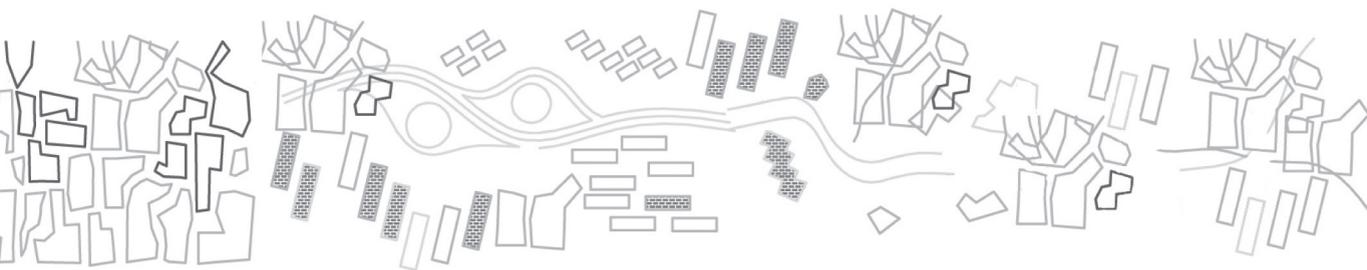


# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIII. Cuarta época **N.º 209** otoño 2021

**Pokémon Go: la experiencia del espacio urbano aumentado**

**Cooperación transfronteriza entre España y Portugal**

**Planeamiento paisajístico territorialista**

**Rehabilitación de los centros históricos en Galicia**

**Metropolitanización del turismo en el Área Metropolitana de Barcelona**

**Infraestructuras de movilidad vertical y calidad de vida en Pamplona**

**Vías y entrevías: distrito industrial de Tarragona**

**Mejorar las Políticas de Vivienda Social: Sant Eloi (Barcelona)**

**Regeneración urbana en asentamientos humanos informales (América Latina)**

**Libertad, seguridad y exclusión: los barrios cerrados en Honduras**

**Desarrollo urbano y cambio climático: La Plata (Buenos Aires, Argentina)**

**Higienismo, desarrollismo y naturaleza: Puerto de Tampico, 1923-1964 (México)**

**Participación ciudadana en las políticas urbanas: Villa Gesell (Argentina)**

**Resignificación del espacio urbano en Valparaíso (Chile)**



## **Director / Editor-in-Chief**

Rafael MATA OLMO  
Universidad Autónoma de Madrid

## **Subdirector / Deputy Editor**

Jorge OLCINA CANTOS  
Universidad de Alicante

## **Secretario / Editorial Manager**

Eduardo DE SANTIAGO RODRÍGUEZ  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Coordinadora / Editorial Coordinator**

M<sup>a</sup> José HERNÁNDEZ SÁNCHEZ  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Consejo de Dirección / Management Board**

**Presidente de Honor / Honorary President**

Isabel PARDO DE VERA POSADA  
Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Presidente / President**

David LUCAS PARRÓN  
Secretario General de Agenda Urbana y Vivienda  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Vicepresidente / Vicepresident**

Iñaqui CARNICERO ALONSO-COLMENARES  
Director General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

## **Vocales / Members**

Ángela DE LA CRUZ MERA  
Subdirectora General de Políticas Urbanas  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

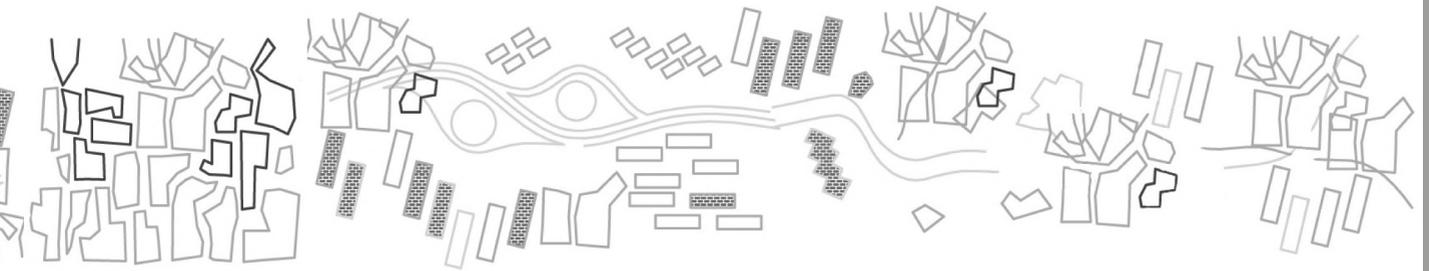
Miguel BAIGET LLOMPART  
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Lucrecio FERNÁNDEZ DELGADO  
Director General de SEPES  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Francisco Javier GONZÁLEZ MATESANZ  
Subdirector General de Geodesia y Cartografía (IGN)  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Ana DE LAS CUEVAS SUÁREZ  
Directora del Centro de Publicaciones  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

# CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES **CyTET**



Vol. LIII. Cuarta época **N.º 209** otoño 2021

**Pokémon Go: la experiencia del espacio urbano aumentado**

**Cooperación transfronteriza entre España y Portugal**

**Planeamiento paisajístico territorialista**

**Rehabilitación de los centros históricos en Galicia**

**Metropolitanización del turismo en el Área Metropolitana de Barcelona**

**Infraestructuras de movilidad vertical y calidad de vida en Pamplona**

**Vías y entrevías: distrito industrial de Tarragona**

**Mejorar las Políticas de Vivienda Social: Sant Eloi (Barcelona)**

**Regeneración urbana en asentamientos humanos informales (América Latina)**

**Libertad, seguridad y exclusión: los barrios cerrados en Honduras**

**Desarrollo urbano y cambio climático Buenos Aires, Argentina**

**Higienismo, desarrollismo y naturaleza: Puerto de Tampico, 1923-1964 (México)**

**Participación ciudadana en las políticas urbanas: Villa Gesell (Argentina)**

**Resignificación del espacio urbano en Valparaíso (Chile)**



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRANSPORTES, MOVILIDAD  
Y AGENDA URBANA

## Comité de Redacción/Editorial Board

Rafael MATA OLMO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Jorge OLCINA CANTOS – *Universidad de Alicante*  
Omar BOUAZZA ARIÑO – *Universidad Complutense de Madrid*  
Graziella TROVATO – *Universidad Politécnica de Madrid*  
Luis Ángel COLLADO CUETO – *Universidad Autónoma de Madrid*  
Eduardo de SANTIAGO RODRÍGUEZ – *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*

## Consejo Asesor Internacional/International Scientific Advisory Board

Antonio ACIERNO. *Università degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*  
Arturo ALMANDOZ MARTE. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*  
Rachelle ALTERMAN. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*  
Nacima BARON. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*  
Paola BRIATA. *Politecnico di Milano (Italia)*  
James BUCKLEY. *University of Oregon (USA)*  
Joan BUSQUETS. *Harvard University (USA)*  
Laurent COUDROY DE LILLE. *Université de París-Est-Créteil (France)*  
Karen CHAPPLE. *Berkeley University of California (USA)*  
Fernando DE TERÁN TROYANO. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
José María DE UREÑA FRANCÉS. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*  
Juan Carlos DEL CASTILLO DAZA. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Paulo V. DIAS CORREIA. *Universidade de Lisboa (Portugal)*  
Elizabeth ESPINOSA DORANTES. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*  
Ana María FERNÁNDEZ-MALDONADO. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Fania FRIDMAN. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*  
Alvaro Antonio GOMES DOMINGUES. *Universidade do Porto (Portugal)*  
Josefina GÓMEZ MENDOZA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Laureano LÁZARO ARAUJO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Jesús LEAL MALDONADO. *Universidad Complutense de Madrid (España)*  
Francesco LO PICCOLO. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*  
Marta LORA TAMAYO. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*  
Ángel MENÉNDEZ REXARCH. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Leandro MINUCHIN. *Manchester University (United Kingdom)*  
Sergio MONTERO MUÑOZ. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*  
Luis MOYA GONZÁLEZ. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*  
Demetrio MUÑOZ GIELEN. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*  
Zaïda MUXÍ MARTÍNEZ. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Vincent NADIN. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*  
Michael NEUMAN. *University of Westminster, London (United Kingdom)*  
Luciano PAREJO ALFONSO. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*  
Fernando PARRA SUPERVÍA. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Rubén Omar PESCI. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*  
Héctor QUIROZ ROTHE. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*  
Josep ROCA CLADERA. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*  
Nelson SAULE. *Pontificia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)*  
Guillermo TELLA. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*  
Catalina TURCU. *UCL University College London (United Kingdom)*  
Antonio VÁZQUEZ BARQUERO. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*  
Fernando VIVIESCAS MONSALVE. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*  
Alicia ZICCARDI. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*  
Karl ZIMMERER. *Pennsylvania State University. (USA)*

# Índice/Contents

## Estudios/Articles

Pokémon Go: la experiencia del espacio urbano aumentado <i>Pokemon Go: the experience of augmented urban space</i> Aida NAVARRO-REDÓN.....	621
La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva <i>Cross-border cooperation between Spain and Portugal in perspective</i> Eusebio MEDINA-GARCÍA.....	633
El planeamiento paisajístico territorialista: análisis del grado de adaptación de la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio <i>Territorialist landscape plans: analysis of the degree of consistency with the analytical methodology for the identity project of the territory</i> Rebeca MERINO-DEL RIO .....	647
La rehabilitación de los centros históricos: criterios de análisis para una intervención inclusiva en Galicia <i>Rehabilitation of historic centres: analysis criteria for an inclusive intervention in Galicia</i> Maricarmen TAPIA-GÓMEZ .....	667
La “metropolitanización” del turismo: el caso del Área Metropolitana de Barcelona <i>Tourism metropolitanization: the case of the Metropolitan Area of Barcelona</i> Montserrat CRESPI-VALLBONA.....	685
El impacto de las infraestructuras de movilidad vertical en la calidad de vida de las personas mayores: Pamplona como estudio de caso <i>The Impact of Infrastructures for Vertical Mobility in The Quality of Life of Elderly People: The Case Study of Pamplona</i> Carolina MONTORO-GURICH & Camila MORENO-TAPIA.....	701
Vías y entrevías: atributos y compromisos del distrito industrial de Tarragona <i>“Vías y entrevías”: attributes and commitments of the industrial district of Tarragona</i> Juan Manuel ZAGUIRRE-FERNÁNDEZ .....	721
Diseñando una herramienta integral para mejorar la eficiencia de las Políticas de Vivienda Social: el caso Sant Eloi en Barcelona <i>Designing a comprehensive tool to improve the efficiency of Social Housing Policies: the case of Sant Eloi (Barcelona)</i> Giovanni Patrocinio GUIDA-PIQUERAS & Montserrat PAREJA-EASTAWAY & Montserrat SIMÓ-SOLSONA.....	741
Procesos de regeneración urbana en asentamientos humanos informales en América Latina <i>Urban regeneration processes in informal human settlements in Latin America</i> Alfredo Joaquín GÓMEZ-VILLANUEVA & Golda ROLONG-OJITO & Kevin Rafael THERÁN-NIETO .....	759

## Índice

Libertad, seguridad y exclusión: la experiencia de los barrios cerrados en Honduras <i>Freedom, security and exclusion: the experience of gated communities in Honduras</i> Óscar URTECHO-OSORTO & Miguel LANDA-BLANCO & Gabriela María VÁSQUEZ-GONZÁLEZ & Daniela M <sup>a</sup> VÁSQUEZ-GONZÁLEZ .....	777
Alternativas del desarrollo urbano en el contexto del cambio climático: el caso de la Microrregión del Gran La Plata, Buenos Aires Argentina <i>Urban development alternatives in the context of climate change: the case of the Micro-region of Greater La Plata, Argentina</i> Rocío RODRIGUEZ-TARUCCI & Olga RAVELLA .....	791
Higienismo, desarrollismo y naturaleza: lógicas de transformación entre humedales y ciudad, Puerto de Tampico. México (1923-1964) <i>Hygienism, developmentalism, and nature: logics of transformation between wetlands and the city, Port of Tampico. México. (1923-1964)</i> Reina LOREDO-CANSINO .....	805
Participación ciudadana en el diseño de políticas urbanas: el caso de villa Gesell (Argentina) en 2018 <i>Citizen participation in the design of urban policies: the case of Villa Gesell (Argentina) in 2018</i> Julián STRAMIGIOLI .....	821
Emoción, geografía y patrimonio: experiencia para resignificar el espacio urbano en Valparaíso (Chile) <i>Emotion, geography and heritage: experience to redefine the urban space in Valparaíso (Chile)</i> Maite JIMÉNEZ-PERALTA & Gladys JIMÉNEZ-ALVARADO & Gonzalo BRAVO-ÁLVAREZ & Jacqueline REVECO-GAUTIER .....	833

## Experiencias/*Urban Practices*

Regeneración urbana en Tudela de Navarra: el caso de Lourdes Renove <i>Urban regeneration in Tudela de Navarra, the case of Lourdes Renove</i> Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ & Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA & Francisco Javier TORRES-SOLAR & Emilia ROMÁN-LÓPEZ .....	847
---	-----

## Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

El mercado de vivienda recupera fuerzas <i>Housing market regains strength</i> Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ .....	855
--	-----

## Documentación/*Documents*

La Ordenación del Territorio en Euskadi: su contribución a un desarrollo territorial y urbano equilibrado y sostenible Arantza LETURIONDO & Ignacio DE LA PUERTA-RUEDA .....	867
---	-----

## Reseñas y Libros/*Reviews and Books*

Recensiones y reseñas de libros recibidos .....	885
---	-----

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 621-632

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.01>

CC BY-NC-ND



# Pokémon Go: la experiencia del espacio urbano aumentado

Aida NAVARRO-REDÓN

PhD Researcher. Hypermedia Researcher Group - Universidad Politécnica de Madrid

**Resumen:** En 1996 se publicó el primer videojuego de Pokémon; 20 años después, en junio de 2016, se publicó el videojuego Pokémon Go que, empleando la realidad aumentada, se tornó en poco tiempo un fenómeno social que modificó el uso del espacio urbano de una forma inédita hasta el momento. El presente trabajo analiza por qué Pokémon pudo dar el salto de ser un juego de rol japonés a una aplicación móvil con más de 11 millones de usuarios diarios y cómo ese cambio se fundamenta en la importancia que el juego le da al espacio y la interacción con éste. Esta espacialidad se soporta a su vez en tres características del juego: dar a los jugadores el papel de explorador espacial, disolver la fina línea entre el mundo virtual y el material y desarrollar el juego para dispositivos móviles paulatinamente más integrados en la realidad del jugador. Esta evolución de Pokémon ligada al espacio ejemplifica y anticipa una naciente relación juego virtual – espacio urbano.

**Palabras clave:** Pokémon; Videojuego; Espacio virtual; Diseño espacial; Espacio urbano.

## Pokemon Go: the experience of augmented urban space

**Abstract:** The first Pokémon video game was published in 1996. 20 years later Pokémon Go was released, and it was a huge success and a social phenomenon because -thanks to augmented reality- Pokémon Go modified the use of urban space in an unprecedented way so far. This work analyses how Pokémon could make the leap from a Japanese role-playing game to a mobile application with more than 11 million users daily, and how that change is based on the importance that Pokémon gives to space and the interaction with it. In turn, this spatiality is supported by three characteristics of the game: giving players the role of space explorer, dissolving the fine line between the virtual world and the material world and developing the

Recibido: 13.07.2020; Revisado: 07.12.2020

Correo electrónico: [aida.navarored@alumnos.upm.es](mailto:aida.navarored@alumnos.upm.es) ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7384-2020>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

game for mobile devices gradually more integrated into the reality of the player. This evolution of Pokémon, linked to space, exemplifies and anticipates a nascent virtual game-urban space relationship.

**Keywords:** Pokémon; Video game; Virtual space; Spatial design; Urban space.

En junio de 2016 Niantic y The Pokémon Company lanzaron Pokémon Go, un videojuego de realidad aumentada para móviles. Ese verano, Pokémon Go llegó a tener prácticamente el mismo número de usuarios que twitter - 800 millones - fue más buscado en internet que la palabra "porno"<sup>1</sup> y fue reseñado por medios como The New York Times<sup>2</sup>, The Guardian<sup>3</sup> o El País<sup>4</sup> por su poder como re-configurador espacial al dar pie a usos imprevistos de los lugares. El funcionamiento de Pokémon Go se basa en invitar al jugador a buscar las criaturas-Pokémon y capturarlas; para ello, este jugador, haciendo uso de la realidad aumentada y de la geocalización de los smartphones, debe caminar con la app del juego hasta encontrarlos y conseguir completar un listado de criaturas. Es por ello que presenta un impacto visible en el espacio material, pues implica movimiento en éste y no solo en la virtualidad.

Sin embargo, pese a la inmensa repercusión y al poder que tuvo durante meses, los análisis que ha recibido desde entonces han sido escasos desde el punto de vista espacial, arquitectónico y urbano. Determinados estudios han hablado de Pokémon Go -sobre todo desde la vertiente médica al generar un incremento del movimiento en la población (ALTHOFF & WHITE & HORVITZ, 2016)- pero las reflexiones a nivel espacial han estado enfocadas hacia el renacimiento de lo lúdico en relación al espacio:

"Pokémon Go y otras iniciativas similares forman parte de una tendencia más amplia en las que las tecnologías del entretenimiento digital están ayudando a reintroducir las prácticas lúdicas en los espacios públicos" (LAHOZ, 2017)

Otros artículos se han centrado en estudiar el modo de distribución del juego en la ciudad y de sus áreas (JUHÁSZ & HOCHMAIR, 2017) y algunos incluso en analizar el porqué de su

fracaso a largo plazo (RODRÍGUEZ SERRANO & MARTÍN NÚÑEZ & GIL SOLDEVILA, 2017). Todos ellos han dejado al margen una investigación en profundidad que lleve a comprender qué sucedió; que no se trata de un acontecimiento aislado, ni de un evento contemporáneo que apareció de la nada y desapareció sin más, sino de un camino de dilatada trayectoria que une ciertas estrategias espaciales de videojuegos con el espacio material, y que, en el caso de Pokémon, es el responsable de su momentáneo triunfo como juego de realidad aumentada y como activador social y espacial.

En este artículo se analiza la relevancia que ha tenido el espacio en este videojuego desde el comienzo del desarrollo del primer título *Pokémon* (1990) hasta la publicación de *Pokémon Go* (2016). Ello se vertebrará en base a tres cuestiones fundamentales: el papel que en *Pokémon* se da al videojugador, el diseño para dispositivos portátiles y su particular relación entre el mundo virtual del juego y el mundo material de la ciudad. Con ello, se persigue evidenciar lo que supuso *Pokémon Go* y lo que muestra acerca del futuro del espacio en la ciudad y su relación con el espacio virtual.

