de campo realizado por el equipo interdisciplinar del Proyecto CCScity450 Comunidades de la Fundación Espacio, durante ocho meses aproximadamente; un período de formulación de propuestas y tres meses posteriores de implementación en cada uno de los sitios, de las propuestas conjuntamente a los equipos ganadores. Este cuerpo de información cualitativa y cuantitativa en menor escala, incluyó datos sobre la historia de gestación y ocupación de cada barrio, su lectura morfológica, para luego adentrarse en sus organizaciones sociales, religiosas o políticas, que le dan estructura a los diferentes grupos que conforman cada comunidad, y que de alguna manera fueron los responsables del resultado final del proyecto en cada lugar. Importante diferenciar, dentro de las propuestas a implementar, a consideración del jurado, dos serían de gran escala, y las tres restantes menores en el monto a ser invertido. Por tanto, los dos primeros lugares (Catuche y La Charneca) y los tres últimos del grupo, (La Cruz, Chapellín, El Güire), recibieron montos distintos para sus implementaciones y sus alcances se diferenciaron. A partir de completar la fase final del proyecto CCScity450 Comunidades, que comprendía un programa de actividades en cada lugar con su respectiva comunidad, se pudo observar las fortalezas y debilidades de cada una, tanto en la cohesión de sus habitantes, a partir de su participación en la cristalización de cada propuesta en su sitio, así como las mejoras físicas como instrumento de cohesión social. La reflexión del siguiente artículo se orienta a entender la relación de estas estructuras sociales intangibles con la concreción de las propuestas. Un cuerpo teórico de conceptos entre los cuales están los recientes escritos del profesor Briceño León (2011), y el Observatorio de Violencia de Venezuela (OVV, 2019); los principios de la activista social Jane Jacobs (1961); los conceptos sobre la 'otredad' de la profesora Lozada (2016); sumados a los conceptos sobre el espacio público como escenario para el reconocimiento de lo diverso en él (Muntadas y Herreros, 2004), dan soporte principalmente a las causas, que vemos como posibles motivos de los resultados exitosos o no, en cada caso y sobre quien ejerce a discreción la paralegalidad.

3. Referentes teóricos y definiciones

Al aproximarse al estudio de los tejidos urbanos autoconstruidos, aflora el tema de la inequidad que se asocia a otros temas importantes como lo son la violencia y la pobreza. Para algunos autores (Marx, 1968; Kruijt, 2008; Moser y Shrader, 1998; Blau y Blau, 1982; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2002; Buvinik, Morrison y Shifter, 2000; World Health Organisation, WHO, 2000; World Bank, 2011), la violencia se justifica ante las disparidades existentes entre grupos sociales, que evidencian un nuevo orden social y las consecuencias, que ello conlleva. Sin embargo, para otros (Briceño León, 2018; Zubillaga, 2017; Samper, 2015) la dimensión normativa de la sociedad y las deficiencias institucionales son los causantes directos de tal violencia. La exclusión urbana y la ciudad fragmentada ha generado una "paralegalidad" (Briceño León, 2018), donde la interacción de individuos, las normas sociales que gobiernan la coexistencia y las reglas que permiten controlar el proceder, para resolver conflictos sin usar la fuerza son decididas por entes o personas que no necesariamente tienen la legalidad entendida de la manera tradicional. Una parte de la sociedad que estando al margen, contribuye al funcionamiento propio de la sociedad. (Helmke and Levitsky, 2006). Otras de las causas, la velocidad del proceso de urbanización en la ciudad y el país, mientras que en 1950 era el 43% en el año 2000 llegó al 80%. La incapacidad de dar la respuesta adecuada por sobresaturación de requerimientos y la imposibilidad del Estado de asimilar el crecimiento de la población, dejó sin legitimidad a sectores auto-producidos, sin servicios integrados y excluidos de los contratos sociales tradicionales. La magnitud de la población que se volvió urbana en un período de tiempo muy breve, dejó a un gran número de personas fuera del sistema, lo cual podría ser considerado como un gran acto de violencia en una escala macro (Galtung y Hølvik 1971; Del Olmo, 2000), incluyendo las inequidades a escala de toda la región Latinoamericana, como parte de las privaciones relativas.

Dentro de una larga lista de factores que determinan las causas de la inequidad, según varios autores, y en consecuencia la violencia, aparecen: 1. Los cambios en la estructura familiar (por desaparición violenta de algún miembro, migraciones, parientes a cargo de niños menores, etc.) (Briceño León, 2018). 2. La doble exclusión de la juventud (sin escolaridad y sin trabajo) (Briceño León, 2018). 3. La secularización de la vida urbana (los valores morales son otros y el castigo no existe); la

imposición de normas internas en el uso de lo público; todo vale y se percibe una autoridad paralela, con generaciones con referentes culturales diferentes (Martín, Virtuoso, 2018). 4. Las expectativas inalcanzadas, se enfrentan a las asimetrías económicas y las distancias entre máximos y mínimos de ingresos cada vez más acentuadas² (Villanueva, 1980); ello, sin incluir la catástrofe económica en la cual viven hoy los sectores populares (El País, 2017). 5. La fragmentación urbana de los sectores autoconstruidos determina que la socialización ocurra mayormente en la calle, con una alta densidad, sin planificación; sobre terrenos con problemas en su topografía, geología, hidrología y accesibilidad, que los hace altamente vulnerables y a la vez excluidos de lo básico, haciendo evidente una diferenciación entre el “adentro y el afuera” y donde los sujetos inmersos en la paralegalidad ejercen la función del Estado, en un territorio sin leyes (Bolívar 1995; Pedrazzini, 2005, Peña, 2003). 6. La cultura machista se pone en evidencia como causa de la violencia. El peso del rol masculino tradicional expone al hombre a la violencia como norma cultural, y excusa a la mujer al no enfrentarla. Nueve de cada diez víctimas son masculinas. (Zubillaga 2013; Pedrazzini y Sánchez 2001). 7. El mercado de la droga se ubica en la ciudad con reglas internas y territorios dentro de áreas de difícil accesibilidad, y excluidas de reglamentaciones (Briceño León, 2018). 8. La impunidad criminal y la justicia existente no contienen la violencia. La violencia, se ubica mayormente en territorios excluidos (OVV, 2019).

Si bien la lista de todos estos factores, fueron revisados y cotejados en cada caso de estudio, el tema en el cual se centró la atención para este artículo fue el factor de la paralegalidad y de como ésta se ve manifiesta en cada comunidad e influye en la concreción de proyectos participativos. Estas estructuras en cada grupo hacen un retrato de cada comunidad con sus dificultades y potencialidades. La definición de lo “paralegal” abarca temas como, a quién pertenece el espacio vacío no ocupado en el barrio y quien determina los linderos entre sectores, quienes definen sus nombres, sus integrantes, sus horarios, sus territorios vinculados a las formas de los espacios, y sus escalas. También cubre áreas de lo intangible como quién y cómo se ejerce la ley. Se pudo observar que en zonas auto-producidas se establece una territorialidad liderada por bandas, que se conocen como ‘colectivos’ y con la figura del “pran” como el dirigente de mayor rango (asociado a su violencia y capacidad de mando) (Lozada, 2016; Briceño León, 2018, Zubillaga, 2013); pero en áreas planificadas la autoridad electa también ejerce su poder con discrecionalidad. Ello, toca temas de género que atañen tanto al rol masculino, siempre expuesto a las fuerzas de la violencia y al femenino, pues son las madres quienes tienen la fuerza moral para oponerse a la violencia y quienes han desarrollado de hecho una contra cultura, que se oponen a las agresiones en el barrio, y las mujeres y las maestras se reconocen como agentes de cambio (Briceño León, 2018). Otros contratos o acuerdos sociales se logran en las comunidades a través de otras figuras de asociación como los consejos comunales, las asociaciones civiles, los consorcios, las ONG, las iglesias y otras organizaciones como Fe y Alegría (congregación religiosa Jesuita a nivel de toda la región Latinoamericana), que junto a la figura de la escuela, tienen una tradición educadora que canaliza otros proyectos en beneficio de las familias vinculadas a través de sus hijos, que han logrado ser altamente valoradas y respetadas por los habitantes de las comunidades de barrio, por sus logros.

El análisis parte del trabajo realizado con la ONG Fundación Espacio, con el proyecto denominado CCScity450 Comunidades, destinado a realizar mejoras en los entornos físicos de carácter público y comunitario, a través de propuestas llevadas a concurso público por la ONG y realizadas por equipos interdisciplinarios, que abierta y voluntariamente lo sometieron a la selección de un jurado interdisciplinario. Para la ejecución de dichas propuestas, también aprobadas por la comunidad y premiadas por el Proyecto CCScity450 Comunidades, se partió de la premisa de involucrar a las comunidades en el proceso de decisiones, ejecución y supervisión de las implementaciones. Así, tres entes participaron activamente en la concreción de las propuestas ganadoras: cada equipo galardonado; la comunidad con las estructuras organizativas o asociativas seleccionadas para ello, junto a Fundación Espacio con su proyecto CCScity450 Comunidades como mediador, gestor y promotor. Un proceso desarrollado en forma interdisciplinaria, ejecutado interinstitucionalmente y bajo la corresponsabilidad de la comunidad organizada (Martín, Virtuoso, 2019). Seleccionamos sólo tres casos, para un primer análisis de los resultados y la evaluación de la participación de sus comunidades en su materialización. (Fig.2,3,4)

4. Estudio de Casos

4.1. CASO 1

Comunidad Catuche: ...y hasta tenemos flores!

² La inequidad de cada región y cada sociedad, puede medirse en base a las distancias entre los ingresos máximos y mínimos entre individuos de una sociedad. A mayor distancia entre ellos mayor inequidad. Villanueva, 1980.



Fig.5 taludes con geotextiles y plantíos productivos. Fig. 6 Parque de las Piedras, con rocas testimoniales de la tragedia del 99, y vegetación con flores. Fig. 7 Rampa, muro y pavimentos de adoquines manufacturados con piedras de la quebrada Catuche. Fuente: www.ccscity450.com

Un enfoque comunitario sobre resiliencia y manejo de riesgos.

La comunidad de Catuche, ubicada en La Pastora y fundada en 1954, a lo largo de la quebrada Catuche sufrió en el tiempo dos eventos dramáticos en la historia de la comunidad que de alguna manera llamaron a la cohesión y a la concreción de acciones de sus integrantes para enfrentar y remediar situaciones. Cuando la quebrada era un vertedero de aguas negras tanto para sus vecinos como por los propios moradores (Martín, Virtuoso, 2019), durante la vaguada de 1999, la quebrada arrasó con viviendas y bienes que taponaron el puente Carlos III (el primer puente de la ciudad), con daños irremediables. La tragedia trajo consigo la organización de la comunidad bajo una figura de Consorcio que, con el apoyo del gobierno y un equipo de profesionales de la UCV, liderado por el arquitecto César Martín - financiada por varios entes incluyendo internacionales- lograron reubicar en el contexto inmediato de la quebrada a un número importante de familias en el extremo norte del barrio, en Puerta Caracas, sustituyendo sus viviendas arrasadas por la corriente de agua. Años más tarde, una vez desaparecida la fuerza del consorcio como figura que los cohesionaba debido a diferencias políticas irreconciliables, la violencia se apoderó de los distintos sectores de Catuche, haciendo prácticamente imposible el tránsito de un sector a otro sin que ocurrieran actos criminales entre bandas, que peleaban por la definición de territorios. Las muertes fueron numerosas y las madres como entes generadores de respeto, solicitaron un cese al fuego a través de una procesión de grupos de madres de ambos bandos hicieron a lo largo del camino de la quebrada. La pacificación se logró, y en ambos eventos la presencia del padre José Virtuoso de la congregación Jesuita Fe y Alegría fue fundamental, así como la asociación civil de vecinos ASOCICA. Recientemente, la comunidad en su organización social había perdido fuerza y nuevos conflictos surgieron entre nuevos vecinos, que se ubicaron en la margen inmediata de la quebrada en el segmento entre Portillo y Puerta Caracas.

La oportunidad que la tragedia del 99, trajo con su devastación de viviendas precarias en sus márgenes, la posibilidad de construir a lo largo de la quebrada un conector vial y peatonal, que sirviese de organizador de actividades tan básicas como el acceso, atender las mudanzas y las emergencias, además de organizar las infraestructuras mínimas de servicios básicos. El Concurso convocado por la Fundación Espacio con el programa CCScity450 Comunidades "...reconoció como ganadora la propuesta de UrbanLaboro con la recuperación de los espacios públicos de Catuche... siendo desarrollada por la Asociación civil Catuche (ASOCICA) en unión de un conjunto de profesionales (arquitectos y paisajistas de la UCV) y de Fe y Alegría" (Martín, Virtuoso, 2019). Con el desarrollo de la propuesta ganadora se recuperaron y rediseñaron a partir de Portillo, varios puntos que van hilando una serie de pequeños espacios públicos con los cuales siempre había soñado la comunidad: una red vial y peatonal "La Ribereña", en donde se incorporaron a trabajar mano de obra calificada y la de jóvenes de la zona, que se encontraban en la doble exclusión (sin trabajo o estudios) que mencionamos con anterioridad. Por otra parte, se incorporaron al curso de "Constructores populares" impartido por profesores de la FAU/UCV, en la edificación de Fe y Alegría, ubicada en Portillo, a jóvenes del sector. La propuesta ganadora se vio en la necesidad de distribuir los escasos recursos disponibles, que se contemplaron para cada actividad y ello forzó al equipo a generar productos de manera artesanal para aliviar los costos, pero a su vez generaron un conocimiento compartido entre locales y expertos en materiales (IDEC/FAU/UCV), que acompañaron todo el proceso de elaborar adoquines con piedras del río (Fig.7). La definición final de los espacios públicos se hizo con la participación de líderes de la comunidad quienes ayudaron a plantear el esquema final de pequeñas zonas de sosiego, para sentarse sobre rocas existentes junto a otras seleccionadas para tal fin Fig.6. Un segmento longitudinal del espacio de La Ribereña, fue sujeto de una propuesta de paisajismo para asentar los taludes laterales a la quebrada, con un trabajo de ingeniería ecológica -a través de la colocación

de sacos de tierra con siembras de especies específicas para sujetar los taludes (vetiver) (Fig.5)- para atraer a pájaros y proveer de frutos a la comunidad, como la guanábana (con su valor simbólico pues es el significado de Catuche), además de aguacate y cambures (bananos); y para desarrollar emprendimientos comunitarios, se cultivó el ají dulce, con los cuales las mujeres propusieron elaborar mermeladas para la venta.

La propuesta incluyó el rescate de áreas de recreación, la conexión entre ambos márgenes de la quebrada y sus sectores aledaños; murales de educación y prevención (en conmemoración de la tragedia del 99 y sus huellas). La culminación de las obras para la fecha conmemorativa de los 20 años de la tragedia (diciembre de 2019), dan fe de una comunidad volcada a su transformación en beneficio de una mejor calidad de vida, y como un medio de cohesión de sus integrantes en las distintas actividades propuestas (misa, bendición de cada lugar, reconocimientos individualizados a los vecinos participantes en los cursos y en la construcción de los nuevos espacios públicos de uso comunitario), en el marco de una celebración, que incluyó a los habitantes de la zona en todas sus edades. Es particularmente importante, como los vecinos valoraron la propuesta, y no dejaron de sorprenderse de los detalles, que no habían imaginado y les hacían sentir orgullo como lo fueron concretamente las flores de colores distintos, y los pájaros silvestres que acuden a diario en su nuevo paisaje urbano (Fig.6).

4.2. CASO 2

Comunidad la Charneca: Los niños al rescate y el juramento de las metras (canicas)...



Fig. 8. La Charneca y su vista norte. Fig. 9. Bajo la sombra de los textiles tensados con bambúes, sobre la estructura existente. Fig. 10. Los niños, fueron los responsables de la siembra de plantas medicinales sobre maceteros de cauchos reciclados. Fuente: CCScity450, FE.

Los niños, agentes transformadores de una comunidad polarizada.

La Charneca, el barrio vecino al Jardín Botánico de la Universidad Central de Venezuela, forma parte de un sistema de barrios asentados sobre colinas que enfrentan al río Guaire y a la autopista Francisco Fajardo. Con su forma de herradura, es el asiento de la primera estación del teleférico (sistema de circulación vertical asociado a la red del metro de la ciudad), que en su tope equivale a cuarenta niveles de altura (la misma altura de las edificaciones que existen enfrente del barrio, pertenecientes a el conjunto de Parque Central (Fig. 8) (FE, 2019), y observa desde la distancia a la ciudad planificada enmarcada por el cerro Ávila. Si bien el equipo de CCScity450 realizó las actividades de reconocimiento y contacto con líderes de la zona durante los ocho meses reglamentarios en los cuales se hizo trabajo de campo (visitas al sitio, reuniones con líderes comunitarios, recorridos locales con la organización Cumbe-tour, visitas a organizaciones culturales locales musicales, entre otras), siempre se percibió la dificultad de la respuesta participativa plena de la comunidad en las actividades propuestas, y haciendo referencia a Jane Jacobs (1961), se percibió la complejidad social de los habitantes de la zona, en el sentido de lo diverso y lo no homogéneo como una cualidad (edades, sexo, nacionalidades, orientaciones religiosas, políticas, emprendimientos, ideologías, etc.) de su población. Llegado el momento en el proceso de los concursos convocados por CCScity450 Comunidades, se premió a un equipo de jóvenes arquitectos y profesores de la FAU/UCV (Grupo Cabilla), que siendo dos de ellos vecinos de la zona, garantizaban de alguna manera el acceso y la cercanía a la comunidad, tanto para el montaje de unas estructuras livianas, sobrepuestas a otra estructura existente (destinada a un futuro gimnasio cubierto), que por años permaneció detenida sin avances para su culminación, con usos temporales propuestos(plaza cubierta, lugar de juegos, espectáculos, entretenimientos, mercados ambulantes, etc.), como para garantizar la relación con la comunidad.

La implementación de la propuesta en este contexto, históricamente reconocido por su tradición musical y cultural inició con una serie inesperada de contratiempos entre grupos y “colectivos” del vecindario. Estos desafíos reflejaron el ejercicio del poder con frecuencia acompañados de violencia manifestada en múltiples formas, como base para la definición de una territorialidad asociada a una polarización a escala nacional, traducida en fuertes tensiones entre miembros de la comunidad. Conversaciones entre representantes de la política local nos revelaron las diferencias existentes entre los del mismo lado y aquellos comprometidos con el desarrollo del proyecto. No obstante, el potencial para la transformación fue detectado por los maestros que actuaron valientemente, buscando vías para lograr implementar la idea ganadora a través de los niños de la escuela. En un acto de solidaridad y valentía con el proyecto, apenas un par de maestros acudieron a la convocatoria de trabajo participativo para la implementación in situ de la idea: un jardín de sombra, una plaza cubierta con geotextiles que brindaría un espacio de llegada para múltiples usos propios de los habitantes de La Charneca. El maestro jardinero de la escuela local, fue un leal colaborador quien junto a otra vecina y una joven maestra que se sumó al grupo de vecinos participantes de la comunidad con al menos treinta niños (entre 4 y 11 años) conformaron el grupo de colaboradores directos de la transformación del espacio (Fig.10). La “Plaza jardín”, consistente en telas tensadas en sentido vertical y horizontal en seis de los módulos estructurales existentes (de 6 x 6 ms aproximadamente c/u) (Fig.9), sobre un nuevo pavimento de piedras picadas y bordes definidos con cauchos reciclados con vegetación insertada en sus orificios, fue tomado por los niños, quienes fueron los reales protagonistas de una acción de rescate del proyecto y de la culminación de su ejecución. Participaron sin restricción alguna y bajo la guianza de su maestra escolar y el maestro jardinero de la escuela vecina al sitio (U.E. Juan Landaeta), junto a miembros del equipo ganador (Grupo Cabilla) y del equipo humano de CCScity450, quienes trabajaron a diario hasta completarlo. El grupo se planteó realizar actividades de ordenamiento del espacio con el reciclaje de cauchos usados, intervenidos con pintura; la siembra de plantas medicinales y otras ornamentales (con la tierra abonada donada por el Jardín Botánico), bajo la sombra sutil de las telas tensadas en dos sentidos sobre los recuadros entre columnas de concreto, -que sirvieron de pizarras dibujadas con tizas de colores-.

Fueron los niños los que plantearon verbalmente al equipo de diseñadores la necesidad de tener espacios propios para el juego, como una cancha para jugar con metras(canicas), y de *motus proprio* procedieron a elaborar un convenio entre ellos una manera de disfrutarlas y respetar su uso. Fue el día del “juramento de las metras (canicas)”, que selló el éxito, que logró la generación de relevo (treinta niños no mayores de 11 años) y que esa noche junto a la maestra hicieron uso del espacio con la proyección de una película infantil sobre sábanas blancas, que tensaron entre las columnas y bajo el área techada con los textiles que había instalado el Grupo Cabilla con sus propias manos -lo cual da cuenta del carácter temporal y reversible de la instalación-. Los niños se sobrepusieron a las tensiones entre adultos y tuvieron la fuerza de apropiarse del espacio sin prejuicio, a pesar de las amenazas de los grupos paralegales del sitio, dando cabida a la “otredad” de una propuesta asertiva (Lozada, 2016) donde se hizo espacio para todos sin diferencias. Y evidenciaron la necesidad de tener un espacio propio para jugar y aprender juntos a sobreponerse a las actuales tensiones entre los adultos.

4.3. CASO 3

Comunidad La Cruz: Deseos infantiles...



Fig. 11. La calle de acceso al barrio se vistió con fotografías de los vecinos del barrio La Cruz, de Bello Campo, Caracas. Fig. 12. El arco de acceso se iluminó para celebrar 60 años de la fundación del barrio. Fig.13. Niñas de La Cruz dando las noticias a viva voz en el bulevar central, una rutina semanal. Fuente: CCScity450, FE.

La información y la capacitación como herramientas de equidad.

Dentro de las comunidades de barrio desarrollados en los intersticios del valle principal de la ciudad de Caracas, se encuentra el barrio La Cruz, originalmente llamado “Barrio de los perros”, posteriormente el “Barrio de los colombianos”, previo a denominarse barrio La Cruz (FE, 2019). Hoy, La Cruz tiene sesenta años desde sus primeras construcciones, y es uno de los asentamientos autoconstruidos mas hacinados y estratégicamente bien ubicados, en el municipio Chacao. Se localiza al lado del primer gimnasio vertical erigido en el país, vecinos inmediatos de una iglesia católica y de una escuela con ambulatorio de primera línea en su diseño y concepción (construido por la Alcaldía de Chacao en 2008). En este caso, el equipo ganador, un equipo mayormente femenino conformado por jóvenes periodistas (con una exitosa trayectoria propia BusTV), fueron galardonadas con la idea de desarrollar un programa de actividades que giraran en torno al informarse, y el saber, convencidas que el conocimiento aportaría herramientas para combatir la inequidad, acercarse al progreso y al cambio a través de la transformación social y física del barrio capacitado, alejándolo de la pobreza y la violencia (FE, 2019). Pero no todos pensaban lo mismo, como bien diría Jacobs (1961), la diversidad provoca situaciones complejas en las cuales la negociación a favor del bien público no resulta ni fácil, ni claro el camino. Al tratar de ubicar un centro de información o ‘escuela de ciudadanía’ en lo que fuese un puesto policial en años anteriores -abandonado y agredido en varias oportunidades por integrantes de la propia comunidad-, en el espacio central del barrio, un bulevar que en su extensión va disminuyendo su ancho hasta diluirse en pequeñas fachadas de casas individuales, las respuestas no se dejaron esperar. Con la idea de desarrollar un programa de actividades en torno a la información, el proyecto propuesto trata de mediar entre una propuesta formulada con la comunidad -un centro de información e instrucción- versus la propuesta del gobierno local, un módulo de control policial a las puertas del barrio, como mecanismo de control sobre la comunidad de La Cruz

Ante las dificultades de dos posturas encontradas, la comunidad junto al equipo ganador (BusTV) y el equipo promotor, decidieron acompañar a la comunidad de La Cruz en la conmemoración de sus 60 años en el sitio (Fig.12), con el apoyo de la iglesia católica vecina y su párroco, quienes prestaron su muro contiguo al barrio, para exhibir otro proyecto aliado de gran significación para sus habitantes: *InsideOut Project* (Fig.11). Bajo la coordinación del equipo ganador convocaron a sus habitantes a seleccionar aquellos representantes insígnies a ser fotografiados por un equipo de profesionales del lente, donde se incluyeron fundadores, y personajes de las nuevas generaciones. Las 99 fotografías de gran formato (90 x 132 cm.), vistieron la calle vecina al barrio a manera de denuncia, mostrando los rostros de un grupo humano, que convive con muchas limitaciones en el mismo espacio, rodeados de habitantes de urbanizaciones formales destinadas a clase media, en un acto que invocaba el reconocimiento y la valoración del “otro”, como habitantes de un mismo territorio (Lozada, 2016).

Sumado a ello, la programación de otras actividades conmemorativas siguió adelante con el curso de periodismo a miembros de la comunidad (Fig.13) la siembra de pequeñas plantas -realizada por niños del barrio- sobre el arco de acceso al barrio y de árboles en la acera de acceso; la identificación de la comunidad con su nombre insertado junto al arco; la iluminación de calle con las fotografías expuestas en el muro de la iglesia; y sobre el edificio en disputa se tendió una malla a toda su altura, de la cual progresivamente se fueron amarrando tiras de telas de colores con deseos escritos por la comunidad, que dejaron constancia de las pulsiones de vida de su gente, lo cual permitió hacer lecturas de aspectos sociales, que comparte con otros barrios.