## 2. Cuestión primera: El jugador como explorador espacial

"Cuando de niño tienes tu primera bicicleta y de pronto puedes ir a un lugar donde no has estado antes. Eso es Pokémon." (TAJIRI, 2009)

El punto de partida de *Pokémon* se planteó en torno a la idea que menciona su creador Satoshi Tajiri:

<sup>1</sup> Según las tablas analíticas de Google Trends, el término "Pokémon Go" se ha buscado más que "porn" (2016)

<sup>2</sup> 'Pokémon Go Connects Us to Our Cities and Neighbors' publicado por The New York Times 13/06/2018. Consultado 22/08/2018 <https://www.nytimes.com/roomfordebate/2016/07/12/Pokémon-go-get-outta-here/Pokémon-go-connects-us-to-our-cities-and-neighbors>

<sup>3</sup> '10 places our readers are playing Pokémon Go' publicado en The Guardian 30/07/2016. Consultado 22/08/2018 <https://www.theguardian.com/technology/2016/jul/30/10-places-our-readers-are-playing-pokemon-go>

<sup>4</sup> 'Caza nocturna de Pokémons en el Retiro' publicado en El País. Consultado 22/08/2018 [https://elpais.com/politica/2016/08/06/actualidad/1470483022\\_735286.html](https://elpais.com/politica/2016/08/06/actualidad/1470483022_735286.html)

“El lugar donde crecí – Machida, un suburbio al oeste de Tokio – todavía era rural entonces. Había plantaciones de arroz, ríos y bosques. Estaba lleno de naturaleza. Luego comenzó el desarrollo urbano y comenzó a crecer, y todos los insectos y animales se marcharon” (TAJIRI, 2009)

Tajiri propuso Pokémon como un lugar para hacer lo que la ausencia de espacio en el mundo material le impedía. El rápido desarrollo urbano japonés (SHELTON, págs. 42-48, 1999) dejó a Tajiri sin espacios para practicar su afición infantil por capturar insectos, por lo que ideó el juego como un espacio donde esto pudiera suceder. Este cambio social fue mostrado por la fotógrafa japonesa Keiki Haginoya, quien se dedicó a partir de 1979 a realizar reportajes de niños jugando en las calles de Tokio. 17 años después la fotógrafa manifestó cómo la transformación de la cultura afectaba las actividades de los niños y había hecho que no hubiera “más juegos en arbustos, charcos y lugares escondidos” (HAGINOYA, pág. 4, 1996). Pokémon nació como el esfuerzo de generar un lugar que estaba desapareciendo en la ciudad. Sin embargo, este lugar creado no era sólo el trasfondo de un juego, era la parte más relevante de él, en la medida en que la exploración del escenario es en sí misma la partida, el objetivo principal.

La mecánica central de Pokémon es recorrer el espacio y buscar las criaturas que en él se esconden. Es la base de la propuesta y uno de los puntos significativos del videojuego - no en vano el lema *gotta catch 'em all*, con el que se publicitó invitaba a conseguirlos todos - por ello la exploración del espacio se convertía en algo básico. La historia y la mecánica eran sencillas, el jugador comenzaba siendo un niño en un mundo lleno de criaturas que debería encontrar y capturar para llegar a completar el juego.

El lugar no era sólo un escenario de fondo como en otros juegos, por ejemplo, en *Street Fighter*<sup>5</sup> la función del escenario es construir un contexto concreto. En este caso, el personaje Blanka, brasileño, está envuelto de jungla, mientras que el español Vega está rodeado por un tablao flamenco. En ambos casos, al margen de una función contextualizadora, el espacio resulta totalmente prescindible ya que la interacción se produce sin tener en cuenta el fondo. En

Pokémon, el escenario es interactivo e indispensable; el escenario es un dispositivo –en el sentido en que lo entiende EASTERLING, (2010)- que se activa al recorrerse y el espacio no es ajeno a lo que sucede en él.

Pese a que ni la interactividad del escenario<sup>6</sup> ni el modo de representarlo<sup>7</sup> es original de Pokémon, sí resulta innovador al proponer la exploración del espacio -y no la activación de éste como en las aventuras gráficas- como una acción directamente ligada al sistema de juego. Pasarse el juego de Pokémon requiere encontrar a todos los Pokémon. Pokémon, desde su inicio hasta la actualidad, obliga a sus jugadores a ser exploradores espaciales.

Esta interactividad espacial del jugador-explorador es especialmente relevante en Pokémon al existir desde sus inicios también en lugares y en modos no contemplados a priori, fuera de los límites de la programación del espacio/juego.

Cuando Pokémon salió a la venta en 1996 contaba con un número de unidades muy por debajo de lo esperado (IWATA, 2010) y tuvo una venta muy irregular en un primer momento. Hasta que, por casualidad, un pequeño hueco disponible en la programación del juego, que no tenía por qué haber dado ningún problema, apareció en la partida de algunos jugadores. Ese hueco se llamaba Mew, según expone el propio programador:

“Añadimos a *Mew* justo al final. El cartucho estaba a tope y ya poca cosa más cabía, pero entonces al borrar el programa de limpieza - que no iba en la versión final del juego - quedé libre un espacio minúsculo: 300 bytes, así que se nos ocurrió meter a *Mew* ahí. ¡Lo que nos pasó sería impensable hoy en día! [...] A menos que se nos ocurriera un momento perfecto para sacarlo, el público no sabría de la existencia de *Mew*. Lo dejamos ahí, por si nos servía para alguna actividad posterior al lanzamiento; y si nadie quería usarlo, no pasaría nada por dejarlo tal cual.” (MORIMOTO, 2010)

Pokémon Red & Green (los primeros juegos publicados) se programaron, teóricamente, con 150 criaturas en su interior, pero salieron al mercado con una más, añadida en un hueco de la programación. Debido a los problemas y

<sup>5</sup> *Street Fighter*. Videojuego de lucha en dos dimensiones diseñado por Sega (1994)

<sup>6</sup> Fue *Mystery House*, videojuego del género aventura gráfica diseñado por Roberta Williams para Apple II (Sierra Entertainment, 1980) el pionero en la interacción con el espacio.

<sup>7</sup> Fue *Adventure*, videojuego de aventuras diseñado por Warren Robinnet (Atari, 1979) el primero en el uso de la perspectiva Hejduk (arquitecto norteamericano que popularizó esta particular perspectiva caballera.) en videojuegos e inspirador para *The Legend of Zelda* (Nintendo, 1983), que posteriormente sirvió de referencia a Pokémon.

fallos que presentaron estos primeros juegos (en los siguientes desaparecieron la mayoría), ese hueco en la programación podía activarse, involuntariamente al principio, y voluntariamente una vez se descubrió su existencia. En ese momento, Nintendo, lejos de disuadir a los jugadores, decidió ofrecer a Mew como premio en un concurso organizado por una revista japonesa; este momento resultó ser el punto de inflexión:

[el juego] “Empezó a venderse en una semana lo que hasta entonces se vendía en un mes. Después, las ventas siguieron creciendo y se triplicaron o cuadruplicaron” (ISHIHARA, 2010)

Cuando Nintendo lanzó Pokémon en el resto del mundo, cambió los títulos a Red&Blue y lo reprogramó en gran medida, sin suprimir todos los errores y repitiendo la estrategia. Pokémon se convirtió en ese momento en un fenómeno de ventas (DE VRIES & al., 2017) que dio lugar a una franquicia de Nintendo.

La estrategia que hacía posible capturar a Mew no era un recurso propio del juego, sino que se trataba de un *glitch*, un error que no afectaba de forma negativa al juego (que sería un *bug*), sino que resultaba una característica no prevista. En este caso se podía activar el modo de batalla (con un jugador de la partida) y evitar la pelea, haciendo creer al juego que se estaba en un lugar que se podía abandonar. Este recurso obligaba al juego a cargar un segmento de código en medio de otro, y hacer que al retornar al punto donde se había desencadenado el glitch se activaran casillas de la programación no previstas en relación a algunos parámetros que tenían que ver con dónde, cómo y con quién se interactuaba. Una determinada combinación de estos factores activaba la casilla Mew y lo mostraba, del mismo modo que podían activarse otros imprevistos. Este no fue, sin embargo, el único glitch de Pokémon; hubo muchos más que permitían mostrar casillas del juego no programadas. Algunas eran conocidas por activar al denominado Pokémon MissingNo (SILVA, 2018), una criatura pixelada que podía aparecer en la partida, otras llevaban al jugador a un lugar del mapa no programado - denominado de forma habitualmente como Glitch City - donde el juego, ante la imposibilidad de mostrar un espacio enseñaba una de-construcción de los elementos del mismo [FIG.1]. La existencia de glitches no es única de Pokémon; de hecho, en muchos casos, estas acciones que pueden darse en el juego sin preverse, se consideran impulsoras de futuros avances, como en el caso de Space Invaders y la curva de dificultad de los juegos (KING & KRZYWINSKA, 2006).

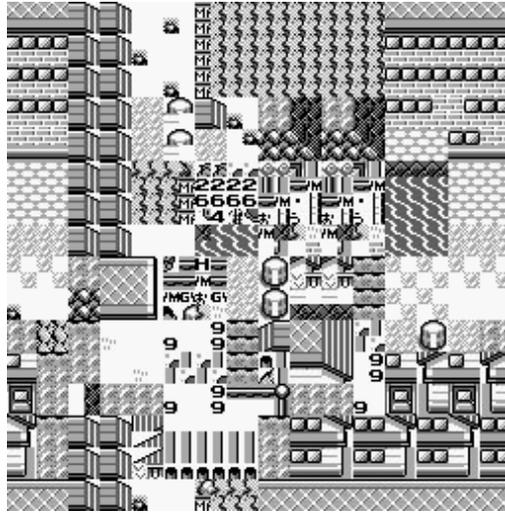


FIG. 1/ El espacio deconstruido de Glitch City en Pokémon Red&Green

Fuente: Captura de pantalla. Videojuego Pokémon Azul. Nintendo. 1998. Juego original

En el caso de Pokémon, esta situación adquiere especial relevancia, visto en perspectiva histórica, al ser el detonador de la evolución del juego y mostrar que los fallos en la programación que permitían romper el espacio, el sistema, y escapar a lugares no contemplados, eran válidos. El hecho de que sus mismos creadores encontrasen en Mew el desencadenante del éxito de Pokémon y no desalentaran a los jugadores, sino que los motivaran a encontrar al Pokémon 151 - número que se le dio a Mew - muestra las estrategias para llevar al límite la programación espacial y su exploración como recursos válidos en el juego.

En Pokémon la interacción del jugador alcanza también lugares y modos de juego no contemplados a priori, la exploración - clave en el juego - se hace posible incluso fuera de los límites del espacio programado.

### 3. Cuestión Segunda: El desarrollo del juego para dispositivos móviles.

La primera edición de Pokémon se lanzó en Japón en dos ediciones complementarias, que recibieron el nombre de Red & Green para la consola portátil de la compañía, la Game Boy. Se pretendía que los jugadores de Pokémon pudieran ser realmente coleccionistas de bichos, y que, a su vez, pudieran interactuar con el resto. Para ello, la idea fue colocar en cada edición criaturas exclusivas de forma que los jugadores

tuvieran que conectar su Game Boy a la de otro jugador mediante el dispositivo que Nintendo había lanzado hacía unos años sin demasiado éxito, el *Cable Link* y, de este modo, poder intercambiarlos. Su creador, que había tenido, por cierto, una infancia especialmente solitaria (TAJIRI, 2009), consideró desde el inicio la importancia de que Pokémon tuviera una connotación social.



FIG. 2/ Evolución de la visualización de juegos Pokémon.

Fuente: Capturas de pantalla. Videojuegos Pokémon Azul. Nintendo. 1999, Pokémon Oro. Nintendo. 2001, Pokémon Rubí. Nintendo. 2003. Pokémon Diamante. Nintendo. 2007. Pokémon Blanco. Nintendo. 2011. Pokémon X. Nintendo. 2013. Pokémon Luna. Nintendo. 2016. Juegos originales

Las posteriores ocho ediciones de Pokémon, que desde el lanzamiento de Red & Green han seguido apareciendo hasta la actualidad, lo han hecho siempre para las diferentes consolas portátiles de Nintendo. La evolución técnica que cada consola ha implementado sobre la previa ha propiciado la evolución paulatina del juego. Estos cambios se observan claramente en los diferentes sistemas de representación del juego a nivel gráfico. A partir de 2006 Pokémon abandonó las dos dimensiones y saltó a la visualización en perspectiva aérea [FIG. 2] valiéndose además de las dos pantallas de la nueva consola para permitir visualizar simultáneamente cuestiones accesorias, como planos u opciones de juego.

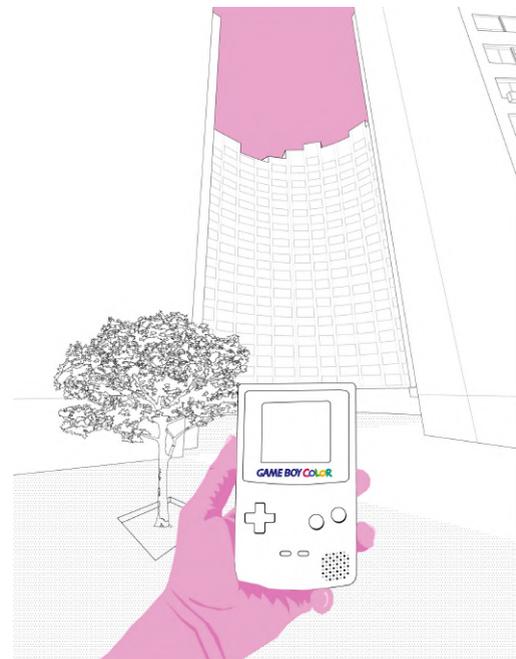
El hecho de que Pokémon haya sido un juego creado de forma originaria, y, salvo ciertas extensiones, para videoconsolas portátiles, es una cuestión muy relevante a la hora de entender su espacialidad. En este caso, el hardware ha supuesto una diferencia sustancial, Pokémon siempre ha podido jugarse en cualquier lugar.

Tanto Tajiri como Miyamoto - el creador de Mario Bros - defendieron desde el principio que Pokémon se creara para la consola portátil de Nintendo, pese a que por aquel entonces sus ventas auguraban que quizás estaba llegando a su fin (IWATA, 2010). Con ello perseguían una mayor interacción, la posibilidad de conexión entre usuarios a través del *Cable Link* y más libertad frente a una consola fija [FIG. 3]. Esta estrategia, que comenzó tres lustros después de las primeras consolas fijas<sup>8</sup>, tiene una especial relevancia en el caso de Pokémon como muestra de la interacción espacio virtual-espacio material.

<sup>8</sup> *Magnavox Odyssey*. Considerada la primera videoconsola de la historia desarrollada por Ralph BAER para

En Pokémon, el jugador puede recorrer el espacio material mientras habita el espacio virtual.

Tras el lanzamiento internacional de Pokémon y antes de la aparición de la segunda generación, Ishihara propuso la creación de Pokémon Pikachu [FIG. 4], un mini-dispositivo que suponía un juego en sí mismo:



Game Boy Color  
duración de la batería 35h y 45 minutos  
pasos jugando 214.500

FIG. 3/ Pokémon en Gameboy color paseando por la ciudad

Fuente: Elaboración propia.

“Pokémon Pikachu es un podómetro con un juego de Pikachu que salió a la venta el 27 de marzo de 1998. Dependiendo del número de pasos que dieras, Pikachu estaba más o menos contento. También contenía varios minijuegos” (ISHIHARA, 2010)

Magnavox (1972)

Con este dispositivo se da inicio a la conexión literal del juego de Pokémon con el espacio material del jugador. Un año después, junto a la segunda generación de juegos, apareció Pokémon Pikachu Color, con el mismo sistema, y también con un cuentapasos instalado (IWATA, 2010). Con las reediciones de Pokémon Red&Green en 2004 (*FireRed&LeafGreen*) se lanzó un nuevo dispositivo de conexión alternativo al Cable Link, el adaptador inalámbrico, que permitiría jugar con alguien sin necesidad de conexión directa y sin cables (SILVA, 2018).

Sin embargo, el elemento más relevante en esta serie de conexiones espacio material-espacio virtual fue el lanzamiento de *Pokéwalker* [FIG. 5]

“El *Pokéwalker* es un podómetro que se vende junto a Pokémon Edición Oro HeartGold y Pokémon Edición Plata SoulSilver - las reediciones de *Gold/Silver* - Además de para transferir un Pokémon que haya atrapado en el juego, el jugador podrá utilizarlo para atrapar Pokémon salvajes o usar el Zahrí para localizar objetos [...] En un primer momento, pensamos que el simple hecho de poder salir por ahí con el Pokémon que te apeteciera sería divertidísimo. Creíamos que esta sencilla opción sería suficiente para que el *Pokéwalker* fuera un elemento ideal para el juego, así que le dimos luz verde y nos pusimos manos a la obra. Después, lo programamos para que el jugador pudiera atrapar cualquier otro Pokémon, localizar objetos y conectarse a otros *Pokéwalkers* vía infrarrojos.” (MORIMOTO, 2010)



FIG. 4 Y FIG. 5/ Pokémon Pikachu podómetro Nintendo 1999 y *Pokéwalker* Nintendo 2009.

Fuente: Elaboración propia. Juegos Originales

Este surtido de dispositivos Pokémon muestran un constante acercamiento hacia la disolución de límites entre el mundo material del jugador y el virtual de la consola y llevaron a la formulación de la siguiente propuesta de Iwata:

“Tengo la sensación de que, por primera vez en mucho tiempo, estamos ante un juego que puede salvar la brecha que separa a las

distintas generaciones. Más aún, ahora el juego viene con el *Pokéwalker*, otro accesorio destinado a disfrutar de la comunicación. Me encantaría ver a gente [...] paseando por la ciudad. Tratando de cazar Pokémon en ella”. (IWATA, 2010)

El entonces presidente de Nintendo anticipaba así Pokémon Go sin llegar a verlo materializado, ya que falleció en 2015.

Esta disolución del límite entre el dispositivo y el mundo material, que se observa en Pokémon como caso de estudio, es una constante en el *hardware* de Nintendo, cuya explosión en los últimos años se ha debido a la consecución tecnológica de ideas que llevaban persiguiéndose durante años (BOYER, 2009) más que a un interés reciente por hacerlo.

Así ocurre, por ejemplo, con el desarrollo paralelo (IWATA, 2010) de la portable Nintendo DS (2004) y de la consola Nintendo Wii (2006), que heredan ideas que llevaban investigándose desde la NES (1989) como el PowerGlobe (SINCLAIR, HINGSTON & MASEK, 2007) tratando de eliminar los cables y dotar al usuario de mayor libertad. En una entrevista con uno de los desarrolladores de Wii se analiza:

“el concepto de la consola Wii - y el de la DS - sería el de “la consola que te ofrece algo nuevo cada día” (SHIOTA, 2010).

Reflexión que conecta directamente con la idea del arquitecto Aldo Van Eyck en el desarrollo del Orfanato de Ámsterdam:

“El nuevo espacio debía atender de forma especial a cada morador, ofreciéndole sorpresas y juegos nuevos cada día” (VAN EYCK, 1960/2006)

refiriéndose en ambos casos a un dispositivo (HILL, 2003) capaz de generar un jugador activo y no pasivo (PRICE, 2003), aumentando la interacción realidad - cuerpo.