Los mensajes, registran evidencias de la actual situación social: “...quiero que mi mamá me abrace”; “...quiero que mi mamá regrese de Ecuador” “...quiero que mi papá no le pegue a mi mamá” retratan tránsitos sociales complejos (migraciones, abusos, hacinamiento, etc.) (FE, 2019), (Briceño León, 2018; Zubillaga, 2016; Pedrazzinni, 2008). La Cruz, no escapa de la polarización política imperante y a la violencia, como un problema asociado a la pobreza -como hicieran referencia tantos autores en Latinoamérica (Cano y Santos 2001, Gawry Szewski y Costa 2005; Kruijnt2008; Moser y Shrader 1998)- requiere de muchas herramientas para abordarla. Los vecinos de La Cruz, claman por ser incluidos en actividades culturales para su comunidad, pero en la práctica les cuesta sobremanera participar en sus transformaciones tangibles. El proyecto les propuso canalizar esos deseos de mejoras, a través de actividades y cursos que los activasen de manera de construir un sentido de pertenencia y ciudadanía para lograr las transformaciones. El antiguo módulo policial que permanecía bajo negociación, para convertirse en un centro cultural comunitario, fue tomado por los vecinos quienes no han parado de darle vida y utilidad. Mientras tanto, los vecinos de las urbanizaciones formales vecinas al barrio La Cruz, identifican en él, el origen de todos los problemas, sin reconocer en el “otro” nada o poco positivo (Lozada, 2018); ausentes de su papel en la integración ciudadana o en la búsqueda de soluciones convergentes. La complejidad que supone la convivencia de sus ciudadanos diversos, hace difícil identificar quien de manera discrecional ejerce en este caso la paralegalidad (Lozada, 2016).

5. CONCLUSIONES

Si por una parte aplicamos la lista de temas que vinculan la violencia y la pobreza (Briceño León, 2018) en los tres casos estudiados, encontramos factores de orden físico y de orden social, que se cumplen en los distintos casos, en dimensiones diferenciadas. Con ello, podemos inferir que en cada caso se puede detectar diferentes manifestaciones de “paralegalidad”, pero que éstas no necesariamente están sobre el territorio de lo autoconstruido o de sus pobladores.

En el caso Catuche, históricamente el consorcio, como figura jurídica, los ayudó a su cohesión tras la concreción de un proyecto de arquitectura para la habilitación física de viviendas de sustitución, después de la tragedia de 1999. Pasados algunos años tras su disolución, las madres en la zona, lograron apaciguarlos a través de dolorosas negociaciones, que los llevó a vencer las trampas de la paralegalidad y los enfrentamientos entre bandas que cobraron muchas vidas. Hoy en día, ASOCICA juega un papel importante ya que intenta retomar y reunir a los pobladores, con ayuda de la organización Fe y Alegría en pro de la reconstrucción social de los vecinos, a través de proyectos concretos que dan sentido a sus acciones. Es importante destacar la labor de los profesionales (en su mayoría de la FAU/UCV) así como el grupo de Urban Laboro (posteriores al equipo del arquitecto César Martín y sus hijas), que junto a la comunidad desarrollaron una relación de confianza, que les permitió (a profesionales y comunidad) alcanzar metas en aspectos físicos y sociales, de gran significación para todos. La legalidad o el orden de la comunidad en Catuche, se comparte entre entes de carácter social y religioso, producto de sus experiencias traumáticas de vida como comunidad.

En el caso de La Charneca, una salida inesperada, la presencia y la fuerza de los niños desprejuiciados o ignorantes de las tensiones de poder existentes, se impuso ante las diatribas de los adultos, que presionados por las estructuras internas del barrio se vieron paralizados y cohibidos de participar abiertamente en un proyecto de recalificación espacial (de una estructura a medio hacer con una estructura temporal y removible), que aunque representara una mejorara de su calidad comunitaria, ponía en riesgo sus vidas. La polarización política arropa a toda organización comunitaria que exista en la comunidad, y ejerce su poder a través de brigadas de choque violentas “los colectivos”, aupados por personalidades locales en cargos públicos, que actúan al identificar acciones que no provengan de su perfil político, o que puedan cuestionar sus maneras de proceder. Los niños actúan desprejuiciadamente como actores y factores de cambio.

Finalmente, en el caso de la comunidad de La Cruz, esta se vio cohesionada, a pesar de las polaridades políticas existentes entre sus miembros, con la propuesta comunicacional del equipo de periodistas ganadoras del concurso promovido por Fundación Espacio y su programa CCScity450 Comunidades; y en rechazo unánime a la imposición de fuerzas de control institucional dentro del territorio del barrio, por parte de la autoridad local. La conmemoración de sus sesenta años de fundación, permitió su fortalecimiento a partir de una serie de activaciones, que modificaron el espacio temporalmente, sin invadir propiedad alguna y poniendo en evidencia a la autoridad local, como aquel que ejerce el poder a discreción. La comunidad no ha parado de tener actividades desde hace nueve meses, oscilando entre cursos de fotografía para niños, gastronomía, hasta cursos de periodismo abierto, que ejercen cada jueves de manera abierta y pública en medio del bulevar central del barrio, y que durante tiempos de pandemia lo versionan desde un balcón privado que se vuelca sobre el bulevar central del barrio. Aun cuando la autoridad local representa a la legalidad del *status quo*, sus argumentos son discrecionales, la comunidad por su parte prescinde de las normas escritas y actúa con su criterio, esta vez acompañado por un proyecto que promueve su emancipación a partir del conocimiento y la información, y el desdibujamiento de las fronteras entre barrio auto-producido y urbanizaciones planificadas.

Ahora bien, si aplicamos los principios de Jane Jacobs (1961) a los fragmentos de ciudad autoconstruida estudiados, podríamos encontrar que principios como “muchos ojos en la calle” se cumplen en cada caso con sus variantes. En el caso de Catuche, el consolidar la trama vial y peatonal (La Ribereña), a lo largo de la quebrada en su segmento comprendido entre Portillo y La Quinta, ejerce presión sobre la necesaria definición de los espacios comunes en concordancia con la comunidad, para ser reconocidos y utilizados como tales, previniendo nuevas invasiones y advirtiendo el peligro que corren los habitantes, que decidieron ubicarse del lado del peligro (la quebrada). Dos murales propuestos a realizarse próximamente advierten el peligro que corren, con mensajes gráficos sutiles. En el caso de La Charneca, un barrio morfológicamente definido como un anfiteatro, construido sobre una topografía en pendiente y en forma de herradura, que observa desde todos sus puntos al espacio central en su cota topográfica inferior -donde se desarrolló la instalación temporal de la plaza-jardín-, la visibilidad de su geografía permite controlar visualmente lo que suceda en el espacio central con las áreas techadas con geotextiles livianos, que no se percibe como seguro, sino como un punto focal, con un riesgo latente intangible, de posibles agresiones de grupos paralegales. En el caso de la comunidad de La Cruz, su bulevar central está perennemente invadido por “muchos ojos en la calle” pues la densidad y el hacinamiento existente hace de este espacio,

indispensable, para complementar la compacidad de las viviendas. Ahora bien, en todos los casos temas como la pluralidad y la complejidad de la ciudad de sus habitantes, es un tema que define el éxito de cada intervención. En el caso Catuche, el repertorio de edades y sexo en los participantes varió con cada actividad desarrollada: la construcción de muros, pisos y rampas; la producción de adoquines con piedras del río; los cursos de entrenamiento “Constructores Populares”; los cursos de emprendimientos culinarios; las siembras de frutales, medicinales y ornamentales; las siembras productivas; las celebraciones de inauguración con niños músicos y comida de las amas de casa vecinas. En La Charneca, el proyecto fue abordado e impulsado por los niños, en su fase final, donde se activaron y exploraron el sembrar, hacer compost, organizar áreas de juego, pintar y disfrutar de áreas de sombra. La Cruz, mostró en fotografías sus valores humanos, sus fundadores y sus generaciones de relevo cargadas de esperanzas de cambio.

Por último, la diversidad, como una cualidad urbana es de difícil aceptación, por las definiciones de territorios y poder, que sobre las comunidades auto-producidas existen de una manera intangible. Los niños, por su parte pueden ser grandes mediadores ante la conflictividad política, que tiene tomados a sus habitantes adultos. Factores como la inclusión de lo diverso y la comprensión del “otro” con su complejidad y visto como cualidad, sigue siendo una entelequia inalcanzada a pesar de la oportunidad de mixtura que nos proporcionan la topografía de nuestro valle, que alterna quebradas de agua con comunidades autoconstruidas y así como periferias marginadas de la planificación. La oportunidad de tener grupos sociales mixtos en unidades ambientales territoriales como los municipios, aun amerita esfuerzos de gobernanza que reflejen equidad. El uso del espacio público y la mixtura de sus ciudadanos, con mecanismos tan complejos y tan sencillos como activaciones urbanas incluyentes, con cultura, planificación y voluntad política, con el propósito de acercar y promover el respeto por el “otro”, propio de las ciudades con visión global de lo urbano, y como el ejercicio de lo plural entendido como riqueza (Herrerros y Muntadas, 2004, Lozada, 2016), pasa por el fino cedazo de la re-definición de las fronteras entre lo legal y lo paralegal y su necesario desdibujamiento.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Baldó, J. y Villanueva, F. 1998. *Un plan para los barrios de Caracas. Premio Nacional de Investigación en vivienda 1995*. Caracas: Consejo Nacional de la Vivienda.
- Blau, J. y Blau, P. 1982. The cost of inequality: Metropolitan structure and violent crime. *American Sociological Review*. 47(1): 114-129.
- Bolívar, T., 1995. Urbanizadores, constructores y ciudadanos. *Revista mexicana de Sociología* 57(1): 71-87.
- Briceño-León, R. 2018. *Social Theories of Urban Violence in the Global South. Towards Safe and Inclusive Cities. Urban poverty and Institutions in Venezuela. Routledge studies in cities and development*. Ottawa, Cairo, Montevideo, Nairobi, New Dehli: Ed. Jennifer Erin Salahub, et.al.
- Calderón, J. 2005. *La ciudad ilegal*. Lima: Universidad Nacional de San Marcos.
www.laortigasanmarcos.files.wordpress.com
- Cramer, C., 2003. Does inequality cause conflict? *Journal of International Development* 15: 397-412.
- El País (2017). *El precio del barril de petróleo en la era de Chávez*. elpais.com/noticias/producción-nacional 15/11/2017
- Fajnzylber, P., Lederman D., y Loaysa N. 2002. *Inequality and violence*.
<https://EconPapers.repec.org/RePEc:ucp:jlawec:v:45:y:2002:i:1:p:1-40>.
- FE, Fundación Espacio, 2012. *Intervenciones de Espacios públicos en barrios del Municipio Sucre*. Caracas: Intenso Offset.
- FE Fundación Espacio, 2019. Reporte anual de actividades proyecto CCScity450 Comunidades. Caracas.
- Galtung, J. y Hølvik, T., 1971. Structural and direct violence: A note on operationalization. *Journal of Peace Research* 8(1): 73-76.
- Gawry, S. y Costa L., 2005. Homicidios e desigualdades sociais no município de São Paulo. *Revista Saúde Pública* 39(2): 191-197.
- Helmke, G. y Levitsky, S. 2006. *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jacobs, J. 1961,1992. *The death and life of great American cities*. New York: Vintage Books, Random House.
- Habermas, J. 1996. *Between fact and norms: Contribution to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Kruijt, D.,2008. Violencia y pobreza en América Latina: Los actores armados. *Pensamiento Iberoamericano* 2: 55-70.
- Lozada, M., 2016. *Despolarización y reparación social. Los desafíos de la convivencia en Venezuela. Análisis. Friedrich Ebert Stiftung Venezuela*. Venezuela: Versión web, saber.ucv.ve
- Martín Y. y Virtuoso, F.J. 2019. *Escuela de ciudadanía popular. Sistematización del proyecto de habilitación integral del barrio Catuche*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello. Abediciones, Konrad, Adenauer Stiftung.
- Marx, K. 1968. *Trabajo asalariado y capital*. Madrid: Aguilera.
- Moser, C. y Shrader, E. 1998. *Crime, violence and urban poverty in Latin America: Towards an integrated framework of reference*. Washington, DC: World Bank.
- Muntadas, A., Herreros, J. 2004. *Desvelar lo público. Circo 123*. Madrid: JAIA Lore Artean.
- MW Merriam Webster Dictionary, 2018. www.merriam-webster.com. 01/09/2018
- OVV Observatorio Venezolano de Violencia. 2019. Informe de violencia 2019. Venezuela.
- Pedrazzini, Y. 2005. *La violence des villes* Paris: Enjeux Planète
- Pedrazzini, Y. y Sánchez M. 2001. *Malandros, bandas y niños de la calle: Cultura de urgencia en la metrópoli Latinoamericana*. Caracas: Vadell Hermanos Editores.
- Peña, M.I. 2017. *El nuevo abanico de espacios públicos informales en Caracas*. Caracas: Trienal de Investigación IDEC.
- Peña, M.I. 2003. *El Carmen, sobre la naturaleza del vacío en tejidos urbanos informales*. Trabajo de Ascenso. Tutor: Frank Marcano Requena. Caracas: IU/FAU/UCV
- Villanueva, F. 1980. *Teorías de Inequidades y desigualdad social. Cátedra de Urbanismo, SEU/FAU/UCV*. Caracas World Bank, 2011. World development report 2011: Conict, security and development. Washington, DC.
- WHO, World Health Organization, 2002 World report on Violence and Health, Geneva: Ed. Etienne G. Krug.
- Zubillaga, V. 2003. *Entre hombres y culebras: Devenir un homme et se faire respecter dans un barrio d'une ville latinoamericaine*. Belgica: Université Catholique de Louvain-la-Neuve.
- @ccscity450
www.ccscity450.com
www.guiaccs.com

Democra - city. Processos participativos e *upgrading* dos bairros autoproduzidos da Área Metropolitana de Lisboa. O caso do Bairro da Torre

Democra - city. Participatory approach and upgrading of the self-produced neighborhoods of the metropolitan area of Lisbon. The case of Bairro da Torre

Rosa Arma¹

¹CIAUD | Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design - GESTUAL | Grupo de Estudos Socio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local da faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, Portugal

rossellaarma@gmail.com

Palavras-chave: processos participativos, cidade marginal autoproduzida, Direito à Cidade, arquiteto rebelde.

Resumo:

Pretende-se refletir sobre o papel dos processos participativos no *upgrading* da cidade marginal autoproduzida e identificar a abordagem participativa que contribui para a qualidade espacial das margens urbanas bem como para a inclusão e a emancipação dos seus habitantes, conduzindo a uma cidade marginal autoproduzida mais democrática, empoderada, inclusiva, justa, qualificada e sustentável: uma democra - city. Os ensaios participativos desenvolvidos pelo Grupo de Estudos Socio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (GESTUAL), no Bairro da Torre, bairro autoproduzido da Área Metropolitana de Lisboa (AML), constituem o caso de estudo e serão lidos à luz do *Droit à la ville* de Lefebvre (1968) no seu significado emancipatório de direito de todos à participação ativa na transformação da cidade (Raposo, 2016). Será considerada também a reconfiguração da prática profissional do arquiteto/ urbanista ao repensar a cidade marginal autoproduzida e ao requalificá-la através de uma abordagem participativa mais emancipadora.

Keywords: participatory approach, marginal self-produced city, Right to the City, rebel architect.

Abstract:

The paper aims at reflecting about the participatory approach within the upgrading of the self-produced marginal city able to contribute to its spatial quality as well as to social inclusion and emancipation and leading to a democra-city, a more democratic, empowered, inclusive, just, qualified and sustainable marginal self-produced city. The different participatory essays implemented by the Grupo de Estudos Socio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (GESTUAL), in Bairro da Torre, self-produced neighborhood of the metropolitan area of Lisbon, will be read at the light of Lefebvre's *Droit à la ville* in its emancipatory meaning of everybody's right to active participation in the transformation of the city (Raposo, 2016). I will also consider the reconfiguration of the professional practice of the architect/ urbanist, while finding new ways of re-thinking the marginal self-produced city and upgrading it through a renovated participatory approach.

Introdução

Em linha com o pensamento de Lefebvre (1974), que lê o espaço como produto do social, a mudança de contexto sociopolítico e territorial determina também uma mudança de paradigma ao nível urbanístico, ou seja, nas teorias evocadas para pensar a situação socio-espacial e nela intervir. As cidades contemporâneas enfrentam problemas e desafios que não encontram solução nos atuais paradigmas de intervenção, de iniciativa pública ou privada, geralmente dominados pela lógica do capital, cujos benefícios recaem sobre os grupos de maiores recursos (Harvey, 1980). Para Wallerstein (2011), assistimos a uma crise do sistema capitalista, decorrente do confronto de duas forças em ação: de um lado, o autoritarismo e a desigualdade, do outro, novas formas de resistência que apelam por mais democracia e igualdade. Com o crescimento populacional a nível mundial, o grande afluxo de pessoas às cidades e a falta ou insuficiência de programas habitacionais dirigidos para grupos de menores recursos, assiste-se ao crescimento das margens urbanas, a par da degradação ambiental, da crise económica, do aumento das desigualdades sócio espaciais e de fenómenos de exclusão urbana. Ao nível do espaço urbanizado da Área Metropolitana de Lisboa (AML), a percentagem do território ocupado por bairros autoproduzidos¹ pode chegar aos 10%, se se incluir os territórios classificados como Áreas Urbanas de Génese Ilegal (Raposo, 2012). As áreas autoproduzidas em terreno ocupado têm sido tendencialmente sujeitas a intervenções de renovação urbana, assentes na tábua rasa, seguidas ou não de processos de realojamento ou reassentamento. O aumento da desigualdade sócio espacial e de fenómenos de exclusão urbana apela para outras formas de pensar e intervir na cidade (Raposo, 2012) e a busca de instrumentos e estratégias que promovam a participação das comunidades na tomada de decisões. Entretanto, a participação não está isenta de conflitos e, em alguns projetos, constitui apenas uma estratégia de cooptação de consensos. Enquanto vozes e práticas de carácter mais emancipatório emergem e a abordagem participativa para a requalificação de áreas urbanas periféricas autoproduzidas vem a ser cada vez mais evocada, a noção de participação vulgarizou-se e, como referem Raposo, Crespo e Lages (2017), é hoje reclamada por diferentes linhas de pensamento, determinando diferentes práticas, algumas mais *top-down* e conservadoras, outras mais *bottom-up* e transformadoras, e diferentes resultados.

O breve relato que aqui faço sobre o trabalho de campo desenvolvido pelo Grupo de Estudos Socio-Territoriais, Urbanos e de Ação Local (GESTUAL) da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FAUL) dentro do território objeto de estudo, constitui uma primeira abordagem à uma reflexão mais profunda, iniciada no quadro da minha tese de doutoramento, sobre os processos e projetos arquitetónicos com maior potencial para contribuir para uma cidade mais democrática e empoderada, inclusiva e justa, qualificada e sustentável: uma *democra-city* (assim definida no âmbito da minha pesquisa, com base no marco teórico e metodológico). A minha investigação, que este texto anuncia, centrar-se-á em torno do impacte socio-espacial dos processos participativos na intervenção em bairros autoproduzidos, o que constitui o objeto privilegiado de estudo, e tem como objetivo geral colaborar na produção de um conhecimento científico crítico de visões estereotipadas sobre os subúrbios autoproduzidos, visando ‘repensá-los’ de forma a ser possível contribuir para novas abordagens para a sua requalificação. Esta investigação sobre participação e sobre o papel do arquiteto nos processos participativos surge da necessidade de um acompanhamento das intervenções participadas e da falta, em muitos casos, de uma avaliação de como os projetos estão a funcionar, qual é o nível de satisfação dos usuários, quais as transformações que ocorreram e quais retificações são necessárias. Pretende-se aprofundar o estudo dos percursos realizados mas também interrogar o futuro no que tange às experiências participativas no cenário português e global, identificando as práticas que contribuem para uma verdadeira e mais radical transformação da cidade e da sociedade, a partir da hipótese de que os

¹ A noção de ‘autoprodução’ é utilizada na aceção que surgiu do debate entre alguns investigadores do GESTUAL. A designação de ‘autoprodução’ refere-se ao modo de produção do espaço no sentido mais abrangente abordado por Henri Lefebvre (1974), e não apenas à autoconstrução. Pretende-se com esta denominação incorporar a dimensão do processo e chamar a atenção para toda a energia despendida pelos ‘produtores’ dos espaços, em vez de sublinhar, como fazem os conceitos dominantes de informal, ilegal ou irregular, o que estes lugares não têm, em oposição dialética à cidade consolidada (Raposo, Jorge, Melo, Viegas, 2013).

processos que assentam na participação horizontal são condição para requalificar os subúrbios autoproduzidos, tornando-os laboratórios locais de democracia e respondendo a uma noção de Direito à Cidade que suporte a sua transformação enquanto nos transformamos a nós próprios (Harvey, 2008). Tomam-se como referência para a interpretação do caso de estudo, a noção de 'Direito à Cidade' introduzida por Lefebvre (1968), no seu significado emancipatório de 'Direito à Obra', ou seja, o direito de todos à participação ativa, à co-autoria e à co-transformação da cidade (Raposo, 2016) e a figura do 'arquitecto rebelde' delineada por Harvey (2004).

O texto está organizado em 4 partes: (1) a apresentação do caso de estudo: o Bairro da Torre em Camarate, e das intervenções do GESTUAL; (2) uma avaliação das ações participadas à luz do conceito do Direito à Cidade (Lefebvre, 1968); (3) uma reflexão sobre a 'arquitetura rebelde'; (4) uma nota final.

1. O caso de estudo e intervenção: o Bairro da Torre

Toma-se como caso de estudo o Bairro da Torre em Camarate (Loures). Escolheu-se este bairro por ser terreno de pesquisa e ação do GESTUAL, grupo no qual se desenvolve a minha investigação de doutoramento. O Bairro da Torre é um bairro autoproduzido da AML que resulta da ocupação, há mais de 50 anos, de um terreno que faz fronteira com o aeroporto de Lisboa, propriedade do Estado, estando sujeito à servidão do Instituto Nacional de Aviação Civil e da NAV Portugal, e de outro, contíguo, que é privado. O bairro acolhe uma pequena comunidade de famílias maioritariamente de etnia cigana e de origem africana (imigrantes de São Tomé e Príncipe). Em 2012 cerca de 70 famílias organizaram-se numa associação de moradores chamada Torre Amiga, presidida por uma mulher de São Tomé, a Ricardina Cuthbert, apoiada por uma mulher cigana, a Maria Cardoso. No ano 2000 residiam no bairro mais de trezentas famílias. Muitas foram realojadas pela Câmara de Loures em 2007 e 2011 ao abrigo do Programa Especial de Realojamento (PER). As famílias não abrangidas pelo PER viram as suas casas demolidas, mas permaneceram no bairro. Após um corte da eletricidade em 2016 e um incêndio em 2018, outras famílias (cerca de 40) foram realojadas com o apoio do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), algumas destas em outros municípios da AML, privando-as das suas redes de solidariedade e cooperação das quais dependiam. Portanto, as famílias já realojadas tiveram a situação da habitação parcialmente resolvida, mas a sua situação socioeconómica em muitos casos agravou-se. Graças à sua resistência e ao apoio de diferentes coletivos, cerca de 15 famílias permanecem no bairro junto da sua comunidade. Embora estigmatizado e marcado por fatores de desigualdade e exclusão socio espaciais, o Bairro da Torre revela diversificadas e ricas experiências de apropriação e autoprodução do espaço, e têm sido objeto de ações que souberam incorporar a energia dos lugares, apelando ao *upgrading* do bairro e contrariando posições favoráveis à sua erradicação. No entanto, o bairro apresenta ainda graves lacunas ao nível das infraestruturas, do espaço público, da dotação de equipamentos e da precariedade das habitações.

O GESTUAL foi envolvido por ativistas da associação Habita², para colaborar na procura de soluções para o Bairro da Torre. A partir do diálogo com esta associação, a associação de moradores Torre Amiga e o município de Loures, o GESTUAL iniciou em 2014 o estudo do bairro, no âmbito do projeto de investigação 'Acção-Investigação no bairro da Torre, Loures. Extensão académica e experimentação metodológica e de design'. Foi lançado um primeiro inquérito socio-residencial às famílias do bairro para definir em conjunto com os interessados as questões prioritárias a resolver. Posteriormente procedeu-se a um diagnóstico territorial para identificar condicionantes urbanísticas, servidões aeronáuticas, cadastro e atores de instituições públicas e da sociedade civil ligados ao bairro. Foi feito um levantamento colaborativo das habitações e foram realizadas pequenas melhorias utilizando materiais e processos de baixa tecnologia e de baixo custo que integraram também os alunos da FAUL junto com a população em *workshops* didáticos: foram plantadas umas bananeiras, realizaram-se uma limpeza do bairro, um campo de futebol, a impermeabilização dos telhados com lonas e outras melhorias no interior de cada casa, foram

² Habita é uma associação que luta pelo Direito à Habitação e à Cidade. <https://habita.info/>

desenhadas casas de banho coletivas e foi delineado um projeto para a realização de uma rede elétrica legal, em regime extraordinário, ao abrigo do DL 36/2018 de 22 de maio. O GESTUAL tem também acompanhado a Caravana pelo Direito à Habitação, integrada na Assembleia de Moradores, experiência de auto-organização que junta a associação Torre Amiga e outros coletivos dos bairros periféricos da AML marcados por graves carências ao nível habitacional, com o objetivo de reivindicar o direito a uma habitação condigna. No âmbito do seminário 'Direito à Cidade (1968-2018)', organizado pelo GESTUAL, realizou-se na FAUL a exposição 'Vozes do Direito à Cidade', onde se pretendeu dar um olhar plural sobre este conceito do Lefebvre. Neste intuito, foi desenvolvido um processo de *photovoice* (fotografia participativa) com as crianças de etnia cigana e de origem africana do Bairro da Torre. Através das imagens que retratam a sua casa, o bairro, a comunidade e a cidade, e das narrativas que as acompanham, os jovens participantes conseguiram identificar forças, problemas e desejos ao nível individual e comunitário, e transmiti-los para as suas comunidades bem como para as pessoas de fora, envolvendo-se numa reflexão crítica em torno do conceito do Direito à Cidade. Foram também realizados filmes de divulgação sobre a situação passada e presente do bairro, as intervenções e as aspirações dos seus habitantes. Recentemente o GESTUAL tem acompanhado a artista plástica Marian van der Zwaan e Kevin Raposo na preparação do filme 'Artigo 65', cuja realização foi pedida pela presidente da associação Torre Amiga para mostrar os laços que unem os moradores de etnia cigana e de origem africana numa só comunidade e o seu sonho da construção de um bairro novo onde morar em conjunto. Os estudos sobre as condições de vida e de habitação e os relatos dos moradores que já foram realojados individualmente em bairros diferentes e longe uns dos outros, levaram o GESTUAL a apoiar este seu sonho de um realojamento coletivo nas proximidades do bairro. O Hugo Jesus, mestre pela FAUL e membro do GESTUAL, quis dar forma a este sonho e decidiu elaborar, no quadro do seu projeto final de Mestrado em Arquitetura, uma proposta para um pequeno bairro novo na faixa de terreno livre e pública entre o atual Bairro da Torre e o Bairro dos Loureiras. Com o seu projeto pretendeu motivar a Câmara de Loures para uma intervenção mais inovadora e participada.