Paralelamente al desarrollo de los juegos de Pokémon para las videoconsolas portátiles de Nintendo en 2014 tuvo lugar un evento que aceleraría, en gran medida, la aparición de Pokémon Go: Google Maps. Pokémon Challenge. Durante el día 1 de abril se permitió a los usuarios de *Google Maps* convertirse en jugadores, recorriendo y explorando el mapa del mundo material buscando en él los Pokémon ocultos [FIG. 6]. Algunos estudios de ese mismo año indican al respecto:

“Estábamos ante algo que se nos antojaba como un sueño: una versión de Pokémon adaptada a los nuevos tiempos. Una evolución en forma de ARG (Alternate Reality Game) de un clásico de los videojuegos pensada para adaptarse a la plataforma de consumo de contenidos digitales más universal en la actualidad: los smartphones o teléfonos inteligentes. Pokémon integrado con nuestra vida real. Pokémon intrínsecamente conectado con el mundo tangible. ¿Qué aficionado a este juego no había soñado nunca con poder “cazar” a criaturas salvajes del universo Pokémon desde cualquier parque de su ciudad de residencia?” pero terminaban indicando el pobre alcance de una idea que parecía más potente de lo que pudo ser”. (ALTARRIBA & GARCÍA, 2014)

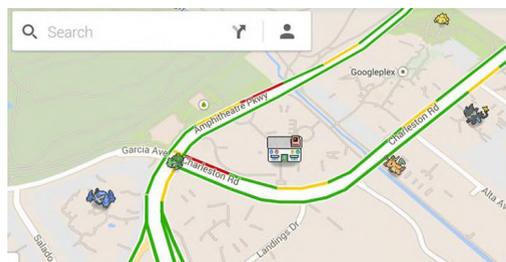


FIG. 6/ *Google Maps: Pokémon Challenge. Nintendo y Google 2013*

Fuente: Juego original

Dos años antes, en 2012, Google había lanzado a través de Niantic - una de sus startups internas que trabajaba sobre realidad aumentada (RA) cuyo director, John Hanke, era también el creador de *Google Earth* - un videojuego de RA llamado *Ingress*. En este juego cada jugador podía escoger al comenzar la partida una de las dos facciones a las que unirse y en las que desarrollar la partida:

“El modo de juego consiste en capturar “portales” y establecer un vínculo entre ellos que permiten crear campos triangulares virtuales a través de áreas geográficas. La puntuación de las facciones en el juego se mide por el número de personas nominalmente controladas por cada facción. Los vínculos necesarios entre los portales pueden tener una distancia de algunos metros hasta kilómetros o cientos de kilómetros en operaciones de gran complejidad logística” (GANNES, 2012)

La trama de *Ingress* combinaba una historia de ciencia ficción con el mundo material como escenario en que se desarrollaba (FRAGOSO & REIS, 2016); los jugadores tenían que moverse por la ciudad para tomar las bases y aumentar el dominio de unas áreas (DE SOUZA E SILVA & HJORTH, 2009). En *Ingress* además, un jugador disponía de capacidad para editar algunos aspectos del juego, como los portales, pudiéndolos añadir a los originalmente programados. *Ingress* cosechó un éxito relativamente bajo para las expectativas de Google, por lo que, tras la exitosa experiencia con Pokémon Challenge, Hanke propuso a Pokémon (GENDLER, 2016) desarrollar conjuntamente un juego.

El trabajo de Google, Nintendo y The Pokémon Company comenzó en septiembre de 2015 y vio la luz en junio de 2016 con el nombre de Pokémon Go [FIG. 7]. El juego utilizaba directamente todos los mapas de Google, pero también todo el sistema de puntos de referencia (portales) de *Ingress* que se convirtieron en las denominadas *Poke-paradas*<sup>9</sup>, los puntos del plano donde el jugador podría realizar acciones especiales y en torno a los cuales se producen mayores interacciones entre usuarios y concentraciones de éstos en el mundo material. Pokémon Go heredó, por tanto, planos que jugadores de *Ingress* habían creado de forma colaborativa, y por tanto una estructura en su tablero ligada a la interacción cuerpo usuario-mundo material recorrido.

Los orígenes de Pokémon, como juego concebido para consolas portátiles, que podía jugarse en cualquier sitio, y el paulatino incremento de su relación con el espacio exterior con elementos como el cuentakilómetros, hicieron de éste el sistema idóneo para dar el salto a la realidad aumentada de forma exitosa. Su hibridación con Google y sus bases de datos y mapas le permitieron tomar el mundo material como escenario.

Pokémon siempre ha permitido al jugador-explorador, de una manera u otra, no limitarse al mundo virtual, sino también interactuar con el real.

<sup>9</sup> Las *Poke-paradas* no eran realmente novedosas, sino que respondían a un concepto que se había inventado 6 años antes en las tiendas Pokémon, como estaciones donde los

jugadores podían transmitir objetos desde sus *Pokewalkers* (SILVA, pg. 158, 2018).



FIG. 7/ Comparativa entre el mapa de Ingress y Pokémon Go. Niantic 2012 y The Pokémon Company. 2016

Fuente: Juegos originales Google

#### 4. Cuestión Tercera: La relación entre el mundo virtual y el mundo material

“En las reglas del juego, se encuentran contenidas tramas de lo real” (BLOCH, 1954)

Los primeros juegos de Pokémon –Red&Green– se ubicaron en un mundo aparentemente imaginario llamado Kanto, que resultó ser en realidad una abstracción bastante literal de la prefectura real de Japón llamada también Kanto (donde se encuentra Tokio). La segunda generación<sup>10</sup> de Pokémon –Gold&Silver– implementó los husos horarios acorde con la realidad del jugador y, por extensión, la existencia de día y noche y de invierno y verano. El nuevo mundo se ubicó en el lugar conocido como Johto que se encontraba conectado al Kanto original. Este nuevo escenario, a su vez, resultó ser una combinación de las prefecturas de Chubu y Kansai. Así sucesivamente, las cuatro primeras generaciones de juegos Pokémon fueron tomando de referencia otros lugares del mapa de la isla nipona [Fig. 8]

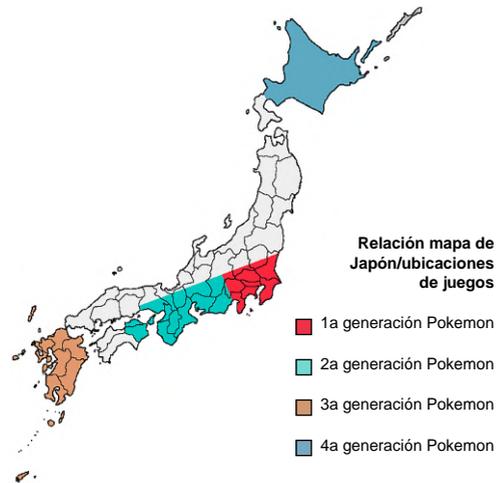


FIG. 8/ Plano de Japón comparado con las ubicaciones de las cuatro primeras generaciones de juegos.

Fuente: Elaboración propia.

Esta conexión espacial entre el país de creación del juego y el propio juego ha sido tan marcada desde un inicio que elementos como

<sup>10</sup> Se entiende por Generación Pokémon cada nueva serie de juegos publicados como una nueva edición de la saga.

la geografía o la propia arquitectura que aparece en el juego y el diseño de los espacios interiores se inspiran directamente en la cultura arquitectónica japonesa. Así, por ejemplo, en el interior de la mayoría de viviendas en Pokémon Green&Red la distribución de la única estancia accesible es la típica de un salón japonés, y en la mayoría de ediciones tanto las viviendas, como los templos y espacios sagrados son diseñados tomando como ejemplo los lugares locales [FIG. 9].



FIG. 9 A/ Captura de pantalla: Pokémon Rubí Nintendo 2003.

Fuente: Juego original

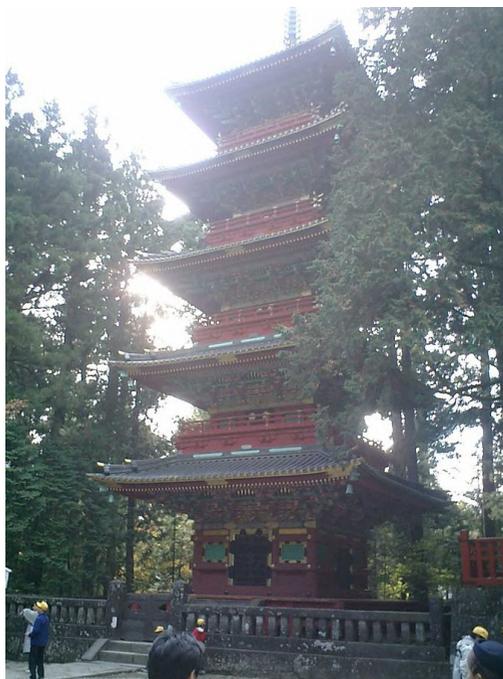


FIG. 9 B/ Imagen del templo de Nikko.

Fuente: Diego Delso, delso.photo, Licencia CC-BY-SA

A partir de la quinta generación se decidió ampliar las fronteras del juego y situarse en Nueva York (Manhattan, Brooklyn), New Jersey y algunas zonas de China. Así se habla de ello con la salida al mercado de Pokémon Black & White:

Masuda: Sí. Tomamos como modelo la ciudad de Nueva York.

Iwata: Al final salisteis de Japón... Al principio decidiste situar el juego en Nueva York. ¿Qué fue lo siguiente?

Masuda: Después pensamos dónde colocaríamos las ciudades. Para ello, visité el MOMA de Nueva York." (IWATA, 2010).

A partir de este momento, el resto de juegos se han inspirado también en lugares del extranjero, como Francia -Pokémon X&Y- o Hawaii -Pokémon Sun&Moon-. A su vez, estos nuevos escenarios presentaban sus propias referencias, como el Puente Saeta tomado del puente de Brooklyn, la Liga Pokémon de Kalos inspirada en Notre Dame o el plano Ciudad Luminialia tomado del Garden City Movement de Sir Ebenezer Howard [FIG. 10].

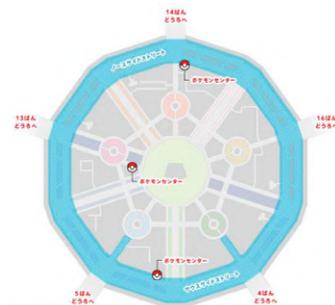


FIG. 10 A/ Plano de Ciudad Luminialia. Pokémon X. Nintendo. 2013.

Fuente: Guía Nintendo. Consultada online <https://nintendominante.wordpress.com/tag/lumiose-city/>.

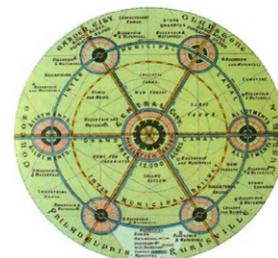


FIG. 10 B/ Plano de Ciudad Jardín de Sir Ebenezer Howard.

Fuente: To-morrow: Howard, Ebenezer. A Peaceful Path to Real Reform. CreateSpace Independent Publishing Platform (1898/2016)

Pero Pokémon, además de referencias literales, tomó del espacio material de la ciudad, como otros muchos videojuegos, referencias más discursivas. Por ejemplo, en cuanto al concepto de punto de referencia (LYNCH, pg. 63, 1960/2015) en urbanismo y planificación urbana que propone incluir determinados elementos en el paisaje

que ordenen la visión del entorno encontramos el caso de la Torre Prisma de Ciudad Luminaria – inspirada, por cierto, en la Torre Eiffel – y que es visible desde todos los puntos de la ciudad para permitir al jugador orientarse.

Otro elemento habitual en el diseño del espacio es el de los árboles significativos para indicar un espacio singular – YNCH señala a esto como un elemento de borde (pg. 62, 1960/2015)- Esta idea de que ciertos elementos cambien de forma para indicar al jugador un cambio en el juego es una constante en Pokémon con el fin de guiar al jugador. En el caso concreto de la primera generación de Pokémon los árboles del juego se muestran de un modo muy concreto en general, pero cuando ese árbol puede ser cortado por el jugador (y se quiere indicar que es distinto) este árbol toma una forma diferente [FIG. 11] En el diseño de juegos esta estrategia tiene que ver con el feedback que se le otorga al jugador para que éste sepa cómo interactuar con el entorno.



FIG. 11/ Captura de pantalla. Los árboles que pueden cortar son distintos a los que no. Videojuego Pokémon Azul. Nintendo. 1998.

Fuente: Juego original

Todo ello refuerza la idea de que el jugador de Pokémon no vio diluida la línea entre ser un explorador en el mundo virtual y el mundo real únicamente a través del desarrollo del juego para dispositivos portables, sino que lo fue desde un

inicio al tomar de referencia el juego, la realidad y los lugares que la constituyen.

## 5. El lanzamiento de Pokémon Go

El videojuego Pokémon Go se publicó en 2016 como el primer juego de Pokémon para teléfonos móviles. Siguiendo con la línea de toda la saga y basando su estrategia en convertir a cualquier jugador en un explorador-entrenador Pokémon que debía capturar a todos; en esta ocasión, el mundo a recorrer era el mundo real de la ciudad empleando los mapas de Google Maps, las herramientas de geolocalización y la realidad aumentada que permite la cámara de cualquier móvil. Pokémon superó en sus primeros meses el número de usuarios de todas las demás plataformas y redes. En la mayoría de las grandes ciudades comenzaron a darse movimientos de grupos de personas y concentraciones inesperadas, que no atendían a ninguna lógica espacial concreta<sup>11</sup>: museos<sup>12</sup>, comercios<sup>13</sup>, comisarías e incluso iglesias<sup>14</sup>, comenzaron a recibir una afluencia inusitada. [FIG. 12].



FIG. 12/ Jugando a Pokémon Go. Niantic y The Pokémon Company. 2016.

Fuente: Fotografía de elaboración propia

El videojuego fue más potente que ningún plan de intervención urbana que contemplara modificar el uso del espacio de la ciudad, que cualquier estrategia para devolver la calle a la ciudadanía y que ninguna acción urbana o arquitectónica. Sin embargo, a los 6 meses de su lanzamiento, Pokémon Go había perdido el 98% de sus jugadores.

<sup>11</sup> 'Pokémon Go Connects Us to Our Cities and Neighbors' Publicado por *The New York Times* 13/06/2018. Consultado 12/08/2019

<sup>12</sup> 'Pokémon Go in Museums: Gotta visit 'em all!' Publicado el 14/12/2019 Consultado 30/12/2019 <https://museumhack.com/Pokémon-go-museums/>

<sup>13</sup> 'McDonalds y Pokémon Go firman una alianza estratégica' Publicado en Clarín. Consultado 12/08/2019 [https://www.clarin.com/tecnologia/apps/mcdonalds-pokemon-go-alianza-estrategica\\_0\\_rkA1FRyO.html](https://www.clarin.com/tecnologia/apps/mcdonalds-pokemon-go-alianza-estrategica_0_rkA1FRyO.html)

<sup>14</sup> 'La invasión global de Pokémon Go' publicado en El País. Publicado el 15/06/2016. Consultado 12/08/2019 [https://elpais.com/economia/2016/07/14/actualidad/1468523279\\_247313.html?rel=mas?rel=mas](https://elpais.com/economia/2016/07/14/actualidad/1468523279_247313.html?rel=mas?rel=mas)

En noviembre de 2017, el diario El País se hacía eco del primer estudio académico sobre el juego de Pokémon Go y se preguntaba

“¿Por qué fracasó Pokémon Go?”

“No fue capaz de fidelizar. Acabó aburriendo al usuario, literalmente. Llegó un momento en el que éste agotó todo lo que se puede hacer en el juego” - y en menor medida también la ausencia de algunas mecánicas propias de Pokémon que no funcionaban bien en Pokémon Go como los intercambios o las batallas - y provocó una caída del 96% de los usuarios” (RODRÍGUEZ SERRANO & MARTÍN NÚÑEZ & GIL SOLDEVILA, 2017)

Esta reflexión también coincide con la máxima defendida por Aldo van Eyck en su texto sobre el orfanato de Ámsterdam y se corresponde con la idea a la que se había referido el diseñador de Nintendo en la presentación de la nueva generación de consolas portátiles: la pérdida de la capacidad de generar acontecimientos nuevos trae consigo la pérdida de la interactividad. Pokémon Go aprovechó su condición de juego espacial de realidad aumentada para desencadenar nuevos e imprevistos usos del espacio, modos diferentes de recorrerlo y de activarlo. El juego constituyó una capa con unas reglas y unas acciones propias que al superponerse con la realidad la modificaron y alteraron. Este tipo de recursos, sean virtuales, físicos o discursivos, permiten convertir los espacios en mutables, interactivables y apropiables por los ciudadanos-jugadores.

Un ejemplo que contrasta con Pokémon Go fue Harry Potter: Wizard's United (2019) un juego obra también de Niantic que empleaba el mismo sistema y base de datos de realidad aumentada. Sin embargo, no consiguió prácticamente jugadores y una repercusión comparable<sup>15</sup>, siendo la franquicia Harry Potter al menos tan relevante como Pokémon. La razón detrás de este fracaso es que Pokémon, tal y como se ha desgranado ha basado siempre su éxito en la exploración espacial, y en la relación que guarda con el espacio material, mientras que Harry Potter construye un mundo de ficción alternativo.

En el verano de 2018, tras diversas actualizaciones y la implementación de multitud de nuevos recursos que ampliaba la interactividad,

Pokémon Go volvió a ser el juego más jugado y comenzó a recuperar jugadores<sup>16</sup>.

## 6. Conclusiones

El juego Pokémon y su evolución Pokémon Go ejemplifican, por su particular contexto y desarrollo, la relación entre el espacio virtual del videojuego y el espacio material arquitectónico y urbano, tanto en la dirección de lo material a lo virtual, como de lo virtual a lo material.

Por una parte, Pokémon, como todos los juegos en mayor o menor medida, tomó referencias del mundo material para ser diseñado. En ocasiones, estas referencias eran muy literales, como en el caso de edificios o tipologías concretas, mientras que en otras ocasiones fueron más discursivas, como las propias estrategias de recorrer el espacio de una forma aleatoria con un fin lúdico con ciertas reminiscencias a corrientes como el Situacionismo<sup>17</sup>. El mundo virtual, con sus propias limitaciones en general relacionadas con su tamaño, siempre ha nacido del mundo material, que también, a su vez, posee sus límites como la gravedad.

Por otra parte, Pokémon ha evolucionado gracias a sus mecánicas de juego, pero, sobre todo, también a su continua hibridación con el mundo material. El desarrollo de tecnologías portátiles (desde la Game Boy hasta el smartphone) y herramientas que permiten recorrer, obtener información y hasta modificar el mundo material ha sido clave para que el juego invierta el sistema inicial y sea ahora el que repercute sobre el espacio de la ciudad, modificando flujos de personas y las actividades de éstas.

Esta cuestión abre un amplio abanico de oportunidades y relaciones posibles entre lo material y lo virtual, entre la arquitectura material - habitualmente entendida como real - y la igualmente existente virtual; son espacios y ciudades que habitar y recorrer que ya no se separan en planos diferentes, sino que se cruzan y mezclan en mundos superpuestos.

<sup>15</sup> 'Harry Potter Wizards Unite: Pokémon Go for the Pottermore is released on Friday' publicado en *The Guardian* el 20/06/2019. Consultado el 30/12/2019 <https://www.theguardian.com/games/2019/jun/20/harry-potter-wizards-unite-review-Pokémon-go-for-the-pottermore-is-out-tomorrow>

<sup>16</sup> 'Por qué juegan a Pokémon Go millones de personas tres años después de su lanzamiento. Publicado por El País en 27/09/2019.