O GESTUAL tem também recentemente apoiado os moradores do Bairro da Torre na redação de uma carta aberta que pede uma intervenção urgente para minimizar a situação de maior vulnerabilidade que estão a viver, face ao surto de Covid-19. Com a pandemia, as famílias que permanecem no bairro vêm as suas condições de vida agravadas, por falta de acesso ao trabalho, alimentação e a serviços básicos como água e energia elétrica, e a educação, no caso das crianças, por falta da eletricidade e meios informáticos para o ensino à distância. As famílias alertaram para a sua capacidade muito limitada de observação de quarentena e de convalescença em caso de contágio e solicitaram, a todas as entidades e instituições responsáveis, a criação de condições para atenuar a acrescida precariedade e risco para a sua saúde física e mental. No atual contexto, o GESTUAL está a contribuir, de forma mais geral, para a reflexão sobre os desafios e as propostas para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 nas periferias urbanas e nos bairros autoproduzidos que não apresentam as condições favoráveis ao cumprimento das normas sanitárias previstas nos planos de emergências. Agravam-se, desta forma, as condições de exclusão socioespacial destes territórios, mas, ao mesmo tempo, verifica-se uma significativa mobilização das redes locais de solidariedade na procura de soluções mais imediatas.

A fim da sua investigação, os dados são recolhidos pela autora desta comunicação desde meados de 2016 ao longo do acompanhamento das ações em curso no bairro da Torre. A pesquisa empírica sobre o caso de estudo, ao nível do diagnóstico do lugar, das intervenções participadas de que foi alvo e seus impactes, e da delimitação de ações futuras, assenta numa abordagem também ela participativa, em que o investigador é observador e, ao mesmo tempo, participante. O envolvimento do investigador supõe o uso de técnicas interativas como *focus groups*, painéis de peritos, mapeamentos colaborativos e *walktrus*, jogos e tertúlias com os *experts*, as associações e instituições do território bem como com a população, para além da participação em grupos de trabalho e de um acompanhamento assíduo do bairro que a autora tem realizado com periodicidade de cerca de 4/ 5 visitas mensais desde 2016. Foi ainda realizada a análise da informação bibliográfica e documental e a observação e interpretação da cartografia e dos registos

fotográficos existentes, recolhidos junto de entidades públicas e privadas, bem como do conhecimento e da experiência de intervenção nestes bairros produzidos pelo GESTUAL, estabelecendo contactos com atores chave que habitam e/ou estiveram envolvidos nos processos implementados.

O propósito de uma investigação-ação sobre participação não é o estabelecimento de técnicas ou parâmetros padronizados, mas a criação de bases teóricas que permitam experimentá-la cada vez de forma diferente e específica. É neste sentido que o trabalho de campo se constituiu como etapa fundamental do desenvolvimento da investigação, tanto para a construção do quadro teórico, como para a avaliação do modelo metodológico proposto e da hipótese avançada. O conceito de reflexividade que emerge nas ciências sociais (Giddens, 1991) e se estende ao urbanismo (Healey, 1995; Ascher, 2012; Portas, 2003), aponta, de facto, para um ir e vir entre a teoria e a prática, o que sugere a constante avaliação e redefinição do conhecimento e da prática, à luz de novos conhecimentos e de novas práticas.



Fig. 01 Ricardina Cuthbert, Maria Cardoso e Isabel Raposo, coordenadora do GESTUAL (de esquerda para direita).
Fonte: Rosa Arma

2. Análise crítica das ações participadas

No âmbito da minha investigação de doutoramento, através da análise de casos, pretende-se perceber em que medida os tipos de intervenção e interação estabelecidos entre os diferentes atores envolvidos nos processos interferem na produção e transformação do espaço, mas também em que circunstâncias surge um modelo de cidade e sociedade alternativo e que formas este assume. A minha pesquisa pretende responder à exigência de um conhecimento outro e de uma maior experimentação acerca das abordagens participativas. Com base na reflexão sobre modelos e técnicas, seus limites, virtudes e impactos, pretende-se identificar os processos e premissas de projeto com maior potencial para conduzir a uma cidade mais democrática e empoderada, inclusiva e justa, mais qualificada e sustentável: uma *democra-city*. A análise da literatura permitiu estruturar uma grelha de avaliação de experiências consideradas paradigmáticas ao nível dos processos e dos projetos e seus impactos, para uma melhor compreensão crítica dos processos participativos. Tomo como referência autores que têm uma abordagem crítica às disparidades do espaço urbano geradas pelo modo de produção capitalista. Dentro destes, destaco Lefebvre e Harvey e suas obras, respetivamente *The production of Space* (1974) e *Spaces of Capital* (2001), que constituem uma referência para a abordagem ao espaço enquanto produto do social e do capital, e estão na base das reflexões sobre o território em contexto neoliberal (Brenner, 1999) e do conceito de justiça espacial (Fainstein, 2009). As intervenções participadas estão a ser avaliadas ao nível de: (1) fortalecimento da democracia entre os atores envolvidos e empoderamento das comunidades; (2) inclusão social e urbana, e justiça espacial; (3) qualidade urbana e habitacional, e (4) sustentabilidade ambiental e socio-económica, para identificar os processos que logram transformar a cidade marginal numa cidade mais democrática e empoderada,

inclusiva e justa, e mais qualificada e sustentável (uma *democra - city*), e o papel do arquiteto/ urbanista nesta transformação. No âmbito deste texto pretende-se apenas identificar o potencial transformador inscrito nas intervenções do GESTUAL no Bairro da Torre e seus resultados, não deixando de se interpelar sobre a insuficiência das transformações materiais que resultaram e sobre a operação de erradicação do bairro que a Câmara de Loures continua a implementar, que são encaradas como insucessos, mas não deixam de fomentar a reflexão sobre a importância da dimensão processual e o hiato entre os processos e seus resultados.



Fig. 02 Reunião da Assembleia de Moradores que junta a associação local Torre Amiga e outros coletivos de bairros periféricos da AML. Fonte: Rosa Arma

As ações desenvolvidas pelo GESTUAL no Bairro da Torre no quadro do projeto de investigação e que a autora tem acompanhado no âmbito da própria investigação, tem sido sempre realizadas em estreita interação com os atores locais e através da sua inclusão nos processos de decisão sobre a transformação do próprio bairro. A metodologia da investigação-ação permitiu envolver os habitantes na construção de um discurso comum e na criação de soluções, contribuindo para o seu *empowerment* (Friedmann, 1992). As intervenções no Bairro da Torre, inscrevem-se, portanto, num processo reflexivo virado à transformação de todos os atores envolvidos no processo de transformação do próprio bairro e da cidade. Contudo, as ações descritas e, no geral, os projetos conduzidos numa abordagem interativa, seja de iniciativa pública ou promovidos por associações locais, equipas académicas ou ateliers privados, em conjunto com os agentes locais, da sociedade civil ou do poder local, não estão isentos de conflitos. No nosso caso também, esteve-se perante uma arena social (Sardan, 1995), na qual se confrontam atores com racionalidades e interesses diferentes. O resultado dos projetos participativos está dependente da relação de forças entre os diversos agentes envolvidos (Raposo, 2017) e, para além das forças em campo, o hiato entre os saberes político-técnicos e o saber comum, o tempo da sua implementação, e, em alguns casos, o carácter pontual, a incorporação numa dimensão setorial e o investimento reduzido, constituem obstáculos dos projetos participativos (Raposo, Crespo e Lage, 2017) e também podem gerar conflitos, mas, como refere Guerra (2010), o conflito faz parte dos processos participativos e, requerendo resiliência por parte de todos os participantes, contribui de qualquer forma para o empoderamento cidadão.

O GESTUAL constituiu-se, no âmbito dos processos implementados no Bairro da Torre, como equipa exterior catalisadora de ideias e recursos locais, orientadora em relação as ações que surgiram de forma espontânea na comunidade, e facilitadora, encontrando, numa fase inicial, as formas de uma dinâmica mais colaborativa entre os moradores e o município de Loures. O sucessivo deteriorar-se da relação entre os moradores e a Câmara de Loures (devido em parte à mudança do executivo no poder), acabou por levar ao agravamento das condições de habitabilidade do bairro, dada a interdição à realização de obras

novas, com vista à erradicação do bairro, e a permissão de melhorar as casas exclusivamente dentro de cada uma delas, pelo que só pequenas ações pontuais foram concretizadas, com resultados apenas paliativos ao nível da requalificação do espaço construído. Contudo, as intervenções participadas no Bairro da Torre constituem ensaios de formas mais horizontais de articulação entre a academia e a sociedade civil, tentando encontrar alternativas à crescente tecnicização da intervenção pública.

3. O arquiteto rebelde

Ao analisar as transformações operadas pelo capitalismo, Harvey (2004) advoga a favor de um novo pensamento utópico, denominado 'utopismo dialético', que "implica a disposição, mesmo que seja no mundo do pensamento, de transcender ou reverter as formas impostas pela acumulação descontrolada do capital, pelos privilégios de classe e pelas amplas desigualdades de poder político-económico." (Harvey, 2004: 262), e destaca a figura do 'arquiteto rebelde em ação'. Harvey apresenta o uso da imaginação como central na sua teoria. Estimula-se a imaginação no sentido de esta poder construir possibilidades em direção à autotransformação do homem. Harvey aponta limites à capacidade de imaginar, que se encontram no vasto conjunto de regulamentações sobre o espaço, e na negociação "que está sempre na base de todas as práticas políticas e arquitetónicas" e que "envolve as pessoas que buscam transformar umas às outras e ao mundo, assim como a si próprias" (Harvey, 2004: 309). Se, para Harvey, cabe ao homem tanto o papel de construtor do conjunto de regras e normas, quanto o papel de violador das regras e normas que cria, a emancipação do homem e a construção do novo vem exatamente desta ambivalência. O arquiteto rebelde tem o papel de provocar, através do uso da sua imaginação, a crítica às regras do modo de produção capitalista e a revelação de contradições e possibilidades de superação das mesmas. As próprias contingências e ambiguidades da modernidade revelam-se assim o motor dialético da sua superação em direção à criação de novas possibilidades.

De um lado, assiste-se hoje a uma prática da arquitetura de tipo 'autoral', distanciada dos cidadãos. Este tipo de arquitetura proporciona um imaginário deslocado da realidade social, económica e política contemporânea e não apresenta as condições necessárias para intervir nos territórios marginalizados pelo sistema dominante. Por outro lado, surge um urbanismo alternativo ao sistema dominante, de tipo colaborativo (Healey, 2005), caracterizado por pequenos projetos de intervenção local que incluem os habitantes como autores da transformação do seu espaço e que prioriza a coesão social e territorial, a valorização e requalificação das pré-existências (construídas, ambientais e também culturais e sociais), bem como o reforço das identidades e das solidariedades locais. No quadro deste novo paradigma, delineiam-se instrumentos e estratégias de intervenção que promovem a participação das comunidades na tomada de decisão e intervenções que visam a melhoria das condições de vida, baseadas nos direitos dos beneficiários e adaptadas às suas realidades sociais, enaltecendo a importância da formação, da investigação, da difusão da informação e do processo como parte da solução (Ascher, 2012; Portas, 2005). Estes projetos insurgentes vão para além do desenho e da construção de edifícios e usam táticas alheias às metodologias e aos procedimentos tradicionalmente aceites, alternativos aos instrumentos de gestão territorial consagrados. Constituem dispositivos de reativação da cidade e da cidadania e visam aprender a observar e transformar em conjunto e criativamente a cidade e procurar as novas respostas e práticas outras que a cidade contemporânea exige. Os públicos alvo destes projetos são os grupos de menores recursos, comunidades à margem, organizações da sociedade civil, associações locais e privados, ameaçados pela lógica de mercado e, cada vez mais, por processos de gentrificação.

Os processos desenvolvidos no Bairro da Torre pela equipa multidisciplinar do GESTUAL, com seus conflitos e limitações, parece ter sido capaz de implementar práticas comprometidas com a inclusão social, a participação e a emancipação, que aparentam questionar os paradigmas de intervenção dominantes, constituindo um ensaio de construção do Direito à Cidade. A prática de uma arquitetura marcada por relações de proximidade com as coletividades locais e promotora de processos abertos às particularidades

de cada tempo e de cada território, pressupõe um comprometimento contínuo com a própria vida, com os modos de pensar e viver no quotidiano. A arquitetura torna-se uma 'ciência nómada' (Deleuze e Guattari, 1997), imprevisível e aberta a deformações, metamorfoses, aberrações, intuições e ao acaso. Como considera o Nuno Portas (2005), "o processo também desenha". Na intervenção no Bairro da Torre, promoveu-se esta abordagem investigativa, imaginativa e experimental, uma atitude de escuta dos lugares (alternativa a um sistema que procura policiar e limitar a complexidade contemporânea ao cumprimento de normas), e que incentiva a troca de papéis a fim de estabelecer um novo diálogo. Os 'arquitectos rebeldes em ação' (Harvey, 2004) no Bairro da Torre desafiaram os paradigmas globais de intervenção e colaboraram na abertura de espaços de resistência na cidade desigual para a construção do Direito à Cidade.

4. Nota conclusiva

Ao longo do meu percurso como arquiteta até aos espaços de resistência em Lisboa, redescobri o significado de uma prática profissional que rejeita as lógicas tecnocráticas e as abordagens *top-down* e se centra no local, promovendo uma abordagem mais interativa e que requer a participação da população e de parceiros multidisciplinares. Cruzando as experiências em Lisboa e em outros contextos, comecei a refletir sobre o impacto das pequenas ações locais participadas e sobre a forma como estas podem contribuir para uma transformação mais profunda do bairro e da comunidade onde se intervém, bem como de toda a cidade e sociedade, pois a construção de um novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade (Arantes, Vainer, Maricato, 2000). Como refere Raposo (1999), na linha de Lefebvre (1974), o espaço urbanizado resulta da interação entre condicionantes, determinismos ou constrangimentos estruturais (Estado – poderes, instituições, ideologias, instrumentos de planeamento, ... -, mercado, guerra) e as estratégias e capacidade de ação dos habitantes. Neste sentido, através de instrumentos participativos mais emancipadores, a cidade pode constituir-se como texto aberto, no qual todos os seus habitantes podem-se transformar em escritores de novas geografias mais humanas nas suas tramas esquecidas. Porém, uma mudança real nos paradigmas de intervenção que transforme de forma dialética ideologias e práticas, pode acontecer se se atuar também ao nível das políticas governamentais, fortalecendo, desta forma, os projetos com base local (Raposo e Ribeiro, 2007).

Bibliografia

- Arantes, O., Vainer, C. e Maricato, E. 2000. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes.
- Ascher, F. 2012. *Novos Princípios do Urbanismo*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Brenner, N. 1999. Globalisation as Reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451.
- Deleuze, G., Guattari, F. 1980. *Mille plateaux*. Paris: Éditions de Minuit.
- Fainstein, S. 2009. *Spatial Justice and Planning*. Em <http://www.jssj.org>
- Friedmann, J. 1992. *Empowerment: The politics of Alternative Development*. Cambridge, Mass and Oxford: Blackwell Publishers.
- Giddens, A. 1991. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp.
- Guerra, I. 2010. Participar porquê e para quê? Reflexões em torno dos efeitos da democracia local na equidade e na legitimidade dos eleitos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 91, 121-134.
- Harvey, D. 1980. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Harvey, D. 2001. *Spaces of Capital: Towards a Critical Geography*. New York: Routledge.

- Harvey, D. 2004. *Spaces of hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Harvey, D. 2008. The right to the city. *New Left Review*, 53, 23-40.
- Healey, P. 2005. *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Lefebvre, H. 1968. *Le droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Lefebvre, H. 1974. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos.
- Portas, N., Domingues, A. e Cabral, J. 2003. *Políticas Urbanas. Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Portas, N. 2005. Política Urbana e Política de Habitação. Em N. Portas, *Nuno Portas, escritos 1963-2004. Os tempos das Formas, volume 1: A Cidade Feita e Refeita* (347-256). Guimarães: Universidade do Minho, Departamento Autónomo de Arquitetura.
- Raposo, I. 1999. *Urbaniser villages et maison*. Paris: Tese.
- Raposo, I., Ribeiro, M. 2007. As ONG, um novo actor do desenvolvimento urbano em Luanda e Maputo. Em J. Oppenheimer, I. Raposo, *Subúrbios de Luanda e Maputo* (175-218). Lisboa: Edições Colibri.
- Raposo, I., Crespo, J. L. e Lages, J. 2017. "Participatory approaches in the qualification of semiurbanised periurban areas: The case of the Odivelas Vertente Sul Area. Em M. Mendes, T. Sá, J. Cabral, *Architecture and the Social Sciences Inter and Multidisciplinary Approaches between Society and Space* (151-176). London: Springer.
- Raposo, I. 2012. Bairros de génese ilegal: metamorfoses dos modelos de intervenção. Em M. Mendes, F C. Ferreira, T. Sá, J. L. Crespo, *A cidade entre bairros* (107-109). Casal de Cambra: Caleidoscópio.
- Raposo, I. 2016. Marginal Urban Areas metamorphosis: A New Global Phenomenon Needs New Ways of Thinking and Intervening. Em O. Marina, A. Armando, *Inclusive, Exclusive Cities* (68-92). Skopje: Sinergi Project.
- Raposo, I. 2017. Pelo Direito à Habitação e à Cidade: a Construção de redes alargadas de discussão. Em M. Rodrigues, M. Fontes, M. Silva e A. Fontes, *A cidade da participação* (21-25). Porto: Edições Afrontamento.
- Sardan, J. P. O. de 1995. *Anthropologie et développement: essai en socio-anthropologie du changement social*. Paris: Karthala
- Wallerstein, I. 2011. Structural Crisis in the World-System: Where Do We Go from Here?. *Monthly Review*, 62. Em <https://monthlyreview.org/2011/03/01/structural-crisis-in-the-world-system/> (Consulta: 12/05/2020).

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 1 A1. TERRITORIOS SENSIBLES. GEOGRAFÍAS Y PAISAJES EN TRANSFORMACIÓN	Explosión del oasis y conflictos de ciclos. Transformaciones territoriales en los oasis del Djerid y Nefzaoua (sur de Túnez) Mourad El Garci	Portugal
	Le littoral méditerranéen français face au changement climatique. Atlas de l'épaisseur littorale de la région Provence Alpes Côte d'Azur, de la connaissance au projet Laurent Hodebert, Eric Dussol, Frédéric Gimming, Isaline Maire	Francia
	Relaciones simbióticas del proceso de urbanización: una historia socio-ecosistémica del diseño del territorio en el entorno de Doñana (1969-2019) Pedro Górgolas Martín, Ramón Pico Valimaña, Jorge Izquierdo	España
	Núcleo turístico sensible: La Manga del Mar Menor (Murcia) Enrique Mínguez Martínez, Enrique Mínguez Ros	España
	Apropiación antrópica informal en el área de protección del medio ambiente. La resiliencia del paisaje cultural y el patrimonio en un sitio histórico en Duque de Caxias (Rio de Janeiro, Brasil) Raphael David dos Santos Filho, Antonio José Teixeira Guerra, Domyinique da Silva Santos, Antonio Augusto Braz, Kamylla Barbosa dos Santos	Brasil
	En los límites urbanos de Lisboa y Barcelona. Proyectar en áreas expectantes de los frentes de agua Pedro José dos Santos Ferreira da Fonseca Bento, Margarida Maria García Louro do Nascimento e Oliveira	Portugal
	La construcción cultural del paisaje: el valle del Urola Kosta Maria Iceta Etxabe	España
	Caminos, acequias y parcelas en la forma urbana de la ciudad de Valencia Rafael Temes Cordovez	España

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 1	La forma de Guayaquil: entre lo protegido y lo privado. Caso de Vía a la Costa Maria Fernanda Ordóñez	Bélgica
	Repensar la línea de costa. La relación puerto-ciudad en Barcelona Maria Fabrizia Clemente	Italia
	El frágil equilibrio de los paisajes costeros. El litoral del Agro Pontino Francesca Rossi, Virginia Brosco	Italia
	Similitudes y paralelismos en ciudades patrimoniales: Úbeda y Marostica María Hervás-Molina, Mar Loren-Méndez, Mauro Marzo	España
	El patrimonio como campo social: la fábrica Can Ricart y el debate sobre el valor del patrimonio industrial en Barcelona Pablo De Andrés Ródenas	España
	Más que una lista: el proceso de acercamiento al nuevo catálogo del patrimonio arquitectónico y urbano de Barcelona Alessandro Scarnato	España
	Relações da cerâmica com a arquitetura e o espaço urbano – azulejos como paradigma Carla Lobo	Portugal

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 2 A1. TERRITORIOS SENSIBLES. GEOGRAFÍAS Y PAISAJES EN TRANSFORMACIÓN	The in-between space: seeking the intersections in the past and present landscape of Caracas Teresa García Alcaraz	España
	Las interfaces y tensiones de bordes geográficos en Viña del Mar: el habitar en la pendiente como componente a integrar en lo urbano Francisca Vilches Valenzuela	Chile
	Propuesta de uso de IGV para la caracterización de las actividades de ocio en el río Francolí Josep Maria Solé Gras, Maria Yolanda Pérez Albert, David Serrano Giné, Lluís Delclòs Alió	España
	Santa Teresa: una poética de lo excéntricamente central Luiz Felipe da Cunha e Silva	Brasil
	Mo.N.G.U.E. Mozambique Nature Growth University Education Michele Ugolini, Lavinia Dondi, Francesca Ripamonti, Stefania Varvaro	Italia
	Reflejos en la morfología urbana de conflic- tos entre preservación y planificación: un estudio de caso en la Explanada de Santo Antonio en Rio de Janeiro Pimentel , L. v. K.	Brasil
	Los Parques del Muro. Recuperación de espacios residuales de muro fronterizo en región Tijuana-San Diego Sharlinee Cenicerros	México
	Declive y reinención de los espacios centrales Eva Leticia Ortiz Avalos	México
	Ocupación urbana ordenada: estudio de Caso Chácara Bela Vista-Brasil Denisa de Azeredo Moreira, Henrique Aniceto Kijawa, Alcindo Neckel, Marcos Oliveira, Laércio Stolfo Maculan	Brasil

Volumen	Comunicación / Autor	País	
VOL. 2	Las avenidas y calles para la movilidad del futuro Javier Ortigosa, Lluís Pretel, Núria Ginés, Ramon Sisó	España	
	Infraestructuras, movilidad y territorio histórico entre shrinkage y regeneración Chiara Ravagnan, Mario Cerasoli, Bruno Monardo, Carlo Valorani	Italia	Publicado en revista ACE
	Mobile otherwise: the possibilities offered by an exploded urban realm for changes in transport behaviour Nadia Casabella	Bélgica	
	El anhelo de una Estación Central para Tarragona. "Entrevías-Clasificación", la intermodalidad más eficaz para el Camp de Tarragona Juan Manuel Zaguirre Fernández, Daniel Marqués Calín	España	

Volumen	Comunicación / Autor	País	
VOL. 3 A2. DINÁMICAS URBANAS Y TERRITORIALES: METABOLISMO, DESIGUALDADES SOCIALES, RESILIENCIA Y REGENERACIÓN	Objetivos y estrategias para el proyecto territorial de los espacios abiertos metropolitanos: hacia una ecología regional Lorena Maristany	España	
	Planificación para una gestión dinámica y adaptativa de la infraestructura verde metropolitana. El PEPNat como caso de estudio Eugènia Vidal-Casnovas, Laura Cid, Antoni Farrero, Patricia García Rodríguez, Loles Herrero, Kyriaki Ilousi, Oriol Monclús, Jordi Vila	España	
	Descubrir cauces perdidos - Recuperar estratos agrícolas - Regenerar barrios Pablo De La Cal Nicolás	España	Publicado en revista ACE
	Naturaleza y ciudad: análisis de servicios ecosistémicos para la configuración de una infraestructura verde metropolitana Jesús Santiago Ramos, Claudia Hurtado Rodríguez	España	Publicado en revista ACE
	Hacia una nueva estructura verde urbana en Las Palmas de Gran Canaria Elsa Guerra Jiménez, Noemí Tejera Mujica, Guillermo Morales Matos	España	
	El potencial de los ecotonos urbanos como herramienta para construir ciudades mejores: el caso estudio de Moshi, Tanzania Laia Gemma Garcia Fernandez	Reino Unido	
	Urbanismo ecosistémico: claves para la resiliencia y habitabilidad de las metrópolis Jacob Cirera, Annalisa Giocoli, Marc Carbonell, Teresa Gómez-Fabra, Albert Viladot, Andrea Barragán	España	
	Planificar en la ciudad desarticulada. Las áreas urbanas gallegas ante los retos ecológico, socioeconómico y territorial Javier González Harguindey, Javier González López	España	
	Recomponiendo fragmentos, sujetos y vínculos. Hacia una articulación de la ciudad dispersa: el caso del Baix Penedès Jaume Fabregat González, Anna Royo Bareng, Francesc Santacana Portella, Jordi Sardà Ferran	España	