Consultado el 30/12/2019. [https://elpais.com/tecnologia/2019/09/19/actualidad/1568906241\\_530163.html](https://elpais.com/tecnologia/2019/09/19/actualidad/1568906241_530163.html)

<sup>17</sup> *Situacionismo*: pensamiento y práctica política con gran influencia en el comportamiento del ciudadano en las urbes que seguía la Internacional Situacionista (1957-1972) y abogaba por prácticas como idear nuevos caminos y recorridos dentro de la ciudad, así como desarrollar en ella acciones lúdicas espontáneas (McDONOUGH, 2010)

## 7. Bibliografía

- ALTARRIBA BERTRAN, F. & GARCÍA PAÑELLA, O. (2014): Improvisación o Genialidad: la ciencia tras un ARG como Google Maps Pokémon Challenge. *Revista Bit y Aparte*. n2. Madrid.
- ALTHOFF, T. & WHITE, R. W & HORVITZ, E. (2016): Influence of Pokémon Go on Physical Activity: Study and Implications. *Journal of medical Internet research*.
- BLOCH, E. (1954): *El principio Esperanza*. Editorial Trotta, S.A Madrid.
- BOYER, S. A (2009): Virtual Failure: Evaluating the Success of Nintendo's Virtual Boy. *The Velvet Light Trap*. 64.
- DE SOUZA E SILVA, A. & HJORTH, L. (2009): Playful Urban Spaces: A Historical Approach to Mobile Games. *Simulation & Gaming*, 40 (2).
- DE VRIES, P. & al. (2017): Persuasive Technology: Development and Implementation of Personalized Technologies to Change Attitudes and Behaviors *12th International Conference, PERSUASIVE 2017*, Amsterdam, The Netherlands, April 4–6, 2017.
- EASTERLING, K. (2010): *Dispositive*. Deborah Hauptmann and Warren Neidich, eds., *Cognitive Architecture: from biopolitics to noopolitics*. Rotterdam: 010 Publishers.
- FRAGOSO, S. & REIS, B. (2016): Ludic Re-enchantment and the Power of Locative Games: A Case Study of the Game Ingress. *10th International Conference on Culture, Technology, and Communication (CATAC)*, London, United Kingdom. pp.131-148.
- GANNES, L. (2012): Google Launches Ingress, a Worldwide Mobile Alternate Reality Game. All things D. <http://allthingsd.com/20121115/google-launches-ingress-a-worldwide-mobile-alternate-reality-game/>
- GENDLER, M.A.(2016): *De encuentros y Trayectorias: el fenómeno Pokémon Go* TECHNOS Magazine Digital, vol. 3, pp. 1-3 <http://technomagazine.com.ar/3gendler.html>
- HAGINOYA, K. (1996): *Children's play has disappeared from the city*. *Playrights*. Raleigh, NC: International Association for the Child's Right to Play. 18 (2), March.
- HILL, J. (2003): *Actions of Architecture: Architects and Creative Users*. Routledge. London.
- ISHIHARA, T. (2010): Interview. Iwata Asks. <https://iwataasks.nintendo.com/es/>
- IWATA, S. (2010): Interview. Iwata Asks. <https://iwataasks.nintendo.com/es/>
- JUHÁSZ, L, HOCHMAIR, H. H. (2017): *Where to catch 'em all? – a geographic analysis of Pokémon Go locations*, Geo-spatial Information Science.
- KING, G., KRZYWINSKA, T. (2006): *Tomb Raiders and Space Invaders: Videogame Forms and Contexts*. I.B. Tauris. Londres.
- LAHOZ, C. (2017): Trascendiendo el interfaz. La reintroducción del juego en el espacio público mediante las tecnologías digitales. *Constelaciones: Revista de arquitectura de la Universidad CEU San Pablo*, n5 págs. 197-209.
- LYNCH, K. (1960/2015): *La imagen de la ciudad*. Gustavo Gili. Barcelona.
- MCDONOUGH, T. (2010): *The situationist and the city*. Pantheon Books. New York.
- MORIMOTO, S. (2010): Interview. Iwata Asks. <https://iwataasks.nintendo.com/es/>
- PRICE, C. (2003): *The Square book*. Academy Press. London.
- RODRÍGUEZ SERRANO, A. & MARTÍN NÚÑEZ, M. & GIL SOLDEVILA, S. (2017): Diseño ludológico y realidad aumentada. La experiencia de juego en Pokémon Go (Niantic, 2016). *Revista Latina de Comunicación Social*. n72, 667-678.
- SHELTON, B. (1999): *Learning form the Japanese City: Looking East in Urban Design*. Routledge. London
- SHIOTA, K. (2010): Interview. Iwata Asks. <https://iwataasks.nintendo.com/es/>
- SILVA, P. (2018): *¡Hazte con todos! El fenómeno Pokémon: Origen y Evolución*. Héroes de papel. Madrid.
- SINCLAIR, J. & HINGSTON, P. & MASEK, M. (2007): Considerations for the design of exergames. In *Proceedings of the 5th international conference on Computer graphics and interactive techniques in Australia and Southeast Asia (GRAPHITE '07)*. Association for Computing Machinery, New York, NY, USA, 289–295.
- TAJIRI, S. (2009): Interview. - *TIME Asia* VOL 155. N20 "The Ultimate Game Freak".
- VAN EYCK, A. (1960/2006): *Writings*. Sun Publishers, The Netherlands.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 633-646

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.02>

CC BY-NC-ND



## La cooperación transfronteriza entre España y Portugal en perspectiva

Eusebio MEDINA-GARCÍA

Profesor contratado doctor  
Departamento de Dirección de Empresas y Sociología - Universidad de Extremadura

**Resumen:** En este artículo realizamos un recorrido diacrónico por la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal, delimitando sus respectivos periodos de vigencia, sus principales hitos o referentes y las características de cada una de ellas. La metodología combina el análisis documental sobre fuentes secundarias con en el análisis del contenido y con el trabajo de campo. Entre las conclusiones, constatamos la decisiva influencia de los Fondos Estructurales Europeos, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de la Iniciativa Comunitaria INTERREG en el proceso de consolidación de la cooperación transfronteriza en esta frontera, la proliferación de estructuras, instrumentos y agentes de cooperación; así como la necesidad de un mayor acercamiento entre la cooperación institucional y la cooperación tradicional.

**Palabras clave:** Cooperación transfronteriza; Cooperación institucional; España; Portugal; INTERREG.

### Cross-border cooperation between Spain and Portugal in perspective

**Abstract:** The following paper is basically a diachronic vision of institutional cross-border cooperation between the Spanish and Portuguese border. Within institutional cooperation, we differentiate between first, second and third generation cross-border cooperation, determining their respective periods of validity, their key milestones and their fundamental characteristics. The methodology of this work has an hybrid nature; combining the documentary analysis of secondary sources in order to identify the main references in the field, with an analysis of the content and with the ethnographic field work carried out by the same author. Among the conclusions drawn from this work, perhaps the most relevant is the confirmation of the difference and distance between traditional cooperation and institutional cooperation on this border. In the context of the Portuguese

Recibido: 09.06.2020; Revisado: 19.07.2020

Correo electrónico: [emedina@unex.es](mailto:emedina@unex.es); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0100-0921>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

Spanish border, institutional cooperation has evolved from centralized planning from above, characteristic of the first generation, to cooperation from below, while agents, actions, and instruments have been diversified and new shared management and participation structures have been created.

**Keywords:** Cross-border cooperation; Institutional cooperation; Spain; Portugal; INTERREG.

## 1. Introducción

La cooperación transfronteriza entre España y Portugal es un fenómeno denso cuya complejidad deriva de su diversidad y de la pluralidad de agentes a los que envuelve. Se refiere al conjunto de las acciones e interacciones formales —institucionales— e informales —no institucionales— que se producen entre dos espacios de fronteras internacionales a diversos niveles, así como a sus efectos y consecuencias. A grandes rasgos, podemos diferenciar dos tipos básicos de cooperación transfronteriza: la cooperación tradicional y la cooperación institucional o institucionalizada (MEDINA, 2012; DOMÍNGUEZ & VARELA, 2015: 225-246).

La *cooperación tradicional* es aquella que se produce de manera espontánea, fruto de las interacciones de mayor o menor intensidad entre las poblaciones ubicadas a uno y otro lado de una frontera histórica, la cual ha sido una constante a lo largo del tiempo, aunque no todos están de acuerdo en esto (FERRAO, 2002: 73-78). La cooperación institucional es la que se realiza con el respaldo explícito y la implicación de diversos agentes e instituciones públicas. Dicha cooperación se considera como “una manifestación específica de la cooperación internacional” y como tal se ha venido desarrollando, tímidamente, vinculada a los conceptos de relaciones internacionales y de buena vecindad (MARINO, 2006: 23-35). La cooperación transfronteriza institucional se refiere, pues, a las acciones de cooperación que implican la participación directa y/o indirecta de las instituciones públicas ubicadas a distintos niveles: local, comarcal, provincial, regional, nacional y europeo, bien a título individual o de manera concertada. En dicha cooperación concurren agentes públicos y privados: políticos, técnicos, asociativos, económicos, etc.

La cooperación institucional está legitimada por normas escritas y sujeta a procedimientos de carácter burocrático. Su regulación normativa presenta numerosos problemas jurídicos derivados de la pluralidad de entidades y normativas involucradas (BLANCO MORALES, 1996). No obstante, dada su importancia, la cooperación transfronteriza está siendo objeto de una creciente atención y reglamentación legal en Europa, donde el Derecho nacional está cediendo terreno en

favor del Derecho comunitario, dando pie a una estatalidad abierta que favorece la colaboración entre diversas administraciones, especialmente al nivel de gestión (BARNES, 2008: 183-196), gracias a la dotación específica de fondos financieros para la cooperación transfronteriza y a la implementación de diversos programas e instrumentos de cooperación (SOBRIDO, 2004: 839-852; ARENAS, 2008a: 77-95; ARENAS, 2008b: 97-118; BELTRÁN, 2008: 23-38; DUARTE DE ALMEIDA & PARDO, 2008: 81-99; EMBID IRUJO & FERNÁNDEZ CASADEVANTE, 2008; MEDINA, 2017: 189-206). En este nuevo contexto, algunos autores abogan por la necesidad de dotar de un mayor protagonismo a la sociedad civil (ODA, 2008) para lograr una integración transfronteriza más robusta y con rostro humano (MEDINA, 2012: 32-70).

La sociedad civil y especialmente las poblaciones aledañas a la frontera juegan un papel cada vez más relevante en esta cooperación o al menos eso pretenden quienes la animan; aunque en realidad son dos tipos de cooperación que discurren en paralelo, sin apenas rozarse. Las relaciones transfronterizas en la frontera han estado marcadas desde sus inicios por esta dualidad fundamental; sin embargo, a partir de determinado momento histórico que coincide con el fin de las dictaduras ibéricas (1974-1975), la cooperación institucional entre ambos países cambió de orientación y se transformó, paulatinamente, en una cooperación estrechamente vinculada con el proceso de integración de España y Portugal en la Unión Europea (CAIRO & al., 2018).

Una vez establecida la diferencia entre los dos tipos básicos de cooperación, abordaremos los orígenes y la evolución de la cooperación transfronteriza institucional entre ambos Estados, describiendo el marco jurídico de dicha cooperación y dibujando el cuadro de las relaciones políticas bilaterales entre España y Portugal. Posteriormente realizaremos una descripción de las diferentes fases de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera lusoespañola; poniéndolas en relación con el proceso de integración de España y Portugal en la Unión Europea (1986), con la reforma de los Fondos Estructurales (1988, 2013), con la implementación de la Iniciativa Comunitaria INTERREG (1990) y las Políticas de Cohesión y Cooperación Territorial de la Unión Europea.

## 2. Hipótesis, metodología y fuentes de información

La principal hipótesis que alienta la presente investigación presupone la decisiva influencia de los fondos europeos, especialmente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y de la iniciativa comunitaria INTERREG, en la intensificación de la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal; como hipótesis secundarias reseñamos la posibilidad de distinguir varias fases dentro de la cooperación institucionalizada y la proliferación de estructuras e instrumentos de cooperación descentralizada en dicha frontera como consecuencia de la integración de España y Portugal en la Unión Europea.

Desde el punto de vista metodológico, este trabajo conjuga la revisión bibliográfica con el análisis documental y el trabajo de campo. El análisis documental se centra en la descripción del contexto histórico de referencia, en el establecimiento del marco legal de la cooperación transfronteriza entre ambos Estados y en el análisis del contenido de las Agendas de trabajo de las sucesivas Cumbres Ibéricas; incluye además un ejercicio comparativo de las diversas fases de ejecución de INTERREG y su reflejo sobre la cooperación transfronteriza en esta frontera. La revisión bibliográfica y el análisis documental se complementan con los conocimientos adquiridos por el autor a lo largo más de dos décadas de investigación intermitente sobre la frontera luso española, enriquecidos con los contenidos de varias entrevistas realizadas a informantes clave vinculados directamente con la cooperación transfronteriza en la frontera hispanolusa<sup>1</sup>. Consideramos que la singular combinación de fuentes primarias y secundarias con la experiencia personal y profesional del propio autor dotan de un mayor énfasis y consistencia a la argumentación.

## 3. Orígenes y antecedentes de la cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal

Según Valentín Cabero, los orígenes de la cooperación institucional entre España y Portugal se remontan al Tratado de Amistad y no

Agresión de 1939 y su Protocolo Adicional de 1940, conocido posteriormente como el Pacto Ibérico, ratificado en 1942 por los respectivos dictadores (Salazar y Franco); no obstante, dichos acuerdos no eran de cooperación transfronteriza ni implicaban un acercamiento real entre ambos países, sino que se enmarcaban en el ámbito de las relaciones políticas bilaterales y sirvieron, principalmente, para mitigar la desconfianza mutua de los respectivos gobernantes en un contexto político de gran incertidumbre y tensiones internacionales (CABERO, 2004: 21). Esta situación de colaboración distante se sostuvo hasta mediados de los años setenta del siglo XX mediante la celebración de encuentros periódicos entre los mandatarios de ambos países; encuentros que se interrumpieron bruscamente en 1963, hasta 1969, por discrepancias en cuestiones de política exterior (COSTA NEVES, 2001: 397-408).

A principios de los años sesenta España inició una tímida aproximación a la Comunidad Económica Europea, alcanzando un primer acuerdo comercial a finales de dicha década; mientras que Portugal, obcecada con la preservación de sus colonias ultramarinas, se distanciaba provisionalmente del proyecto europeo. En la década de los años setenta, las relaciones bilaterales entre España y Portugal se intensificaron notablemente mediante la firma de un protocolo adicional al Tratado de Amistad de 1939, en el que se mencionó, por primera vez, la necesidad de una cooperación económica y política entre España y Portugal y se acordó la celebración de reuniones anuales que fueron el germen de las actuales Cumbres Ibéricas.

En febrero de 1976, se reunieron en la ciudad portuguesa de Guarda los ministros de asuntos exteriores de España (José María de Areizaga) y de Portugal (Ernesto Melo Antunes), iniciando un proceso de colaboración más estrecha y real entre ambos Estados, asentado sobre nuevas expectativas e intereses compartidos. Este primer encuentro, conocido históricamente como *el Espíritu de Guarda*, se afianzó con la reunión de Adolfo Suárez (a la sazón presidente del gobierno de España) y Mario Suárez (entonces Primer Ministro de Portugal), en noviembre de 1976, dando continuidad a los encuentros entre mandatarios iniciados durante las dictaduras ibéricas, pero ya en un contexto muy diferente.

<sup>1</sup> Las personalidades entrevistadas han sido las siguientes: Sr. presidente de la cámara municipal de Castelo Branco, Sr. presidente de la cámara municipal de Idanha a Nova, Sr. alcalde de Caminomorisco, Sr. alcalde de Montehermoso, Sr. presidente de la Red de Desarrollo Rural de Extremadura (REDEX), Sr. presidente de la Asociación Transfronteriza LA RAYA/A RAIÁ, Sra agente de desarrollo local de Idanha a

Nova, Sr. gerente de la Asociación para el Desarrollo Integral de la Sierra de Gata (ADISGATA), Sr. técnico de desarrollo rural de la Asociación para el Desarrollo del valle del Alagón (ADESVAL), Sr. director del Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Mérida (GIT). Periodo temporal considerado: 2007-2019

La perspectiva de una integración inminente de ambos países en la Comunidad Europea propició la necesidad de establecer una agenda común, favoreciendo el advenimiento de una nueva era en las relaciones entre los dos Estados, plasmada en la firma de un nuevo Tratado de Amistad, en noviembre de 1977<sup>2</sup>. La emergencia de este nuevo marco político relacional coincidió con el fin de las dictaduras ibéricas y la instauración de regímenes democráticos en los respectivos países.

A finales de los años setenta y principios de los ochenta del pasado siglo XX España y Portugal iniciaron las negociaciones para su integración en la Unión Europea; mientras que en el interior peninsular se ponían en marcha reformas estructurales y procesos de descentralización político administrativos que desembocaron en la consolidación del Estado de las Autonomías, en España, y en el proyecto de regionalización de Portugal que se quedó en solo un proyecto.

#### 4. Modelos y fases de la cooperación transfronteriza institucional

De acuerdo con Rocha Medeiros podemos diferenciar, de mayor a menor intensidad, hasta cuatro modelos de cooperación transfronteriza institucional; a saber:

1. Cooperación Transfronteriza Genuina, caracterizado por un efecto barrera muy reducido en todas sus dimensiones, por la existencia de una clara estrategia de desarrollo territorial transfronteriza, gestionada de manera conjunta por estructuras jurídico administrativas creadas exprofeso y por el uso compartido de equipamientos.
2. Cooperación Transfronteriza Estructural, en el que persisten las diferencias jurídico administrativas y no existe una estrategia de desarrollo territorial común —transfronteriza— aunque se aprecie una elevada permeabilidad fronteriza en casi todas las dimensiones.
3. Cooperación Transfronteriza Emergente, caracterizado por la existencia de muchos obstáculos a la cooperación, por la ausencia de una cultura de cooperación transfronteriza, una débil articulación territorial y una cooperación altamente dependiente de recursos financieros externos.

4. Pseudo Cooperación Transfronteriza, con un efecto barrera muy fuerte en todas sus dimensiones y donde la cooperación transfronteriza es de carácter residual, incipiente y poco solidaria (ROCHA MEDEIROS, 2009: 78).

Aplicando esta clasificación al conjunto de la frontera desde una perspectiva diacrónica, obviando las diferencias existentes entre las diferentes regiones y tramos de frontera, obtendríamos el cuadro de la Fig. 1.

A continuación, iniciaremos un recorrido por cada una de las fases o generaciones de la cooperación transfronteriza institucional en esta frontera (FIG. 1).

Fases	Periodo	Modelos de cooperación transfronteriza
Primera generación	1977-1990	Pseudo Cooperación Transfronteriza
Segunda generación	1991-2006	Cooperación Transfronteriza Emergente
Tercera generación	2007-2020	Cooperación Transfronteriza Estructural
Cuarta generación	2021-	Cooperación Transfronteriza Genuina

FIG. 1/ Fases y modelos de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera luso española (1977-2020-).

Fuente: elaboración propia a partir de la propuesta de modelos de cooperación de ROCHA MEDEIROS (2009).

##### 4.1. Cooperación transfronteriza de primera generación

A grandes rasgos, la cooperación transfronteriza de primera generación presenta un marcado carácter centralista y se enmarca en la Política de Relaciones Internacionales y de buena vecindad entre ambos países. Dicha cooperación se inició a finales de los años setenta del pasado siglo, con el Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal, firmado en Madrid el 22 de noviembre de 1977 y ratificado el 17 abril de 1978 y se prolongó, tras la integración de España y Portugal en la Unión Europea, hasta el inicio del Primer Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, coincidiendo con la aprobación y puesta en marcha de INTERREG (1990). Esta primera fase de la cooperación transfronteriza institucional se caracterizó por un marcado carácter formal y legalista, donde el protagonismo

<sup>2</sup> Tratado de Amistad entre España y Portugal. Publicado en el BOE núm. 128, de 30 de mayo de 1978, páginas

12443 a 12444.

lo asumieron los respectivos gobiernos nacionales, relegando la participación de los entes subnacionales —regionales y locales— a un segundo plano.

Desde el punto de vista jurídico, la cooperación se desarrolló en el marco de dos grandes acuerdos, uno de carácter bilateral (el citado Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 1977) y otro de carácter multilateral (el Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales, firmado en Madrid el 1 de mayo de 1980 y ratificado en 1990). El Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de 1977 sentó las bases de la cooperación bilateral entre ambos países, sustituyendo al Pacto Ibérico y posibilitando “un cambio trascendental en las relaciones hispano-lusas” que se han ido afianzando y profundizando mediante las sucesivas Cumbres Ibéricas<sup>3</sup>.

El Tratado de 1977 favoreció la colaboración para el desarrollo de las regiones transfronterizas<sup>4</sup> y reflejó claramente la voluntad de aunar esfuerzos vinculando dicha colaboración, de manera creciente, con las propuestas derivadas del trabajo de las Comisiones Mixtas previstas en el Tratado, las cuales eran supervisadas por el Consejo de Cooperación Hispano Portuguesa<sup>5</sup> y debatidas en las citadas Cumbres Ibéricas; aunque todo ello no implicó el desarrollo de una cobertura jurídica específica para reglamentar la cooperación transfronteriza (DÍAZ BARRADO, 1996: 57 y ss.). De facto, las relaciones transfronterizas en la frontera hispanolusa, a nivel subestatal, fueron ignoradas por el ordenamiento jurídico internacional hasta fechas muy recientes.

El Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales, también conocido como el *Tratado de Madrid*, estableció por primera vez un marco jurídico a nivel europeo para el desarrollo de la cooperación transfronteriza entre estados y entidades subnacionales, promoviendo el desarrollo de tales relaciones con el fin de integrar y desarrollar las fronteras interiores de Europa. En este sentido, la política de cooperación transfronteriza se alinea con las políticas de cohesión y desarrollo territorial de la Unión Europea. No obstante, la primera disposición europea sobre cooperación transfronteriza (ARENAS, 2008a) indica que dicha cooperación tiene que enmarcarse entre las relaciones bilaterales entre los respectivos

Estados, los cuales deberían jugar el papel de “animadores de dicha cooperación transfronteriza entre los órganos locales y regionales” (DÍAZ BARRADO, 1996).

Según Cástor Díaz Barrado, el Tratado de Madrid, a pesar de ser novedoso y de “colmar una laguna jurídica existente” no deja de ser genérico, una declaración de intenciones, ya que no es vinculante para los estados y supedita el ordenamiento jurídico de la cooperación y su realización efectiva al arbitrio y a la voluntad de los estados nacionales, los cuales continúan ejerciendo la potestad regulatoria —legislativa— y las competencias en materia de Relaciones Internacionales, entre las que se incluye a la cooperación transfronteriza. Por otra parte, dicho Tratado y sus respectivos protocolos (3) aún no ha sido ratificado por todos los estados firmantes. Por todo ello, muchos legisladores consideran insuficiente este marco jurídico para el desarrollo de las relaciones transfronterizas en el contexto de la Unión Europea (DÍAZ BARRADO, 1996).

La cooperación transfronteriza institucional entre entidades territoriales (locales y regionales) de España y de Portugal quedó supeditada, pues, al Derecho interno y sometida al control competencial de los respectivos Estados nacionales, limitando la cooperación transfronteriza al ámbito de lo público y dejando apenas sin regulación jurídica la cooperación entre empresas y la que provenía de la sociedad civil, una cooperación transfronteriza no institucionalizada y minusvalorada por el ordenamiento jurídico institucional, definida como:

“aquella cooperación que, por referirse a actividades efímeras y sin trascendencia jurídica, no precisa ser formalizada mediante la suscripción de un convenio de cooperación” (FERNÁNDEZ, 2008: 69-70).

Desde noviembre de 1983 se vienen celebrando regularmente reuniones de alto nivel entre España y Portugal, conocidas como Cumbres Ibéricas. A dichas Cumbres suelen asistir los respectivos jefes de gobierno de ambos países, acompañados por una amplia delegación de representantes ministeriales y habitualmente, desde 2004, por los presidentes de las regiones españolas fronterizas con Portugal.

En la Primera Cumbre, celebrada en Sintra (Portugal) los días 11 y 12 de noviembre de 1983, los entonces mandatarios de España (Felipe González) y de Portugal (Mario

<sup>3</sup> Estas reuniones bilaterales de alto nivel se celebran con una periodicidad anual desde noviembre de 1983.

<sup>4</sup> Especialmente el artículo VII: 1 y 2.

<sup>5</sup> Artículo IX.1 del Tratado.

Soares) debatieron sobre la necesidad de elaborar una estrategia conjunta con la expectativa de la adhesión de España y Portugal a la Comunidad Económica Europea; sentando, al mismo tiempo, las bases para una colaboración bilateral a medio y largo plazo que se afianzó durante la Segunda Cumbre Ibérica, celebrada en la localidad fronteriza de Alcántara (Cáceres) en mayo de 1985. Las siguientes Cumbres y Encuentros bilaterales (Güimaraes, 1986; Madrid, 1987 y Doñana, 1988) se enfocaron, principalmente, a examinar el desarrollo de las relaciones bilaterales en el marco del Tratado de Amistad y Cooperación de 1977, junto con otras cuestiones relacionadas con las políticas de seguridad y defensa, el equilibrio en la balanza comercial, la situación del sistema de comunicaciones terrestres entre ambos países, el fomento de los intercambios mediante la simplificación de los trámites fronterizos y otros asuntos comunes. Durante la sexta Cumbre Ibérica, celebrada en Lisboa (1988), la situación de las zonas fronterizas fue objeto de un acuerdo específico para tratar de solucionar los problemas singulares de estas regiones. El desarrollo de las infraestructuras y una mayor colaboración en temas medioambientales también fueron puntos importantes de la Agenda.

A partir de febrero de 1990, los contactos bilaterales de alto nivel se ampliaron mediante la celebración de seminarios interministeriales, siguiendo la fórmula previamente empleada en la frontera francoespañola, y se firmó, ese mismo año (en diciembre de 1990), un protocolo de cooperación financiera y otro para el desarrollo de las zonas fronterizas. La cuestión fronteriza adquirió especial relevancia en las agendas de trabajo de las Cumbres Ibéricas a partir de esta fecha, coincidiendo con la puesta en marcha de INTERREG. En la Cumbre de Salamanca (enero de 2000) la agenda de la cooperación transfronteriza se amplió y diversificó aún más, abarcando temas de seguridad y grandes infraestructuras y dotándose de un Observatorio Fronterizo sobre los flujos de personas y mercancías entre ambos países. Culminando este proceso, durante la XVIII Cumbre Ibérica (celebrada en la ciudad de Valencia, en octubre de 2002) se firmó del Tratado de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal.

Hasta el momento actual (diciembre de 2019) se han celebrado XXX Cumbres Bilaterales; curiosamente a la última, celebrada el 21 de noviembre de 2018 en la ciudad española de Valladolid, no fueron invitados los presidentes

de las regiones fronterizas, a pesar de que la agenda de trabajo incluía importantes cuestiones relacionadas con la cooperación transfronteriza.

Como podemos apreciar, existe un paralelismo evidente entre la acción coordinada de los Estados español y portugués y el proceso de integración en la Comunidad Europea, aún antes de llevarse a cabo dicha integración, así como entre los contenidos de las respectivas agendas de trabajo binacionales y las directrices marcadas por Europa para poder acceder a los Programas y los Fondos Europeos, determinantes en el desarrollo de la cooperación transfronteriza institucional, especialmente durante su Primera y Segunda Generación.

Según HERRERO DE LA FUENTE, fue la “atractiva oportunidad de captar fondos de la Comunidad Europea a través de la cooperación transfronteriza en el nivel local y regional” lo que motivó a los respectivos gobiernos centrales a “cambiar su actitud centralista” e “improvisar un mínimo cauce jurídico a esas acciones de cooperación que podían obtener financiación comunitaria”, permitiendo la celebración de acuerdos de cooperación no normativos ni vinculantes que respetaban, eso sí, escrupulosamente, “el reparto de competencias establecido en cada territorio por parte de los derechos internos portugués y español” (HERRERO DE LA FUENTE, 2012: 12).

#### 4.2. Cooperación transfronteriza de segunda Generación

La cooperación transfronteriza de segunda generación se inició a principios de los años noventa del siglo XX, prolongándose hasta el final del tercer periodo de aplicación de INTERREG (2000-2006). Dicha cooperación puede considerarse, en gran medida, como un producto derivado de la implementación de las políticas de desarrollo regional y de cohesión social europeas, ya que es a partir de la afluencia de estos importantes recursos financieros externos cuando vemos surgir por doquier nuevas entidades, formas e iniciativas de cooperación transfronteriza: comisiones y comunidades de trabajo, comunidades territoriales de cooperación, gabinetes de iniciativas transfronterizas, foros, fundaciones, centros de estudios, observatorios, proyectos conjuntos, intercambios, etc.<sup>6</sup>

En España, esta cooperación transfronteriza de segunda generación se insertó progresivamente

en una nueva estructura de gestión política y administrativa de carácter descentralizado que desembocó, a mediados de los años ochenta, en el Estado de las Autonomías, asumiendo los Gobiernos Autónomos un papel protagonista en dicho proceso; mientras que en Portugal fue la propia Administración General del Estado junto con las Comisiones de Coordinación Regionales (CCR) y las Cámaras Municipales portuguesas los principales actores de la cooperación, a la que se fueron incorporando progresivamente otros agentes: asociaciones de desarrollo y empresariales, fundaciones, centros tecnológicos y culturales, universidades, etc. La diferente estructura de organización y de gestión política administrativa entre España y Portugal trabó y continúa dificultando las relaciones de cooperación transfronteriza a pesar de los convenios y tratados establecidos para tratar de solventar dichas dificultades.

La Reforma de los Fondos Estructurales a finales de los años ochenta (1988) posibilitó la creación y la posterior puesta en marcha de INTERREG (1990)<sup>7</sup>, dirigida específicamente a mejorar la situación y fomentar la cooperación en las regiones fronterizas del interior de Europa, propiciando la emergencia de un nuevo marco europeo de la cooperación transfronteriza, así como la afluencia de cuantiosos recursos financieros hacia la frontera hispanolusa.

La Iniciativa Comunitaria INTERREG, por su propia naturaleza, favoreció que los diversos agentes —institucionales y no institucionales— de una y otra parte de la frontera se encontraran más a menudo y se pusieran de acuerdo sobre lo que era factible presentar a las convocatorias de financiación de proyectos de cooperación, originando lo que Francisco LETAMENDÍA denomina una “cooperación a dos niveles”: uno vertical, el cual implica una cooperación entre las diferentes escalas de gobierno (europea, estatal, regional, local) y otro horizontal entre diversos actores de ambos lados de la frontera, para tratar de solventar los problemas comunes, estableciendo, en algunos casos, estructuras de cooperación conjuntas. Esta cooperación vertical y horizontal podría equipararse, al menos parcialmente, con los conceptos de *isopoliteia* y *sympoliteia*<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> El Tratado de Cooperación Bilateral de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, de 2002, más conocido como el Tratado de Valencia, tratará de poner orden en este desconcierto distinguiendo, básicamente, entre entidades y organismos de cooperación con personalidad jurídica y sin personalidad jurídica.

<sup>7</sup> Adoptada por la Comisión Europea el 25 de julio de 1990, mediante Comunicación C (90) 1562/3 dirigida a los estados miembros. DOCE nº C 215 de 30-VIII-1990.

La cooperación de segunda generación se centró, esencialmente, en desarrollar acciones de cooperación transfronteriza que implicaban la participación directa y/o indirecta de las instituciones públicas y de diversos agentes (públicos y/o privados) de una y otra parte de una frontera política a diferentes niveles: local, comarcal, provincial, regional, nacional y/o europeo, bien a título individual o de manera concertada; propiciando el desarrollo de una «sympoliteia informal» en la que las entidades locales y regionales desempeñaron, por primera vez, un papel que nunca antes habían tenido, dando pie a una «estatalidad abierta» que favoreció la colaboración entre distintas administraciones, al menos al nivel de gestión (BARNES, 2008, pp. 183 y ss.).

Según algunos autores nos encontramos en los albores de la “gobernanza multinivel de las fronteras”, promovida y auspiciada especialmente por el Consejo Europeo y por la Comisión Europea (MARTÍN UCEDA & CASTAÑER, 2018: 157); aunque en realidad sigue siendo una cooperación *de arriba abajo* en la que la participación efectiva de las poblaciones locales y regionales es relativa y no está exenta de conflictos, especialmente jurídicos y administrativos, relacionados con la distribución de competencias y la gestión transfronteriza de los recursos.

La puesta en marcha de esta cooperación transfronteriza de segunda generación se topó con cierto rechazo por parte de las autoridades de los respectivos gobiernos centrales, quienes no estaban habituadas a este tipo de planteamientos, al considerar la cooperación transfronteriza dentro del ámbito reservado de las Relaciones Internacionales y, por tanto, como competencia exclusiva de los gobiernos nacionales (CANCELA, 2008).

Los representantes locales hablaban un lenguaje diferente y defendían intereses distintos a los de los políticos de la administración central de los respectivos Estados, lo cual dificultaba considerablemente el entendimiento entre todos ellos, generando un conflicto de atribuciones competenciales y otro adicional de legitimación (MEDINA, 2012). Según Marta Sobrido, las raíces de dicho conflicto no estaban vinculadas tanto con la cuestión del reparto de competencias

<sup>8</sup> «La isopoliteia consistía en un vínculo horizontal entre las ciudades-estado por el que los ciudadanos de una polis podían disfrutar de los derechos cívicos de otra mediante un pacto de reciprocidad. Por su parte, la sympoliteia nacía del pacto creador de estructuras e instituciones compartidas y democráticas. En realidad, la segunda no implica la existencia de la primera, sino que tenían vías diferentes» (PASCUAL, 2007; cit. por DOMÍNGUEZ & VARELA, 2015).

entre autoridades de un mismo estado como con las dificultades de relación e interacción entre entidades jurídicas de Estados diferentes en varios niveles, generando una disfuncionalidad estructural, de naturaleza político administrativa que entorpecía constantemente las acciones de diseño y la gestión de los programas de cooperación transfronteriza de segunda generación (SOBRIDO, 2004).

Con el fin de resolver o de paliar al menos estas dificultades, aprovechando la abundante disponibilidad de fondos y de voluntades políticas favorables, se elaboró un Tratado bilateral para reglamentar la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, ajustado al Convenio Marco Europeo sobre la Cooperación Transfronteriza de las Comunidades o Autoridades Territoriales (Tratado de Madrid). Dicho Tratado se inspiró en el Tratado hispanofrancés de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, también conocido como el Tratado de Bayona<sup>9</sup>.

El Tratado Bilateral entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades e instancias territoriales, también conocido como el *Tratado de Valencia* se firmó el día 3 de octubre de 2002 y entró en vigor el 30 de enero de 2004. Dicho Tratado configuró un nuevo marco legal para el desarrollo de la cooperación transfronteriza hispanoportuguesa, estableciendo

“una base jurídica sólida a la que se han acogido todas las regiones fronterizas adaptando al efecto sus protocolos de cooperación” (HERRERO DE LA FUENTE, 2012).

Este Tratado reguló el objeto y el ámbito territorial de aplicación de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal, el régimen jurídico, los contenidos y el Derecho aplicable a los convenios de cooperación transfronteriza y la composición de la Comisión Hispano Portuguesa de seguimiento del Tratado, diferenciando los organismos de cooperación sin personalidad jurídica: Comunidades de Trabajo y Grupos de Trabajo (España), Asociaciones de Derecho Público y Empresas Intermunicipales (Portugal) de los organismos de cooperación con personalidad jurídica: Consorcios (España); además

de delimitar el ámbito funcional de todos ellos (HERRERO DE LA FUENTE, 2012).

Al amparo del Tratado de Valencia se crearon una multitud de acuerdos y de asociaciones transfronterizas entre agentes públicos de uno y otro lado de *La Raya*. Hasta octubre de 2016 se habían acogido al Tratado un total de treinta (30) Convenios: quince (15) firmados entre administraciones locales; catorce (14) entre administraciones regionales y solo uno (1) de carácter mixto; siendo en su inmensa mayoría convenios para el establecimiento de un marco general de colaboración (27 de 30) mediante la creación de organismos de cooperación transfronteriza sin personalidad jurídica (21 de 30)<sup>10</sup>.

Entre esta asombrosa proliferación de nuevas entidades de cooperación transfronteriza de segunda generación destaca la figura de las Comunidades de Trabajo, cuyo ejemplo más elaborado y estudiado es la Comunidad de Trabajo de Galicia Norte de Portugal (VARELA ÁLVAREZ, 2008; CANCELA, 2008; ROJO & VALERA, 2010; TRILLO SANTAMARÍA, 2010). A esta primera Comunidad de Trabajo le siguieron otras en los años siguientes hasta completar todo el mosaico pluriregional de la frontera. Generalmente, fue en el seno de estas Comunidades de Trabajo donde se diseñaron los primeros programas conjuntos de intervención por las comisiones mixtas de cooperación, conformando nuevos espacios de encuentro e interacción entre agentes subestatales de ambas partes de la frontera; fue ahí, en la interacción que generaron estas Comisiones donde se fraguó una incipiente gobernanza transfronteriza de carácter interinstitucional que conforma, a nuestro parecer, buena parte de la esencia y la singularidad de la cooperación transfronteriza de segunda generación.

El Tratado de Valencia propició además el surgimiento de numerosas Asociaciones Transfronterizas de Municipios que trabajaban bien en paralelo bien en conjunción con las Comunidades de Trabajo. En el contexto de la frontera lusoespañola, el ejemplo más conocido y consolidado de estas nuevas Asociaciones Transfronterizas surgidas al amparo de los Tratados y los Fondos de la Cooperación fue una Asociación intermunicipal asentada entre Galicia y el Norte de Portugal: o Eixo Atlántico. De acuerdo con Celso Cancela, dicha entidad

<sup>9</sup> El Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, firmado en Bayona el 10 de marzo de 1995, entró en vigor el 24 de febrero de 1997 (BOE de 10 de marzo de 1997). Dicho Tratado constituye la primera regulación pormenorizada de los procedimientos para establecer la

cooperación transfronteriza entre entidades subnacionales ubicadas a uno y otro lado de una frontera internacional común; en este caso, la frontera francoespañola.

<sup>10</sup> Informe (anónimo) sobre la cooperación transfronteriza realizada por las entidades territoriales españolas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Madrid (oct. 2016).

“confiere a la cooperación una dimensión que sobrepasa lo transfronterizo en favor de lo interregional, constituyendo un prematuro y singular ejemplo de cooperación transfronteriza de tercera generación” (CANCELA, 2008).