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 3	Base territorial para la soberanía alimentaria en la Región Metropolitana de Barcelona Manel Cunill i Llenas	España
	Creative Food Cycles: exploring the creative dimension of regional foodsheds in Europe Emanuele Sommariva, Sabrina Sposito	Alemania
	Contribución de los sistemas agroalimentarios locales a la resiliencia y la regeneración agroecológica del territorio: el caso de La Vega del Jarama Marian Simon Rojo, Alicia Gómez Nieto, José Fariña Tojo	España
	Sistemas urbanos de drenaje sostenible en la ciudad mediterránea, Barcelona como ejemplo Roberto Soto Fernández	España
	Sembrando en las lindes. Aproximación al análisis de las relaciones entre autocultivo y autoconstrucción en la Barcelona del s. XX Germán Guillén Espallargas	España
	Santa Rosa, ciudad resiliente. Las infraestructuras verdes y la educación ambiental como herramientas clave para responder a la emergencia sanitaria. Betiana Berger Moralejo	Argentina
	Lecciones aprendidas de la incorporación de soluciones basadas en la naturaleza en entornos metropolitanos. El caso del Eix Besòs Andrea Ramírez, Roger Porcar, Míriam Villares, Elisabet Roca	España
	The Resili(g)ence of contemporary cities Manuel Gausa Navarro, Nicola Canessa, Alessia Ronco Milanaccio, Giorgia Tucci, Matilde Pitanti, Francesca Vercellino	Italia
	Med.Net Agro-Cities: proactive role in the Mediterranean system Manuel Gausa Navarro, Nicola Canessa, Giorgia Tucci, Alessia Ronco Milanaccio, Matilde Pitanti, Francesca Vercellino	Italia

Volumen	Comunicación / Autor	País	
VOL. 4 A2. DINÁMICAS URBANAS Y TERRITORIALES: METABOLISMO, DESIGUALDADES SOCIALES, RESILIENCIA Y REGENERACIÓN	El reconocimiento de la diversidad urbana Como estrategia para la regeneración de sectores deteriorados próximos a centros históricos Alejandro Hoyos	Colombia	
	La experiencia francesa de renovación de polígonos de vivienda masiva: luces y sombras en las estrategias de mejora de la calidad urbana Sergio García-Pérez	España	Publicado en revista ACE
	El denominado: Habitat Évolutif Cristina Quiteria García Dorce	España	
	Urbanização imobiliária residencial: dinâmicas territoriais na Região Metropolitana de Natal/RN/Brasil Tamms Maria da Conceição Morais Campos	Brasil	
	Expansión urbana de la ciudad de Managua y el mercado de suelo Yolaina Mayorga, Abner Rocha	Nicaragua	
	Hoja de ruta para la inclusión de asentamientos urbanos autoconstruidos. Las experiencias de los PHFB y talleres AICA-Caracas, un inicio de observatorio. Tool box de gestión María Isabel Espinoza Marturet	España	
	Morfología urbana y paisaje en los conjuntos de vivienda social en Valencia: estrategias proyectuales para la recom- posición del espacio público Javier Pérez Igualada, Débora Domín- go Calabuig, Francisco Galiana Galán, María Vallés Planells	España	
	Análisis del espacio urbano regenerado: Isola (Milán) Angel Cordero Ampuero	España	
Tendencias y omisiones de las políticas de rehabilitación urbana. Lo que la política no mira, ¿no existe? Gonzalo Piasek, Sara Vima-Grau, Pilar Garcia-Almirall	España		

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 4	Metodología para evaluar la regeneración de barrios no planificados. El caso del barrio de San Antón en Cuenca Eduardo Rubio Huertas, José María de Ureña Francés	España
	Estructuras informales en el espacio público: la nueva vernacularidad de la ciudad contemporánea. Piura-Perú Stella Schroeder	Chile
	Resiliencia y vivienda protegida. Diagnóstico tipológico y lógicas de flexibilidad habitacional en Zaragoza Noelia Cervero Sánchez	España
	Transitando fronteras superadas. El Ebro como hilo argumental de la reconstrucción de una fractura Stella López Frasca, Indíbil Solans Ibáñez, Pablo Roel Herranz, Jordi Sardà Ferran	España
	“El patio” de manzana en Euskadi. Desarrollos urbanos de la segunda mitad del siglo XX Aimar Santos-García, Isaskun Asenguinolaza Braga, Javier Cenicacelaya Maríjuan	España

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 5 A2. DINÁMICAS URBANAS Y TERRITORIALES: METABOLISMO, DESIGUALDADES SOCIALES, RESILIENCIA Y REGENERACIÓN	Desafíos en la regeneración urbana y ambiental del Parque Lagoas do Norte, Teresina / PI, Brasil Robert De Paauw Solé	España
	Áreas verdes para la rehabilitación de barrios precarios aplicando Space-Syntax: expansión de Ciudad Juárez y la influencia en su rehabilitación Raul Alfredo Granados Aragonéz	España
	Culturas energéticas, proyecto de concienciación sobre el uso eficiente de la energía en los hogares Mariona Alcaraz, Anaïs Bas	España
	Repensar el urbanismo como solución al cambio climático. Caso de estudio: Área Metropolitana Asturiana Ignacio R. Antuñano	España
	Regeneración urbana, desigualdades y resiliencia: intervenciones en la ciudad formal e informal en Buenos Aires y Barcelona Anabella Roitman, Paloma Morales Flores, Paúl Espinoza Zambrano	Argentina
	Evolución de las fracturas socioespaciales en las grandes ciudades españolas desde 1991 José Manuel Gómez Giménez, Agustín Hernández Aja	España
	Arquitectura, estructura urbana y turismo de masas: turistificación en el pueblo de San Pedro de Atacama Andrés Leiva Moya	Chile
	Corredor Mediterráneo y regeneración de las áreas de actividad económica Ana Isabel Escoms Martínez, Adrián García Martínez, Ana María Gascón Hernández, M. Carmen Blasco, Juan Jaime Cano Hurtado	España
La capacidad de regeneración urbana de los frentes comerciales abandonados. Sant Just Desvern como caso de estudio Pere Ponsatí	España	

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 5	Regeneración desde dentro: formación y transformación de vías comerciales especializadas en São Paulo (Brasil) Pablo Coquillat Mora	España
	Hacia una metrópolis reconectada. El papel de las cabezas de puente Paula Esquinas Zaragoza	España
	Formas urbanas para la interacción social en la metrópolis de la movilidad: Madrid José Carpio-Pinedo	España
	Relaciones entre el espacio residual y el espacio afectivo. El lugar entre la arquitectura y la infraestructura (Complexo do Alemão, Rio de Janeiro) Fernando Espósito	Brasil

Volumen	Comunicación / Autor	País	
VOL. 6 A3. TEORÍA, DISRUPCIÓN DIGITAL Y VISUALIZACIÓN, PRAXIS, FORMACIÓN Y DIFUSIÓN	Modelizando el futuro metropolitano Pere Manubens, Laura Bertran, Judith Recio, Alexandra Quesada, Javier Alarcón	España	Publicado en revista ACE
	TELLme Metropolitan Cartography. Dispositivo metodológico para elegir espacio de calidad de los nuevos morfotipos metropolitanos Antonella Contin, Valentina Galiulo	Italia	
	The city shaped by real estate market – The urban expansion of Planaltina, Brazil Patricia Martins Assreuy, Valério Augusto Soares de Medeiros	Brasil	
	Desde la redistribución de los cuidados hacia la desmilitarización urbana. El algoritmo generativo de la vigilancia natural pasiva Iñigo Galdeano Pérez	España	
	Morfogénesis de la ciudad metropolitana actual. Una aproximación a la dimensión fractal de las áreas metropolitanas andaluzas Claudia Hurtado Rodríguez	España	
	Teledetección LiDAR y multiespectral para el análisis del verde urbano en una ciudad media mediterránea (Palma, Ma- llorca). Relación con el clima a escala local Gabriel Alomar Garau, Joan Bauzà Llinàs	España	
	Un método de lectura del paisaje urbano. Aplicación al caso de Albarracín Javier Poyatos Sebastián, José Luis Baró Zarzo	España	
	urbanZEB. Estrategias urbanas de transición energética de edificios Joaquim Arcas-Abella, Anna Pagès- Ramon, Ander Bilbao	España	Publicado en revista ACE
	Bilbao Legible. Análisis computacional de legibilidad urbana Ander Gortazar-Balerdi, Jacek Markusiewicz	España	

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 6	Vitoria-Gasteiz, Logroño y Huesca, ciudades medias hacia el nuevo modelo urbano. La Agenda Urbana Española Elena Lacilla, José Ramón Bergasa, Nuño Mardones	España
	La arquitectura en la imagen de la ciudad, sobre mojones y monumentos Marcelo Espinoza, Ambar Solorzano, Karla Espinoza, Katherine Salvatierra	Ecuador
	Recomposición de formas urbanas y culturales en las periferias de Bogotá Alissa Diesch	Alemania
	San Luis-El Campín memorias de barrio. La historia escrita desde el habitar María Daniela Aguilar Torres, Jorge Enrique Uricoechea Florez, Omar Daniel Cantor Carpintero, Dayana Marcela Pueta Saenz	Colombia
	Ciudad con identidad vs. ciudad genérica. Ampliaciones de la Estación de Atocha y del Museo del Prado en Madrid Carmen Díez Medina	España
	La desaparición contemporánea del espacio público Arturo Frediani Sarfati, Lara Alcaina Pozo	España

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 7 A3. TEORÍA, DISRUPCIÓN DIGITAL Y VISUALIZACIÓN, PRAXIS, FORMACIÓN Y DIFUSIÓN	Los polígonos de Seúl y la estandarización de la ciudad Marc Brossa Balcells	Corea del Sur
	El franquismo y el triunfo de la vivienda en propiedad: las periferias obreras de Barcelona (1939-1975) Manel Guàrdia Bassols, José Luis Oyón Bañales, Maribel Rosselló Nicolau, David Hernández-Falagán, Joan Roger Gonce	España
	De la "ciudad de bloques" a la recuper- ación de la manzana. Formas urbanas. De la manzana al bloque, revisitado Javier Monclús	España
	Mientras discutíamos sobre la manzana y el bloque... Forma y efectos de la agrupación de vivienda colectiva característica de la burbuja inmobiliaria madrileña Patxi J. Lamíquiz Daudén, Javier González López, Julio Pozueta Echávarri, Luis Carvajal Palanca	España
	Ciudad superpuesta: la persistencia de las formas urbanas en Vitoria Flavia Ribeiro Botechia, María Isabel Villac	Brasil
	A syntactical understanding of Valencia's growth and metropolitan interactions in the second half of the 20th century Diego Laguía, Antonio Moya Latorre	España
	La construcción de una cultura urbanística contemporánea: PARIS PROJET Fernando Aguilar, Francesc Peremiquel	España
	Avances para la historia de la urbanización popular. Una mirada desde la ciudad de México Héctor Quiroz	México
Forma urbana y culturas urbanísticas: tensiones en el modo de producción del espacio en la Ciudad de México durante el siglo XX Erika Angélica Alcantar García	México	

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 7	Nuevas teorías de las formas urbanas y su impacto en la educación, en los proyectos urbanos y en el uso social de las ciudades Josep Muntañola Thornberg, Magda Saura, Yuraima Martín, Sara Molhariño, Josue Nathan, Fernando Espósito	España
	Morfología y regeneración urbana integrada. Experiencias del taller de urbanismo en la Universidad de Zaragoza Raimundo Bambó, Pablo de la Cal Nicolás, Isabel Ezquerra, Sergio García-Pérez, Javier Monclús	España
	Cartografías para el análisis de los espacios públicos: experiencias docentes para la innovación metodológica Marina Jiménez, María A. Castrillo	España
	Rol crítico de la formación urbana en la universidad pública Damasia Julianes, Ariel Jinchuk, Diego Victorica	Argentina
	El dibujo urbano de los nuevos circumcampus de Boston, París y Hong-Kong, hacia un bienestar sostenible Jesús Esquinas-Dessy, Isabel Zaragoza, Paula Esquinas	España

Volumen	Comunicación / Autor	País	
VOL. 8 A4. BASES DEL PROYECTO URBANO Y TERRITORIAL: FORMA Y ESTRUCTURA	La lectura del territorio como herramienta de proyecto. Propuestas de estructura urbana basadas en el soporte territorial Anna Majoral, Jordi Peralta, Gavina Corbetta	España	
	A irregularidade na regularidade: padrões de crescimento urbano nas cidades-satélite de Brasília – o caso de Sobradinho II Patricia Martins Assreuy, Valério Augusto Soares de Medeiros	Brasil	
	Morfogénesis y reconfiguración territorial de las áreas metropolitanas españolas Gwendoline de Oliveira Neves	España	
	La metrópolis no urbanizada. Paisajes metabólicos y vacíos urbanos en Estocolmo Adrià Carbonell, Roi Salgueiro Barrio	Suecia y USA	Publicado en revista ACE
	Un retorno al orden geográfico como recurso Ante la acumulación de parcelaciones de vivienda aislada Ángel Martín Ramos, Joan Florit Femenias, Ignasi Rincón Riquelme	España	
	La antigua estructura territorial en Galicia como soporte. Las estructuras invariables del territorio María Concepción García García	España	
	La infraestructura verde como reto en la ciudad contemporánea. Análisis cartográfico para la ciudad de Barcelona: enfoques y matices Mònica Batalla	España	
	Las urbanizaciones dispersas en el ámbito metropolitano, contemporización y reconducción Marcela Balliano, Lau Maluquer	España	
Déficit de permeabilidad en los bordes y subutilización de parques metropolitanos. Análisis comparativo de once parques de Quito Ana Belén Suárez, Gabriela Naranjo	Ecuador		