Aparte de las entidades mencionadas, durante la cooperación de segunda generación, en el contexto de las regiones del interior de la frontera luso-española se desarrolló otra importante figura e instrumento de cooperación transfronteriza, nos referimos en particular a los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas. En el ámbito de las relaciones institucionales, el objetivo primordial de los Gabinetes de Iniciativas Transfronterizas es favorecer la interacción entre las administraciones locales y regionales de ambos lados de la frontera, con el fin de facilitar la cooperación transfronteriza a nivel subestatal, tratando de amortiguar las dificultades derivadas de la diferente distribución de competencias a nivel local, regional y nacional. Una labor de empuje y de gobernanza multi-nivel difícil e imprescindible para desarrollar una cooperación transfronteriza de *tercera generación*.

#### 4.3. Cooperación transfronteriza de tercera generación

La nueva programación de los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013 otorgó a la cooperación entre estados miembros una mayor entidad e importancia, al integrarla dentro de un nuevo Objetivo Comunitario: la Cooperación Territorial Europea; diferenciando la *cooperación transfronteriza entre regiones* adyacentes a las fronteras terrestres y marítimas de dos o más estados miembros o al menos de un estado miembro y de un país tercero, de la *cooperación transnacional*, en la que colaboran socios nacionales, regionales y locales de dos o más países y de la *cooperación interregional*, centrada en el intercambio de experiencias, la identificación de buenas prácticas de cooperación y el análisis de tendencias sobre la cohesión territorial en Europa<sup>11</sup>. La política europea de desarrollo regional ha pasado, al mismo tiempo, de estar centrada en la creación de infraestructuras físicas a ser una política orientada a la inversión que promueve la creación de empleo y el crecimiento a largo plazo, en consonancia con

los objetivos de la Agenda para el Crecimiento de Europa 2020. La Reforma de los Fondos Estructurales de 2013 amplió la financiación del FEDER a las actuaciones desarrolladas en las regiones fronterizas de Europa, con el fin de atender las dificultades especiales que experimentan dichas regiones y de apoyar su desarrollo sostenible<sup>12</sup>. Adicionalmente se crearon nuevos e importantes instrumentos de gestión descentralizada. Sobre estas bases se desplegó la cooperación transfronteriza de tercera generación.

El inicio de la cooperación transfronteriza de tercera generación en la frontera luso-española coincide con la puesta en marcha del Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP) y con la creación de un singular instrumento de cooperación transfronteriza: la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

El Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (2007-2013) representó un salto cualitativo, tanto respecto a la estrategia como a las formas de la cooperación. La Iniciativa Comunitaria INTERREG se transformó en un Programa específico para el Desarrollo de la Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal, asentado en una estructura organizacional compleja de representación y gestión compartida, en la que se trató de involucrar, de una manera más efectiva, a los agentes públicos y privados en la cooperación para el desarrollo sostenible de la Frontera.

El impacto y los resultados de INTERREG en la frontera hispanolusa han sido en general positivos, aunque disímiles y en algunos casos contraproducentes. Durante sus tres primeras fases de implementación (1990-2006), INTERREG fomentó el conocimiento sobre la frontera y la creación de múltiples infraestructuras, propiciando la descentralización y la colaboración interinstitucional, sobre todo a nivel regional y local, así como una mayor integración social y territorial de las regiones fronterizas, poniendo de manifiesto, al mismo tiempo, las dificultades de dicha cooperación, así como la falta de instrumentos adecuados para llevarla a cabo.

<sup>11</sup> Fuente: Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP). Dirección General de Política Económica. Consejería de Economía, Competitividad e Innovación. Gobierno de Extremadura. Enlace: <https://www.poctep.eu/> Fecha de consulta: 1/12/2018

<sup>12</sup> Reglamento (UE) nº 1301/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006. DUE L 347/289, de 20/12/2013.

Para tratar de paliar esta situación y corregir, al menos parcialmente, los efectos no deseados de la cooperación transfronteriza, la Comisión Europea y el Consejo Europeo incentivaron una cooperación territorial diversificada y ampliada, recurriendo a figuras emblemáticas de la cooperación en Europa como son las Euroregiones y a la implementación de nuevas estructuras e instrumentos de cooperación, tales como las Agrupaciones Europeas de Interés Económico o las más recientes AECT (ARENAS, 2008b: 109-126; MARTÍNEZ, 2010).

Las AECT se gestaron en los debates que siguieron a la aprobación del Convenio Marco de Madrid por el Consejo de Europa, animados por la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) y otras instituciones europeas (Comisión Europea, Parlamento Europeo y Comité de las Regiones) con el fin de disponer de un instrumento jurídico de Derecho Público “que permitiera una cierta profundidad política, administrativa e institucional de los procesos de cooperación transfronteriza descentralizada”. Durante este proceso, en el que participaron activamente las regiones fronterizas y transfronterizas europeas se generaron importantes fricciones en torno a las competencias, constituyéndose como un espacio singular de lucha simbólica en el actual proceso de construcción de Europa que se decantó a favor de los intereses de las regiones fronterizas y transfronterizas y condujo a la aprobación del Reglamento de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)<sup>13</sup>.

Fue en torno a estas figuras relevantes, especialmente a las AECT donde se desarrolló y se sigue desarrollando una cooperación más estructurada, aunque con las limitaciones derivadas de la interpretación que hagan de ella los respectivos Derechos nacionales. Con la reforma del marco legal de las AECT, en 2013, se simplificó su proceso de constitución y se ampliaron sus funciones, dotándola de una mayor seguridad jurídica y abriendo la posibilidad de participación en la misma de empresas privadas y de entidades externas ubicadas en países no miembros de la UE o en territorios ultramarinos. A día de hoy, el éxito de esta nueva figura de la cooperación transfronteriza es más que evidente<sup>14</sup>.

Según Martín Guillermo, las tradicionales funciones mejoradas en base a la experiencia acumulada, junto con las nuevas oportunidades que confiere el Reglamento General y de la Cooperación Territorial Europea para las AECT, referidas a la ejecución de actividades de Política Regional: “nos permiten vislumbrar una nueva generación de AECT tanto desde el punto de vista legal como desde el operativo”; las cuales parecen estar llamadas a jugar un papel muy relevante dentro de las Políticas de Cohesión y Desarrollo Territorial junto con los Nuevos Espacios e Instrumentos de Cooperación, las Estrategias Macrorregionales y las Agencias Especializadas (GUILLERMO, 2017: 275-276).

La proliferación de este original instrumento de cooperación y gestión descentralizada (AECT) ha conformado un complejo entramado de redes y experiencias transfronterizas, localizadas principalmente en Europa Central y Suroccidental. Dicha red se superpone a otras ya existentes o en proceso de constitución, lo que enmaraña, aún más, el entramado de la cooperación. Este impresionante desarrollo institucional de la cooperación territorial en Europa se ha visto acompañado además por nuevas formas de gobernanza multinivel en las fronteras (VARELA ÁLVAREZ, 2008; ROJO & VARELA, 2010).

En el contexto de la frontera hispanolusa, los ejemplos más sobresalientes de estas nuevas formas de hacer cooperación se localizan, una vez más, en la zona norte, en el área de Galicia Norte de Portugal; aunque estas figuras se van expandiendo progresivamente a otras áreas de dicha frontera (LÓIS BARRIO & al., 2016: 103-122). Para algunos, esta cooperación transfronteriza descentralizada representa

“una nueva institucionalidad de cooperación informal e inmaterial”, caracterizada por “la proximidad, la diversidad y la flexibilidad [...] que permite crear identidad y pertenencia común a una estructura de cooperación transfronteriza formal-informal” y que puede “hacer evolucionar la cooperación hacia otro modelo” (DOMÍNGUEZ & VARELA, 2015),

sin llegar a suplantar a las respectivas identidades locales y nacionales (TRILLO SANTAMARÍA & al., 2015: 183); sin embargo, a pesar de los innumerables proyectos realizados, de las

<sup>13</sup> La Unión Europea aprobó en 2006 el Reglamento 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial. Dicha figura coexiste actualmente con la Agrupación Transfronteriza de Cooperación Territorial del Consejo de Europa.

<sup>14</sup> Desde la entrada en vigor del Reglamento de las AECT (2007) hasta finales de 2016 se registraron en la Plataforma del Comité de las Regiones un total de su 65 AECT y, al parecer, su número no para de crecer.

complejas estructuras de cooperación creadas, de las múltiples inversiones realizadas, generalmente persiste, en casi todas partes, una distancia considerable entre la cooperación transfronteriza institucional y la sociedad civil residente en las inmediaciones de La Raya.

Este singular fenómeno de distanciamiento entre las políticas implementadas por la Unión Europea y los problemas e intereses de su ciudadanía no parece ser exclusivo de esta frontera, sino que es, por el contrario, un fenómeno generalizado

y preocupante para el futuro de Europa (GOBERT-KECKEIS, 2017). A nuestro parecer, dicho fenómeno estriba en la disyuntiva entre “trabajar para tratar de unir a los estados” y “trabajar para unir a los ciudadanos”; dilema que nos remite, en última instancia, a la sustancial y quizá inconmensurable diferencia entre la *cooperación institucional* y la *cooperación tradicional*. La conjunción sinérgica entre ambas constituye la asignatura pendiente de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal; un gran reto o desafío que tenemos que enfrentar reflexivamente, de cara al futuro.

Fases	Periodo	Principales hitos o referentes	Características
<b>Primera generación</b>	<b>1977-1990</b>	Tratado de Amistad y Cooperación entre España y Portugal de (1977)	Marcado carácter centralista: estatalidad cerrada
		Tratado de Madrid (1980)	Integrada en las políticas de Relaciones Internacionales
		Cumbres Ibéricas: Sintra, 1983; Alcántara, 1985; Guimarães, 1986; Madrid, 1987; Doñana, 1988 y Lisboa (1988)	Marcado carácter formal y legalista Protagonismo de los estados
		Primer Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (1986-1990)	Baja participación de los entes subnacionales
<b>Segunda generación</b>	<b>1991-2006</b>	Primera Reforma de los Fondos Estructurales (1988)	Cooperación transfronteriza subsidiada
		Iniciativa Comunitaria INTERREG (1990-2006)	Estatalidad abierta: proliferación de acuerdos, comisiones, convenios, entidades, instrumentos, formas e iniciativas de cooperación transfronteriza
		Gabinete de Iniciativas Transfronterizas de Extremadura, Región Centro, Alentejo	Predominio de la cooperación institucional entre entidades públicas a diferentes niveles: nacional, regional, local
		Cumbre Ibérica (Salamanca, 2000)	Dificultades de relación entre entidades jurídicas y administrativas diferentes de diferentes estados
		Tratado de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (Valencia, 2002)	Disfuncionalidad estructural de la cooperación
<b>Tercera generación</b>	<b>2007-</b>		Integración de la cooperación transfronteriza en los Programas de Cooperación Territorial europea
			Ampliación y diversificación de la cooperación
			Puesta en marcha de las Estrategias Macrorregionales
		Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal (POCTEP) (2007-2013)	Estructura organizacional compleja de representación y gestión compartidas
		Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) (2006):	Surgimiento de nuevas y viejas formas de cooperación y de gobernanza multinivel en la frontera:
		Segunda Reforma de los Fondos Estructurales (2013)	Eurorregiones (Galicia, Norte de Portugal, 2008; Zas Net, 2009; EUROACE, 2009)
			Eurociudades (Chaves, Verín, 2008; Elvas, Badajoz, Campomaior, 2018; Guadiana, Ayamonte, Castro Marín, 2018; Vilar Formoso, Fuentes de Oñoro, 2019)

FIG. 2/ **Generaciones (fases), periodos, hitos y características de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera luso española (1977-actualidad).**

Fuente: elaboración propia

## 5. Conclusiones

Quizá, la primera y más relevante conclusión que se deriva de este trabajo sea la constatación de la diferencia y el distanciamiento entre dos formas de cooperación transfronteriza en la frontera luso española; nos referimos evidentemente a la *cooperación tradicional* y a la *cooperación institucional*. La persistencia de esta diferencia distante nos lleva a suponer la existencia de una cierta inconmensurabilidad entre ambas, a pesar de algunos ejemplos elocuentes de confluencia sinérgica y enriquecedora entre ellas, presentes en esta frontera; los cuales constituyen lamentablemente una excepción, al menos hasta el momento presente.

La cooperación transfronteriza institucional entre España y Portugal, tal como la entendemos aquí, cuenta ya con más de cuarenta años de historia. Dicha cooperación se inició a mediados de los años setenta del siglo XX como parte de las políticas de apertura y acercamiento entre ambos países ibéricos, durante la etapa final de sus respectivas dictaduras. Esta cooperación, en sus comienzos, estuvo impulsada directamente por los gobiernos centrales sin la participación de otros entes subnacionales ni la sociedad civil, quienes se fueron incorporando paulatinamente a dicho proceso en la década de los años ochenta.

La integración de España y Portugal en la Comunidad Económica Europea (1986), coincidiendo con la adopción del Acta Única Europea (1987), la Reforma de los Fondos Estructurales (1988) y la puesta en marcha de INTERREG (1990) produjo un impacto decisivo en las relaciones transfronterizas, auspiciadas y financiadas por Europa en el marco de sus políticas de desarrollo regional e integración territorial. La afluencia de cuantiosos recursos financieros para el desarrollo y la integración de las *regiones problema*, muchas de ellas transfronterizas, canalizados especialmente a través del FEDER y de la Iniciativa Comunitaria INTERREG, posibilitó el nacimiento de una cooperación transfronteriza de segunda generación. Esta clara dependencia de los fondos europeos nos permite entender la singular naturaleza de la cooperación transfronteriza institucional en la frontera hispanolusa y definirla, en buena medida, como un desarrollo transfronterizo subsidiado, cuyo futuro se presenta sumamente incierto.

En el contexto de la frontera luso española dicha cooperación ha evolucionado desde la planificación desde arriba (*top down*) hacia una intervención desde abajo (*bottom up*) mediante una cesión progresiva de competencias y de

protagonismo de los estados a los entes subnacionales, al tiempo que se han diversificado los agentes (actores) de la cooperación, las actuaciones, las estructuras de gestión y los instrumentos de intervención. En consonancia con una tendencia general, a nivel europeo, dicho proceso parece encaminarse hacia una cooperación de tercera generación basada en la puesta en valor de los recursos endógenos de manera sostenible, el trabajo en red, la apertura al exterior, la gestión compartida y la participación social, en la que la sociedad civil parece estar llamada a desempeñar un papel más relevante, incluso de liderazgo, con el respaldo institucional.

El análisis del marco legal normativo de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal denota un claro avance de la legislación europea en base a los principios de *subsidiariedad* y *proporcionalidad*, en espacios de poder —como las fronteras o las Relaciones Internacionales— reservados tradicionalmente como competencia exclusiva de los Estados. Actualmente, la disputa simbólica y real subyacente, entre entidades supranacionales y nacionales, sobre la fuente de legitimación para reglamentar las relaciones territoriales dentro de la Unión Europea parece decantarse a favor de ésta última, con la aquiescencia, más o menos explícita, de los respectivos Estados; aunque este proceso de transferencia de legitimidad no es determinista y puede ser reversible.

Para construir una cooperación sólida y proyectada al futuro, una cooperación transfronteriza de cuarta generación será preciso aunar voluntades, crear verdaderas estructuras de gestión compartida, no simulacros, desbrozar amplios espacios de encuentro entre las autoridades, los técnicos y la gente corriente, trabajar con una perspectiva a medio y largo plazo sobre los aspectos intangibles de la cooperación, implicar a la población en general, especialmente a los más jóvenes y desarrollar, en definitiva, su dimensión lúdica y humana mediante una *cooperación con rostro humano*. Esta cooperación transfronteriza debería ser capaz de lograr que todos nos sintamos involucrados y participemos en ella; en este sentido, no estaría de más recordar lo que ya nos sugería Manuel Bento Rosado en 1996 acerca de la importancia de la implicación directa y la participación efectiva de la ciudadanía en la cooperación transfronteriza, porque sin dicha implicación, simplemente, “*não haverá Europa sem fronteiras*” (BENTO ROSADO, 1996: 505-509).

Tampoco estaría de más recordar aquí lo que tenía en mente uno de los principales artífices del proyecto original para la construcción de Europa

(Jean Monnet), el cual pretendía “no tanto coaligar estados sino unir a los hombres” (MOT, 2014, p.55); para ello nos harán falta, junto con los recursos materiales, grandes dosis de entendimiento, de curiosidad, de convicción y de buena voluntad para superar con éxito esta apuesta trascendental para el futuro, no solo de Europa. En este sentido, la *cooperación tradicional* que se viene haciendo de manera natural desde tiempos inmemoriales, por los habitantes de *La Raya* y de otras muchas fronteras, debería servirnos de inspiración para encontrar e imitar maneras singulares de hacer una cooperación más cercana, actualiza constantemente, construida sobre las diferencias las y complementariedades que nos caracterizan.

## 6. Bibliografía:

- ARENAS, N (2008a): “La cooperación transfronteriza como política derivada de la Unión Europea. Sus instrumentos jurídicos”. En P. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 77-95), Barcelona, Atelier.
- (2008b): “Los grandes proyectos europeos de cooperación transfronteriza. El concepto de “Eurorregión”. En P. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 97-118), Barcelona, Atelier.
- BARNES, J. (2008): “Las administraciones públicas españolas en la cooperación transfronteriza”. En P. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 183-196), Barcelona, Atelier.
- BELTRÁN, S. (2008): Puesta a punto de la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial en el ordenamiento español ¿más fácil o más difícil? *Revista da Eurorrexión Galicia Norte de Portugal*, nº 13: 23-38.
- BENTO ROSADO, M. (1996): “A cooperação no óptica da criação de um espaço transfronterizo”. En A. CAMPESINO & C. VELASCO (Coord.), *Portugal-España. Ordenación Territorial del suroeste comunitario. Actas del VIII Coloquio Ibérico de Geografía* (pp. 505-509), Cáceres, Servicio Publicaciones de la Universidad de Extremadura.
- BLANCO-MORALES, P. (Coord.) (1996): *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa*, Mérida, Editora Regional.
- CABERO, V. (2004): *Iberismo e Cooperação (pasado e futuro da Península Ibérica)*, Porto, Campo das Letras.
- CAIRO CAROU, H. & al. (Ed.) (2018): *Rayanos y forasteros. Fronterización e identidades en el límite hispano-portugués*, Madrid, Plaza y Valdés.
- CANCELA, C. (Ed.) (2008): *Cooperación transfronteriza: Comparando las experiencias ibéricas, Santiago de Compostela*, Tórculo Edicións.
- COSTA NEVES, C. (2001): Las relaciones político-diplomáticas entre Portugal y España en la segunda mitad del siglo XX. *Investigaciones históricas: Época moderna y contemporánea*, 21, 397-408. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=245973> (25.07.2018)
- DÍAZ BARRADO, C.M. (1996): “Marcos convencionales interestatales. En BLANCO MORALES, P. (coord.). *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa* (pp. 37-60)- Mérida: Editora Regional de Extremadura.
- DOMÍNGUEZ, L. & VARELA, E.J (2015): Construyendo Europolis a partir de la cooperación local “informal” en los espacios fronterizos de Europa: El caso de la RIET. *Geopolítica (s)*, nº 2, vol. 6, 225-246. doi: [https://doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2015\\_v6.n2.48428](https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2015_v6.n2.48428)
- DUARTE DE ALMEIDA, A. L. & PARDO, Mª C. (2008): Eurocidade Chaves-Verín. Um instrumento de desenvolvimento económico e social. *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, vol. 13, 81-99. Recuperado de: [www.eixoatlantico.com](http://www.eixoatlantico.com) (17.03.2019).
- EMBIU IRUJO, A. & FERNÁNDEZ CASADEVANTE, C. (2008): *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho comunitario y el Derecho español*, Madrid, Iustel.
- FERNÁNDEZ, P.A. (2008): “La obligación internacional de la cooperación transfronteriza entre España y Portugal: aspectos generales y tratado específico”. En P.A. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 21-27), Barcelona, Atelier Internacional.
- FERRAO, J. (2002): “Fronreira Portugal-Espanha: um novo patamar de debate para as áreas fronteiriças?” En J. MORA ALISEDA & al. (Coord.), *Fronteras y vertebración espacial ibérica* (pp. 73-78), Cáceres, Fundicotex.
- GOBERT-KECKEIS, S. (coord.) (2017): Les Territoires Transfrontaliers: la fabrique de l’Europe. *Les Cahiers de la MOT (dossier)*. Recuperado de: [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Documents\\_MOT/FR\\_brochure\\_territoires\\_tf\\_MOT.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/FR_brochure_territoires_tf_MOT.pdf) (07.04.2018).
- GUILLERMO, M. (2017): Instrumentos legales para la cooperación transfronteriza. las agrupaciones europeas de cooperación territorial. *Cuadernos de Gibraltar*, 263-290. [https://doi.org/10.25267/Cuad\\_Gibraltar.2017.i2.10](https://doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.10)
- HERRERO DE LA FUENTE, A. A. (2012): Veinte años de cooperación transfronteriza con Portugal. *Revista de estudios europeos*, nº 56, 9-20. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/262553> (09-09.2018).
- LÓIS BARRIO, M. & LÓPES, P.L. & DÍAZ SANZ, M. (2016): “Las Eurociudades de la Raia: de Valença de Minho a Ayamonte. Experiencias de investigación”. En E.J. VARELA ÁLVAREZ & CANCELO, C. (Coords). *Las fronteras ante sus espejos. Relatos transfronterizos sobre Europa, América, Asia y el Magreb* (pp. 103-122), Vigo, Andavira.
- MARIÑO, F. M. (2006): “Ciertas características, desde la óptica jurídica internacional, de la cooperación transfronteriza”. En P. BLANCO-MORALES (coord.). *Marco jurídico de la cooperación transfronteriza hispano-lusa, Monografías jurídicas 1*, (pp. 23-35), Mérida, Editora Regional de Extremadura.

- MARTÍNEZ, E.J. (2010): Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (Unión Europea) frente a las Agrupaciones Euroregionales de Cooperación (Consejo de Europa): ¿competencia o complementariedad? *Revista de Estudios Europeos*, nº 56, 109-126. Recuperado de: [https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/EGTC\\_Article\\_2013\\_Sept.pdf](https://portal.cor.europa.eu/egtc/about/Documents/EGTC_Article_2013_Sept.pdf) (17.11.2019).
- MARTÍN-UCEDA, J. & CASTAÑER, M. (2018): Actores y proyectos transfronterizos en las fronteras ibéricas: Análisis comparativo a partir de INTERREG IV-A. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 78, 154-179. doi: <https://doi.org/10.21138/bage.2432>
- MEDINA, E. (2012): La Cooperación Transfronteriza entre el Noroeste de Extremadura (España) y la Beira Interior Sul (Portugal): una aproximación desde la perspectiva cualitativa (2ª parte). Almenara. *Revista Extremeña de Ciencias Sociales*, nº 3: 32-70.
- (2017): Marco jurídico y principales instrumentos de la cooperación transfronteriza institucional en Europa. *Investigaciones Regionales*, nº 37: 189-206.
- MOT (2014). L' Observation des Territoires Transfrontaliers. *Les Cahiers de la MOT*, nº 9. Recuperado de: [http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user\\_upload/documents/Documents\\_MOT/Cahiers/Cahiers de la MOT 9 FR.pdf](http://www.espaces-transfrontaliers.org/fileadmin/user_upload/documents/Documents_MOT/Cahiers/Cahiers de la MOT 9 FR.pdf) (05.05.2017).
- ODA, F. (2008): "La cooperación transfronteriza desde el punto de vista de la sociedad civil". En P. FERNÁNDEZ (Dir.), *La asimetría institucional entre España y Portugal en el marco de la cooperación transfronteriza (Andalucía, Algarve y Alentejo)* (pp. 241-261), Barcelona, Atelier.
- ROCHA MEDEIROS, E. (2009): *A Cooperação Transfronteiriça na Raia Ibérica: uma síntese geográfica dos impactes territoriais do INTERREG-A, Lisboa*, Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa.
- ROJO SALGADO, A. & VARELA ÁLVAREZ, E.J. (2010): Las Euroregiones como motores de la refundación europea: Una aproximación politológica. *Razón y Palabra*, nº 74, 15. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/277268051\\_Las\\_Euroregiones\\_como\\_motores\\_de\\_la\\_refundacion\\_Europea\\_Una\\_aproximacion\\_politologica](https://www.researchgate.net/publication/277268051_Las_Euroregiones_como_motores_de_la_refundacion_Europea_Una_aproximacion_politologica) (15.09.2018).
- SOBRIDO PRIETO, M. (2004): El Tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial. *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, nº 8, 839-852. Recuperado de: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2305/AD-8-46.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (21.09.2019)
- TRILLO SANTAMARÍA, J.M. (2010): *Fronteras y regiones transfronterizas en Europa. El caso de Galicia-Norte de Portugal (Tesis doctoral)*. Universidad Carlos III de Madrid. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=180266> (03.03.2019)
- TRILLO SANTAMARÍA, J.M. & GONZÁLEZ, L. & CARRIL, V. (2015): Ciudades que cruzan la frontera: un análisis crítico del proyecto Eurocidade Chaves-Verín. *Cuadernos Geográficos*, nº 54, vol. 1: 160-185. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/publication/280097735\\_Ciudades\\_que\\_cruzan\\_la\\_frontera\\_un\\_analisis\\_critico\\_del\\_proyecto\\_Eurocidade\\_Chaves-Verin](https://www.researchgate.net/publication/280097735_Ciudades_que_cruzan_la_frontera_un_analisis_critico_del_proyecto_Eurocidade_Chaves-Verin) (15.10.2019).
- VARELA ÁLVAREZ, E.J. (2008): Cooperación territorial de terceira xeneración a través das redes de gobernanza na península ibérica. *Revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, nº 13, vol. 3-5. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3956882> (12.08.2019).

## 7. Listado de acrónimos/siglas

- AECT: Agrupación Europea de Cooperación Territorial.  
 ADESVAL: Asociación para el Desarrollo del Valle del Alagón.  
 ADISGATA: Asociación para el Desarrollo Integral de la Sierra de Gata.  
 ARFE: Asociación de Regiones Fronterizas de Europa.  
 CCR: Comisiones de Coordinación Regionales.  
 DOCE: Diario Oficial de la Comunidad Europea.  
 FEDER: Fondo Europea de Desarrollo Regional.  
 GIT: Gabinete de Iniciativas Transfronterizas.  
 INTERREG: Iniciativa Comunitaria para la Cooperación Transfronteriza e Interregional en Europa.  
 LA RAYA/A RAI: Asociación Transfronteriza La Raya/A Raia.  
 MOT: Misión Operativa Transfronteriza.  
 POCTEP: Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza entre España y Portugal.  
 REDEX: Red de Desarrollo Rural de Extremadura.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 647-666

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.03>

CC BY-NC-ND



# El planeamiento paisajístico territorialista: análisis del grado de adaptación de la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio

Rebeca MERINO-DEL RÍO

Investigadora en periodo de orientación postdoctoral del Ministerio de Ciencia e Innovación  
Universidad de Sevilla

**Resumen:** El artículo se centra en evaluar el grado de correspondencia entre los principales planes paisajísticos desarrollados por la escuela territorialista y la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio. Para ello, tras identificarse los ejes en que se sustenta la metodología analítica a nivel teórico, se procede a realizar un análisis de las estructuras del *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* y del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*, ambos desarrollados siguiendo los presupuestos territorialistas. Se presta especial atención a las convergencias y divergencias existentes entre las secciones de los planes y las fases en que se divide la metodología analítica. Una síntesis del análisis comparado de ambos instrumentos nos permite hacer una propuesta de sistematización para las intervenciones en el paisaje ajustada a los postulados teóricos territorialistas.

**Palabras claves:** *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*; *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*; Metodología analítica; Adaptación; Plan paisajístico.

Recibido: 27.09.2020; Revisado: 22.1.2021

Correo electrónico: [rmdelrio@us.es](mailto:rmdelrio@us.es); [rebeca.merinodelrio@unifi.it](mailto:rebeca.merinodelrio@unifi.it); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8415-4872>

Esta investigación se enmarca en el Proyecto I+D+i Retos del Ministerio de Economía y Competitividad *Smart Architectural and Archaeological Heritage: instrumentos y estrategias de innovación para la integración de la gestión patrimonial, turística y paisajística* (HAR2016-79757-R). Investigador Principal Antonio Tejedor Cabrera, Universidad de Sevilla. También se enmarca en el Proyecto I+D+i FEDER Andalucía 2014-2020 – emergente de la Junta de Andalucía *Gestión Inteligente y Sostenible del Patrimonio Arquitectónico* (US-1263780). Investigador responsable Carlos Plaza y tutor del proyecto Antonio Tejedor Cabrera. Esta publicación deriva de una estancia breve en el Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti de la Università degli Studi di Firenze financiada por el VI PPIT-US.

## Territorialist landscape plans: analysis of the degree of consistency with the analytical methodology for the identity project of the territory

**Abstract:** This article aims to assess the degree of consistency between the landscape plans developed by the territorialist school and the analytical methodology for the identity project of the territory. This analytical methodology is grounded on three pillars that are identified in a first section. The structures of *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* and of *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*, both developed by following the territorialist presumptions, are analysed afterwards. Special attention is paid to convergencies and divergencies between the plans' sections and the phases in which the analytical methodology is thought to be divided. A synthesis of the comparative analysis of both instruments allows us to make a proposal to systematize the interventions on the landscape adjusted to the territorialist theoretical assumptions.

**Keywords:** *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*; *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*; Analytical methodology; Adaptation; Landscape plan.

### 1. Introducción

La elaboración y ratificación del Convenio Europeo del Paisaje de 2000 (DE EUROPA, 2001; REVISTA, 2008) supone un punto de inflexión en materia de planificación urbana y territorial por cuanto se establecen una serie de definiciones y limitaciones a las acciones sobre el paisaje que han condicionado la consecutiva práctica urbanística y la producción científica (PEDROLI, PINTO-CORREIA & CORNISH, 2006a; 2006b). Desde su entrada en vigor, el paisaje se ha convertido en la piedra angular de numerosas políticas europeas orientadas al refuerzo de la identidad local, una nueva coyuntura a la que los arquitectos-urbanistas y otros especialistas que operan sobre el territorio han tratado de responder a través de novedosas estrategias e instrumentos de planificación (MATA-OLMO & FERRER-JIMENEZ, 2021; TROIÑO VINUESA, 2011).

El carácter prescriptivo del Convenio, unido a la falta de consenso sobre la naturaleza del paisaje o de sus valores, ha dado lugar a un conjunto de escenarios heterogéneo para el desarrollo de las acciones de protección, gestión y ordenación del paisaje (SANTOS & GANGES, 2002-2003). Ello nos lleva a plantear como necesario el establecimiento de unas directrices de trabajo de aplicación autónoma que garanticen que, aun cuando no exista un contexto propenso para la innovación en

materia paisajística, las intervenciones sean efectivas, innovadoras y sostenibles. Para determinar estas directrices se opta por revisar la metodología propuesta por los autores de la *Società dei Territorialisti/e*. En ella la búsqueda de los valores identitarios del paisaje se concentra en el patrimonio territorial, lo que se vincula con un alto grado de eficiencia de las operaciones. La propuesta territorialista se suma a otras metodologías, entre las que destacan aquellas para la caracterización del paisaje histórico, *Historic Landscape Characterisation* HLC, o para la evaluación del carácter del paisaje, *Landscape Character Assessment* LCA (SWANWICK, 2002). Concretamente, la metodología para la evaluación del carácter del paisaje, ampliamente extendida, propone la identificación de los valores del paisaje como paso previo a la evaluación de su carácter (BUTLER & BERGLUND, 2014), coincidiendo con la propuesta territorialista. Si bien la metodología para la evaluación del carácter del paisaje entronca directamente con las definiciones del Convenio, esta presenta algunas deficiencias, como la propensión a que la identificación se limite a los valores objetivos del paisaje (BUTLER, 2016). Esta deficiencia se resuelve en la aproximación territorialista mediante una definición extensiva del patrimonio territorial que comprende los sedimentos territoriales materiales y cognitivos —tanto objetivos como subjetivos—, que recogen una parte fundamental de los valores patrimoniales e identitarios del paisaje (MERINO DEL RÍO, 2020: 240).

La *Società dei Territorialisti/e*<sup>1</sup> se funda en 2011 con el propósito de canalizar la actividad académica, institucional, empresarial y ciudadana hacia un modelo participativo de planificación urbana y territorial (MAGNAGHI, 2012). El responsable de esta iniciativa es el Profesor Alberto Magnaghi (POLI, 2018). La aproximación territorialista —como nos referiremos de ahora en adelante a la conceptualización y a la metodología empleados por los autores de la mencionada Sociedad— parte de una definición del territorio como el producto que resulta de la evolución conjunta de los asentamientos humanos y el ambiente (MAGNAGHI, 2000: 16). Sus teorías se construyen, entre otras, sobre las hipótesis del geógrafo Paul Vidal de La Blache para quien el ambiente es generador de una serie de “limitaciones” y “posibilidades” (VIDAL DE LA BLACHE, 1894; 1922) que se redefinen en el proceso de formación del territorio a la luz de los nuevos escenarios socioeconómicos. Territorio y paisaje en la aproximación territorialista son dos realidades inextricablemente unidas. La regeneración del paisaje, en tanto que es ilustrativo del proceso de formación del territorio, queda sujeta a los procesos coevolutivos entre los asentamientos humanos y el ambiente que producen el territorio, de los que es testigo el patrimonio territorial. Desde el punto de vista de la operatividad, la correlación entre la dimensión perceptible y la física aporta un soporte substancial al proyecto de paisaje.

Para los autores de la *Società dei Territorialisti/e* la redefinición del concepto de paisaje y el grado de protección jurídica que adquiere tras la entrada en vigor del Convenio, no solo sientan las bases de la investigación derivada en materia paisajística, sino también conllevan la asociación de nuevas connotaciones al concepto de territorio, la realidad física sobre la que habían girado sus investigaciones iniciales. La renovada aproximación al territorio se produce a través del concepto de patrimonio territorial en tanto que se le considera portador de una parte fundamental de los valores patrimoniales e identitarios del paisaje. Para ello la conceptualización se centra en una definición del patrimonio territorial amplia e integradora que aglutina el patrimonio natural y cultural (POLI, 2020).

El objetivo del análisis propuesto del grado de ajuste del *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* y del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* a la

metodología territorialista y del posterior estudio comparativo es la identificación de la estructura y las elaboraciones que presentan una mayor convergencia con la propuesta metodológica teórica. Las secciones y las elaboraciones identificadas se aíslan y ordenan para su eventual utilización no solo en el planeamiento paisajístico, sino también para el proyecto de paisaje desde el patrimonio, como se ha denominado a aquellas intervenciones arquitectónicas orientadas a la restitución de las dinámicas de formación del paisaje cultural (MERINO DEL RÍO, 2020).

La metodología seguida parte de una síntesis de los tres ejes en torno a los cuales se opina que se construye la metodología analítica. A ello le sigue un análisis descriptivo de los dos planes paisajísticos desarrollados con base en las investigaciones territorialistas. Este estudio se complementa con una interpretación sobre el grado de adaptación que presenta la estructura o las elaboraciones de cada plan con respecto al método teórico tomado como referencia. A continuación, se confrontan ambos planes tomando como base para la comparación el grado de correspondencia con la metodología analítica en cada una de las fases. El análisis contempla la escala regional y de ámbito. Toda esta información se sintetiza en un último apartado donde se ordenan las secciones y elaboraciones extraídas de los dos planes que presentan un mayor grado de correspondencia con el modelo teórico para su eventual uso en la práctica urbanística o para el denominado proyecto de paisaje desde el patrimonio.

## 2. Una metodología analítica para la proyección identitaria del territorio

A juicio de esta autora, la principal aportación al debate científico desarrollada por el Profesor Alberto Magnaghi, sin obviar la labor de fundamentación teórica preliminar, es el diseño de una metodología analítica para la proyección identitaria del territorio (MAGNAGHI, 2001). En ella se presentan los ejes y las correspondientes acciones para un proyecto integrado del territorio, el horizonte metodológico al que aspiran contribuir las investigaciones y la práctica territorialistas. Este proyecto representa un marco de trabajo general donde la sostenibilidad de los asentamientos

<sup>1</sup> <http://www.societadeiterritorialisti.it/2011/12/23/organi-de-lla-sdt/>

(Consultada el 6 de agosto de 2019).

humanos se hace depender del crecimiento del patrimonio territorial.

La metodología analítica se apoya en un modelo abstracto del territorio en el que su construcción histórica, como resultado de la evolución conjunta de los asentamientos humanos y el ambiente, se vincula con el crecimiento del patrimonio territorial (FIG. 1). En el diagrama se observa cómo a medida que se avanza en el tiempo el número de los sedimentos que forman el patrimonio territorial —representados como pequeñas flechas negras—, aumenta hasta el inicio de la fase n. A este modelo se le superpone otro propuesto por Raffestin, con el que se trata de justificar la necesidad de intervenir sobre el territorio ante las elevadas cotas de desequilibrio que se detectan actualmente entre los asentamientos humanos y el ambiente. De acuerdo con este segundo modelo la construcción del territorio se divide en tres subprocesos de territorialización, desterritorialización y reterritorialización, a los que aluden las siglas TDR (RAFFESTIN, 1984). La superposición de ambos modelos nos permite reconocer la causa de los desequilibrios entre los asentamientos humanos y el ambiente,

propios de la fase actual de desterritorialización, en la destrucción y el menoscabo del patrimonio territorial. Las investigaciones y la práctica territorialistas inciden precisamente en esta disfuncionalidad, que se trata de revertir estimulando la generación continuada de nuevos sedimentos que aumenten la masa patrimonial. La incorporación del factor tiempo es esencial, pues su consideración relativa consiente el estudio histórico-morfológico del proceso de sedimentación del patrimonio territorial, en el que se basan las operaciones para fomentar su crecimiento futuro.

La metodología para la proyección identitaria del territorio gira en torno a este análisis histórico-morfológico del proceso de sedimentación del patrimonio territorial, de lo que deriva el calificativo de analítico. La eficiencia de las acciones proyectuales con las que se persigue lograr el crecimiento del patrimonio territorial descansa en este análisis. La aplicación de la metodología analítica a través del proyecto integrado de territorio persigue forzar el advenimiento de una nueva fase de reterritorialización en la que el crecimiento continuado del patrimonio territorial vendría a garantizar el equilibrio entre los asentamientos humanos y el ambiente (DEMATTEIS & MAGNAGHI, 2018).