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 8	Postevaluación de proyectos de urbanismo paisajístico. La recuperación de las riberas del Ebro en Zaragoza Pilar Sopena	España
	La ciudad mínima. Rastros de urbanidad a lo largo del Ebro Arnau Tiñena Ramos, Stefano Cortellaro, Jordi Sardà Ferran, Josep Maria Solé Gras	España
	#Calle Metropolitana? El espacio inter-medio como consolidación morfológica João Silva Leite	Portugal
	“Forma Urbis LAB” and the Morphological Atlas of Portuguese City Sérgio Fernandes	Portugal
	El bus también existe. Estudio de las líneas de buses urbanos de Quito. Abandonos y oportunidades Diego Vinicio Salgado Poveda	Ecuador
	Infraestructuras viarias como espacios proyectuales: la avenida Brasil, en Río de Janeiro Pedro Barreto de Moraes	Brasil
	Vías y entrevías. Atributos y compromisos del distrito industrial de Tarragona Juan Manuel Zaguirre Fernández	España

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 9 A4. BASES DEL PROYECTO URBANO Y TERRITORIAL: FORMA Y ESTRUCTURA	El tejido residencial en la transformación urbana de ciudades intermedias de la Región Metropolitana de Barcelona (1980-2020) Joan A. Fortuny Vila, Francesc Peremiquel Lluch	España
	Campos Dos Goytacazes: a transformação da forma urbana na construção da cidade Lídia M. T. Martins	Brasil
	Descodificar a fragmentação urbana: uma leitura morfogénica de processos de (sub)urbanização na linha de Sintra (Área Metropolitana de Lisboa) João Rafael Santos	Portugal
	Morfologías cohabitativas. Tejidos urbano-habitacionales a partir de lo común en Buenos Aires (Argentina) Víctor Franco López, Mora Rosende, Blanca Romo, Juana Martí, Caterina Furst	Argentina
	Dinámicas de transformación del tejido urbano residencial de Madrid: trama residencial versus trama urbana Javier Barros Guerton, José María Ezquiaga Domínguez	España
	Sobre densidades y formas urbanas. Análisis de cuatro polígonos en los barrios de la primera periferia residencial de Zaragoza Isabel Ezquerria	España
	Hacia tramas residenciales de media densidad: el caso de las áreas periurbanas mediterráneas Andrés Martínez, Marjan Sansen	Francia
	Aprovechamiento del suelo para la edificación en altura. Caso del Eje Urbano Ordóñez Lasso, Cuenca-Ecuador Daniela Benenaula, Jaime Andrango, Víctor Fernando Pauta Calle	Ecuador

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 9	Procesos de ocupación formal en Ladera. Análisis del crecimiento urbano del sector El Poblado, Medellín Julián Marín Ospina	Colombia
	Proyectar la vida en el centro. La formación del futuro centro urbano de Lliçà d'Amunt Anna Peralta, Isabel Suárez, Raquel Vela	España
	Regeneración urbana de los pequeños municipios del medio rural: innovación morfológica y activación del mercado de vivienda Juan Luis de las Rivas Sanz, Miguel Fernández Maroto, María A. Castrillo Romón	España
	Puertas al paisaje: la atención a la interac- ción entre forma urbana y territorial en pequeños municipios del medio rural Marina Jiménez, Luis Santos y Ganges	España
	Mas allá del shopping center. Estructura y transformación del comercio minorista en la Región Metropolitana de Buenos Aires Lorena Vecslir, Florencia Sciutto	Argentina

Publicado en
revista ACE

Volumen	Comunicación / Autor	País	
VOL. 10 A4. BASES DEL PROYECTO URBANO Y TERRITORIAL: FORMA Y ESTRUCTURA	El metabolismo económico de los servicios públicos y la forma urbana Francisco Javier Garrido Jiménez, Francesc Magrinyà Torner, María del Consuelo del Moral Ávila	España	Publicado en revista ACE
	Hacia un campus verde, inclusivo, sensible y saludable. Miguel Mayorga, Maria Pia Fontana, Alba Arboix	España	
	10+1 principios del espacio público para la era postcoronavirus. A través de un proyecto: La Campa de La Teixonera Javi Zaldívar	España	
	Centralidad y transformación del tejido urbano: la evolución de la plaza del Ayuntamiento de Valencia (1884- 1929) Gonzalo Vicente-Almazán Pérez de Petinto, Luis Alonso de Armiño Pérez	España	
	Aspectos de la configuración física en el uso social del espacio público de bloque abierto. Tres polígonos de la ciudad de Sevilla. Eduardo Espinosa Sánchez	España	
	Señales del miedo en la ciudad: percepción del entorno inmediato a los barrios cerrados en Costa Rica Karla Barrantes Chaves	Reino Unido	
	Forma y sentido del espacio público: una lectura morfológica de la ciudad informal Deborah C. Lefosse, Rosalba Belibani	Italia	
	Evolución de los puentes del antiguo cauce del río Turia. Orígenes y efectos sobre el desarrollo de la ciudad Montiel Durá Aras, Eric Gielen, José Sergio Palencia Jiménez	España	
	Buenos Aires: forma, escala, metrópolis César Jaimes	Argentina	

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 10	Reintegración del objeto obsoleto a la trama urbana. Herramienta para el análisis de edificaciones en desuso en la ciudad de Quito Juan Sebastian Cardona Maldonado, Gabriela Naranjo Serrano	Ecuador
	Patrimonio, proyecto y ciudad. Estudio de fuentes para la reconstrucción de cuatro casos de transformación sostenible en el centro de Santiago Elvira Perez, Christian Saavedra	Chile

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 11 A5. BASES DE LA PLANIFICACIÓN, PROGRAMA, PROYECTO, GESTIÓN	Las necesidades de la población metropolitana desde las tramas residenciales. Las dotaciones socioambientales: vivienda, equipamientos y espacios verdes Alexandra Quesada, Mireia Peris, Mercè González, Elena Castellà, Judith Recio, Laia Molist, Mariona Figueras	España
	Sociografías del espacio urbano contemporáneo, estudios iniciales sobre la representación de las estructuras relacionales que conforman la vida social Xabier Artázcoz García	España
	(Re) pensando el proyecto de Ciudad Pachacútec: estrategias para el fortalecimiento de la ciudad Jean Paul Sihuenta	Perú
	Gestión metropolitana integrada. Avances, limitaciones y potencialidades en la definición de políticas públicas para el Área Metropolitana de Mendoza Pilar Biedma, Domingo Sánchez Fuentes, Gabriela Pastor	España
	Criteri e metodi per la pianificazione intercomunale nell'area metropolitana romana Carmela Mariano, Laura Ricci, Carlo Valorani	Italia
	La recomposición de las metrópolis surgidas de la expansión urbana descontrolada: hacia una estrategia para transición ecológica de la Región Metropolitana de Madrid 2030 Alexandra Delgado Jiménez	España
	Visión de la metropolización de ciudad media brasileña Fabricio Longhi Bernardes, Alcindo Neckel, Henrique Aniceto Kujawa, Marcos Oliveira, Tania Michel Fuga, Carolina Dario	Brasil
	El encaje entre las zonas urbanas y el entorno natural: los espacios fluviales del Área Metropolitana de Barcelona Patricia García-Rodríguez, José Alonso, Laura Cid, Antoni Farrero, Martín Gullón, Kiriaki Ilousi, Eugènia Vidal-Casanovas	España

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 11	El Parque del Turia como sistema vertebrador de la actividad cultural de la ciudad de Valencia Ignacio Bosch Reig, Lluís Bosch Roig, Valeria Marcenac, Nuria Salvador	España
	Estrategias de extinción de urbanizaciones en suelo de espacios libres: régimen jurídico, caracterización morfológica y propuestas de tratamiento urbanístico en el Área Metropolitana de Barcelona Oriol Monclús, Jordi Vila Toneu, Loles Herrero Canela	España
	La gestión del riesgo de inundación en Francia: el caso de Nantes Maria Fabrizia Clemente, Zhuyu Yang	Italia y Francia
	De la revalorización del suelo urbano hacia el desarrollo de modelos de gestión para el Corredor Metropolitano de Quito. Estrategia aplicada en El Ejido Gabriela Mejía Gómez, Rogelio Davalos Calderón, Andrés Ramos, Daniel Falconi, Grace Yopez	Ecuador
	Corredor Central Urbano de Neuquén. Estrategias y propuestas de proyecto para la transformación eficiente de la ciudad existente. El barrio Bouquet Roldán como caso de estudio Maria Victoria Rosell Vinassa	Argentina
	Convergencia entre instrumentos de planificación urbanística y de la movilidad sostenible. El caso del Plan General de Santander 2012 Mateus Porto Schettino	España
	Política de movilidad pública brasileña orientada a la funcionalidad del transporte público urbano en una ciudad intermedia Guilherme dos Passos Morigi, Alcindo Neckel, Henrique Aniceto Kujawa, Marcos Oliveira, Michel Johana Murillo Acosta	Brasil
	Índices de movilidad urbana orientados a la sostenibilidad en las capitales de la región sur de Brasil Michel Johana Murillo Acosta, Tânia Michel Fuga, Alcindo Neckel, Henrique Aniceto Kujawa, Marcos Oliveira	Brasil

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 11	La regeneración de las áreas de actividad económica. La estructura urbana del Área Metropolitana de Valencia Ana Gascon-Hernández, Carmen Blasco Sánchez, Francisco Juan Martínez Pérez, Ana Escoms Martínez, Adrián García Martínez, Julia Deltoro Soto	España
	La diversidad morfológica del Ensanche de Barcelona: estudio de las manzanas variables dentro de una ciudad con cuadrícula regular Martín Durán Hermida	Ecuador
	El estado del bienestar y ciudad pública. Nuevos estándares para una nueva forma urbana Francesco Crupi	Italia

Volumen	Comunicación / Autor	País	
VOL. 12 A6. POLÍTICAS URBANAS Y TERRITORIALES, DERECHOS Y CIUDADANÍA	La participación en la planificación urbanística metropolitana. De la diagnosis compartida a la estrategia participada del Avance del PDU metropolitano Mireia Peris, Teresa Gómez-Fabra, Laura Ferreres, Isabel Tomé, Joan Caba	España	
	La dimensión regional del proceso de urbanización. Posibilidades de configuración del territorio de la ciudad–región. Área Metropolitana Gran Resistencia y Gran Corrientes, Argentina Silvina López, Venettia Romagnoli	Argentina	
	Mancomunidad Manta Montecristi Jaramijó, puerto hub mundial del área metropolitana de Manabí Miguel Camino Solórzano		
	El desajuste escalar entre la realidad urbana y su gobernanza: dimensión territorial y marcos de planificación de los procesos urbanos en Iberia José Manuel Gómez Giménez, Agustín Hernández Aja	España	
	Áreas metropolitanas en Chile. Un problema multiescalar Gaspar Fouré Carloza, Daniela Sepúlveda Hueica	Chile	
	LABTUR - Laboratorios experimentales para la cocreación del espacio urbano: hacia una metodología de intervención Ana Carolina Cardoso, Alexandra Paio	Portugal	Publicado en revista ACE
	Planificación colaborativa de los equipamientos comunitarios. La experiencia de los barrios del centro de Sants–Montjuïc F. Javier Fraga Cadórniga, Alice Lancien, Lucia Zandigiacomi	España	
	Ciudad standard y agendas urbanas posibles: derechos en riesgo en un contexto de austeridad Gabriela Fauth, Bernardo Mercante Marques, Evelyn da Silva Corrêa, Flávio Soares Bertoldo, Kélvia Oliveira Alcantra Maia, Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Vívian Alves de Assis	España	

Volumen	Comunicación / Autor	País
VOL. 12	Territorio y rendimiento escolar: el análisis multidimensional para apoyar las políticas públicas urbanas Rodrigo d'Avila	Brasil
	Relación entre el nivel socio económico y la calidad de los espacios públicos abiertos: los casos de Quito, Cuenca e Ibarra en Ecuador Jorge Javier Andrade Benítez, Mónica Gabriela Naranjo Serrano, María Laura Guerrero, Daniel Orellana, Augusta Hermida M.	Ecuador
	La ciudad estratificada, el caso de Lausanne Silvia Gonzalez Porqueres, Andreu Pont Aineto, Pablo Roel Herranz, Jordi Sardà	España
	Potencial y retos de la forma urbana en el ejercicio de los derechos de la infancia en el contexto mexicano Héctor Quiroz Rothe	México
	Ciudad histórica y regeneración urbana. Por una nueva centralidad de los centros históricos italianos Giulia Bevilacqua, Irene Poli	Italia
	Son Busquets (Palma, Mallorca). Un caso de urbanismo participativo para un nuevo modelo de ciudad Lluís Gené Gil, Gabriel Alomar Garau	España
	Crónicas urbanas desde la ciudad del futuro Silvia González, Andreu Pont, Jordi Sardà, Josep Maria Solé	España
	Paralegalidad, éxito o fracaso de proyectos y programas participativos María Isabel Peña	Venezuela
	Democra-city. Processos participativos e upgrading dos bairros autoproduzidos da Área Metropolitana de Lisboa. O caso do Bairro da Torre Rosa Arma	Portugal