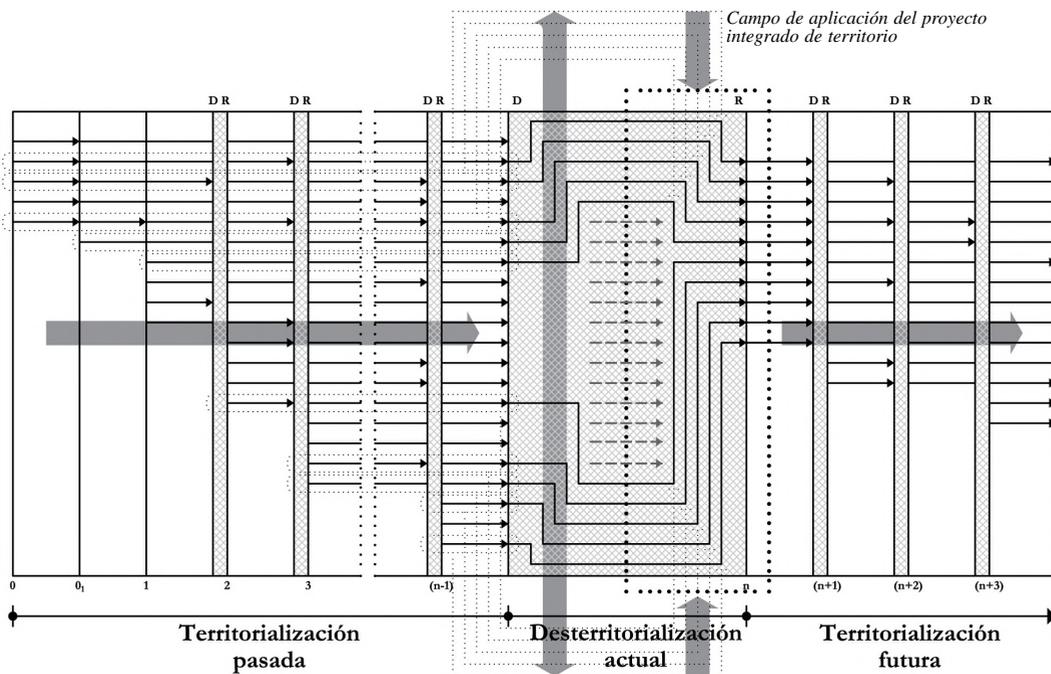


FIG. 1/ Repercusión del patrimonio territorial en el proceso TDR. Diagrama basado en el esquema de Alberto Magnaghi sobre el proceso de territorialización (MAGNAGHI, 2001: 28).

Fuente: Elaboración propia.

Tras revisar la bibliografía y constatar las diferencias existentes entre los distintos esquemas<sup>2</sup>, se concluye que la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio se organiza en torno a tres ejes: el patrimonio territorial, el ordenamiento de lugar<sup>3</sup> y el escenario estratégico. Se establecen tres fases, cada una de ellas relativa a un eje, cuya activación sistemática garantiza el crecimiento del patrimonio territorial: las primeras dos centradas en el patrimonio territorial y el

ordenamiento del lugar, en la parte estructural del esquema, y la tercera relativa al escenario estratégico, en la parte estratégica (FIG. 2). Las acciones relativas a la parte estructural remiten a la territorialización pasada y a la desterritorialización actual. Por su lado, las de la parte estratégica ponen el foco en la reterritorialización futura y poseen una importante componente utópica (CHOAY, 2008: 47-50; MAGNAGHI, 2000: 150-9).

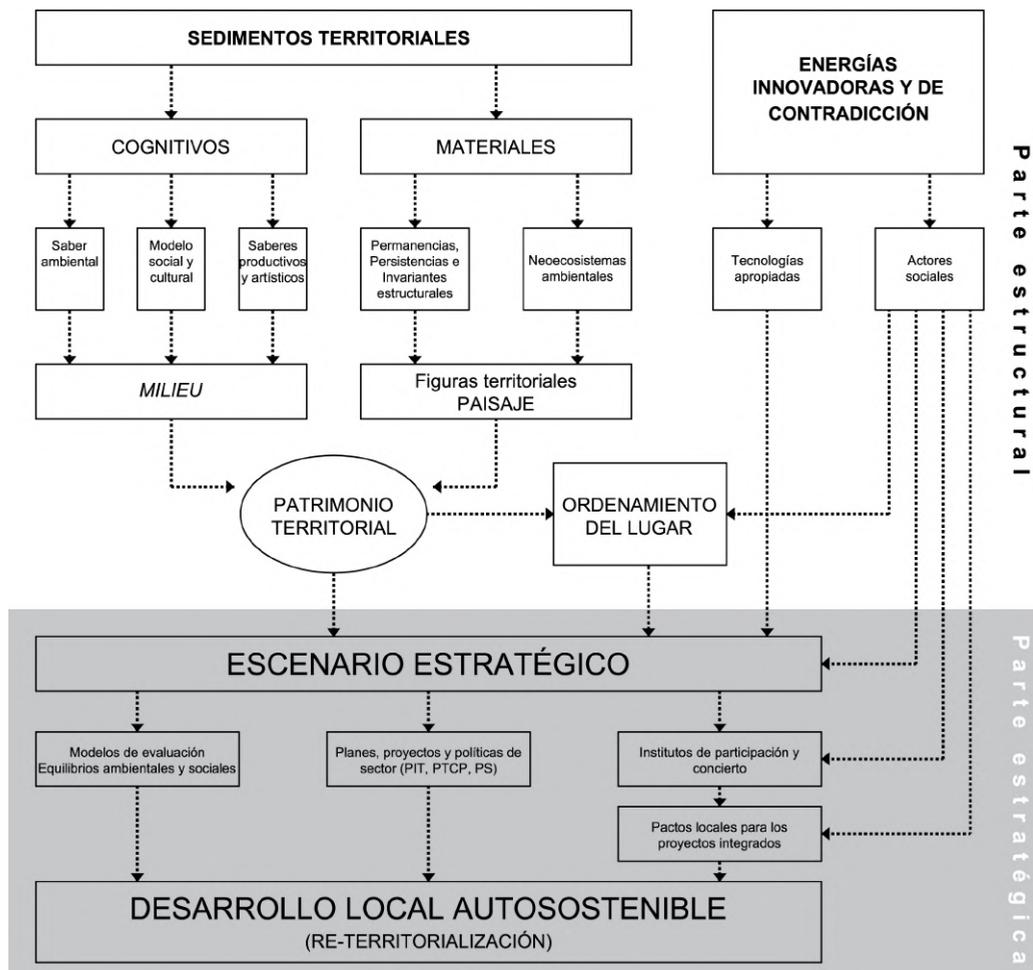


FIG. 2/ La metodología analítica para la proyección identitaria del territorio. Traducción del esquema propuesto por Alberto Magnaghi (POLI, 2011: 57).

Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> En los distintos textos, a medida que avanzamos en el tiempo, se constatan pequeñas alteraciones en la metodología. Por ejemplo, en *Il ritorno dei luoghi* Magnaghi diferencia cinco movimientos para que se produzca el retorno a la tierra a través del proyecto integrado de territorio: la definición del modelo de desarrollo autosostenible, el patrimonio territorial, el ordenamiento de los lugares, el diseño del escenario estratégico y la redefinición de tareas e instrumentos. Mientras tanto, en "Una metodología analítica per la progettazione identitaria del territorio" se diferencian los siguientes seis

episodios: el patrimonio territorial, el ordenamiento de los lugares, las reglas de la transformación, el escenario estratégico, la producción social del plano y el proyecto local y la redefinición de las competencias.

<sup>3</sup> Para esta investigación emplearemos el término *ordenamiento del lugar* para referirnos al denominado en italiano *statuto dei luoghi* por creerse que es el que mejor recoge el sentido del conjunto de las normas fundamentales que regulan una cierta estructura al que se refiere el *statuto* en sus dos vertientes: tanto la positiva como la instrumental.

En la parte estructural de la metodología analítica adquieren un papel fundamental el patrimonio territorial y el ordenamiento del lugar. Puesto que el fin último del proyecto integrado de territorio es el engrandecimiento del patrimonio territorial, la identificación de los sedimentos territoriales que lo integran se convierte en el punto de partida de cualquier estrategia proyectual desarrollada dentro de este marco. La detección e identificación del patrimonio territorial se realiza, de acuerdo con la teoría, a través de la descripción analítica de la identidad del lugar y del patrimonio territorial (MAGNAGHI, 2001). Esencialmente, en esta primera fase se trata de compilar y organizar la información disponible sobre los sedimentos materiales y cognitivos incidiendo, cuando fuese posible, en los distintos periodos históricos en que fueron generados, lo que permite entroncar con el análisis histórico-morfológico del proceso de sedimentación.

La segunda fase se centra en el ordenamiento del lugar, que se redefine en su vertiente instrumental en el seno de la investigación territorialista<sup>4</sup> (POLI, 2012: 257-66). La incorporación del ordenamiento del lugar en el planeamiento o los proyectos se materializa mediante la extracción de las invariantes estructurales y de las reglas de transformación del patrimonio territorial. La individuación de las invariantes estructurales trata de evidenciar la forma concreta en que se ordenan y relacionan los elementos que forman el patrimonio territorial de acuerdo con las estructuras en que se sistematiza el estudio del territorio atendiendo a las limitaciones y oportunidades propias de cada lugar. Estas estructuras son: la hidrogeomorfológica, la ecosistémica y ambiental y la antrópica. La organización y las relaciones estables entre los elementos, consolidadas en el largo tiempo de una forma única para cada lugar, constituyen las invariantes estructurales (MAGGIO, 2014). Estas permiten identificar ciertos rasgos característicos del paisaje (POLI, 2015b: 151) que constituyen una parte de los valores identitarios a los que se aludía en la introducción. Su estabilidad ha venido garantizando la sostenibilidad de los actos territorializantes a lo largo de la historia, pues implica la consideración del territorio como un soporte limitado por su propia naturaleza. Por su lado, la extracción de las reglas de transformación pone el foco en el proceso de consolidación del patrimonio territorial. Se persigue descubrir la lógica que subyace en las operaciones de generación,

tutela, reproducción y transformación del patrimonio territorial que han tenido lugar en el largo tiempo y que han supuesto un aumento de la masa patrimonial. Esta información, que es propia de cada lugar, se incorpora en los planes y/o proyectos con el fin de promover el crecimiento del patrimonio territorial.

En la tercera fase, la del escenario estratégico, las acciones buscan avanzar hacia un modelo de desarrollo local autosostenible apoyado en el crecimiento del patrimonio territorial. Por un lado, se establece la necesidad de elaborar visiones estratégicas de futuro en las que la valorización y puesta en uso del patrimonio territorial, atendiendo a las invariantes estructurales y las reglas de transformación recogidas en el ordenamiento del lugar, adquieren un papel central. En este sentido el escenario estratégico se presenta como la fase de la metodología en la que se definen “las perspectivas y el contenido de la re-territorialización” (MAGNAGHI, 2001: 46). Por otro, es necesario redefinir los modelos de valorización, los instrumentos de proyección y planificación, y los sistemas de gobierno (MAGNAGHI, 2005: 8). En este escenario, la planificación paisajística se presenta como un instrumento innovador con el potencial de lograr la integración de los bienes culturales y áreas de interés público en el contexto más amplio que los significa (MARSON, 2019: 18).

La participación de la ciudadanía y de los actores sociales es fundamental para que se garantice la eficiencia de la metodología, pues se entiende que históricamente el crecimiento del patrimonio territorial ha dependido de estos agentes, actualmente desprovistos de poder en la toma de decisiones. Su incorporación en los instrumentos de planificación se indica tanto para la confección del ordenamiento del lugar como para la definición del escenario estratégico. Para que el proyecto integrado del territorio sea efectivo, su alcance debe exceder la mera ordenación e incidir en aspectos relativos al gobierno del territorio. Los autores de la Sociedad abogan, en este sentido, por un sistema de gobernanza local pactada (POLI, 2020: 43) con una mayor implicación de la ciudadanía y los actores sociales —las denominadas energías de contradicción (MAGNAGHI, 2001)— en la toma de decisiones sobre el ordenamiento y la gestión del territorio que garantice la autosostenibilidad de las operaciones (POLI, 2011; 2013: 21).

<sup>4</sup> La definición de estatuto de lugar comúnmente compartida por los autores de la *Società dei Territorialisti/e* se propone y argumenta en el texto *Osservazione al PIT* realizado en 2007 por Paolo Baldeschi y Alberto Magnaghi con motivo de

uno de los seminarios sobre planificación impartidos en Empoli, recogido como anexo en *Regole e progetti per il paesaggio*.

Puesto que el crecimiento del patrimonio territorial se hace coincidir con la regeneración continua del paisaje cultural (MERINO DEL RÍO, 2021), se defiende que la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio es igualmente apropiada para aquellas operaciones sobre el paisaje que busquen incentivar su regeneración siempre que el concepto amplio del patrimonio territorial recoja los valores patrimoniales e identitarios del paisaje. Por ello, es fundamental que tanto la detección e identificación del patrimonio territorial como la extracción de las invariantes estructurales y las reglas de transformación se orienten a este fin, promoviéndose la participación ciudadana cuando fuese posible.

### 3. El plan paisajístico en el marco legislativo italiano

Lejos de desarrollar una producción teórica abstracta y autorreferencial, los autores de la *Società dei Territorialisti/e* encuentran en el planeamiento territorial y, más concretamente, en el paisajístico el medio idóneo para poner en práctica sus teorías y para evaluar el alcance de sus hipótesis. En la escena italiana destacan por su proximidad con la aproximación territorialista el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana con valenza di Piano Paesaggistico* y el *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* (MAGNAGHI, 2016). A pesar de estar elaborados por amplios equipos interdisciplinares, la conceptualización que subyace en ambos planes es aquella que sustenta el proyecto integrado del territorio. En ambos casos, el equipo redactor excede con creces a los representantes de la Sociedad, que se diluyen en los distintos equipos sectoriales. Se incorporan en estos equipos destacados miembros de la academia italiana (procedentes no solo de distintas universidades del país, sino también pertenecientes a disciplinas diversas como la arqueología, la geografía, historiadores, economistas, etc.), pero también actores externos no vinculados con la academia pertenecientes a la Administración Pública o la sociedad civil a través de asociaciones u organizaciones colectivas. En consonancia con el alcance y los objetivos del proyecto integrado de territorio, ambos planes buscan fomentar el crecimiento del patrimonio territorial, que se hace coincidir con una restitución de las dinámicas de formación del paisaje cultural.

Antes de pasar a analizar la estructura de cada plan, debe hacerse un breve inciso sobre el contexto nacional en el que surgen ambos instrumentos, puesto que ello ha condicionado su desarrollo. En 2004 se aprueba en Italia el

*Codice dei beni culturale e del paesaggio por Decreto Legislativo*. Este innovador Código se erige como un sólido referente para los técnicos que operan sobre el paisaje, pues incorpora un articulado dedicado exclusivamente a la tutela y valorización del paisaje que, al amparo del Convenio Europeo del Paisaje, homogeneiza criterios y regula las acciones a nivel normativo. En el art. 135 (1), se dispone que cada región

“someterá a normativa específica de uso el territorio mediante planes paisajísticos o bien planes urbanísticos-territoriales que consideren específicamente los valores paisajísticos” (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2004).

De esta forma se establecen dos instrumentos específicos para ordenar los paisajes: los planes paisajísticos confeccionados *ad hoc* y los planes de ordenación urbana o territorial adecuados a las especificidades de la dimensión paisajística. En cualquier caso, la elaboración de los planes paisajísticos se supedita a la revisión por parte del *Ministero per i Beni e le Attività Culturali*, que tiene la competencia de evaluar, junto con los gobiernos regionales, el nivel de cumplimiento de las disposiciones y el grado de integración de la componente paisajística en aquellos instrumentos no diseñados específicamente a tal fin.

El *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* es un ejemplo del primer tipo, mientras que el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana con valenza di Piano Paesaggistico* es un ejemplo del segundo tipo, en el que el instrumento precedente de ordenación territorial se modifica y adecúa a las disposiciones del Código, adquiriendo el valor de un plan paisajístico a pesar de que el punto de partida lo constituye el Plan de Ordenación Territorial. En el caso concreto del *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*, la supervisión por parte del Ministerio, lejos de perseguir la evaluación del grado de cumplimiento de las disposiciones, ha sido un apoyo para los equipos de técnicos y académicos involucrados en su redacción, pues ha fomentado la salvaguardia de algunos puntos claves de las propuestas (MARSON, 2015) frente a las tentativas de alterarlos sustancialmente que hubiesen afectado seriamente a la coherencia y efectividad final del plan.

El Código establece también, en el apartado primero del art. 143 (1), una serie de elaboraciones mínimas que deben comprender todo plan paisajístico. En primer lugar, el reconocimiento del territorio objeto de planificación, mediante el análisis de sus características paisajísticas que la naturaleza, la historia y sus interrelaciones han establecido. En segundo lugar, el reconocimiento de los

inmuebles y de las áreas declaradas de notable interés público. En tercer lugar, el reconocimiento de las áreas tuteladas por ley. En cuarto lugar, la identificación de otros inmuebles o áreas de notable interés público, definidos como bienes paisajísticos de acuerdo con los presupuestos del art. 134. En quinto lugar, la identificación de otros posibles contextos, que no se adecuan a los supuestos indicados en el art. 134, pero que se estima que deben someterse a medidas específicas de salvaguardia y de utilización. En sexto lugar, el análisis de las dinámicas de transformación del territorio. En séptimo lugar, la identificación de las intervenciones de recuperación y recualificación de las áreas especialmente comprometidas o degradadas y de otras intervenciones de valorización compatibles con las exigencias de la tutela. En octavo lugar, la identificación de las medidas necesarias para la correcta incorporación de las acciones de transformación del territorio, orientadas al desarrollo sostenible de las áreas interesadas. Para concluir, en noveno lugar, la identificación de los diversos ámbitos y de los relativos objetivos de calidad.

La definición extensiva del contenido de cada elaboración, así como el propio planteamiento desagregado de estas, permite numerosas interpretaciones en relación con su posterior desarrollo y la ubicación de cada elaboración dentro del plan, dando un amplio margen a los equipos técnicos y académicos para adecuar sus propuestas a estas directrices. Se opina que las elaboraciones sexta, octava y novena son especialmente oportunas para los autores de la Società dei Territorialisti/e, por cuanto son claves para garantizar la integración de la componente paisajística y permiten ajustar la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio al instrumento del planeamiento.

#### 4. La adecuación de la metodología analítica para una proyección identitaria del territorio al planeamiento paisajístico territorialista: los casos de la Puglia y la Toscana

Tanto en el *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* como en el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*, la metodología analítica subyace en la estructura y las distintas elaboraciones a nivel regional y/o a nivel de ámbito. No obstante, se constatan diferencias en la forma e intensidad con que la metodología analítica se materializa en ambos planes. Estas no hacen sino poner de manifiesto las distintas sensibilidades y consideraciones de los numerosos responsables

y agentes que participaron en las elaboraciones. El análisis que se presenta a continuación trata de evidenciar el grado de correspondencia entre cada uno de los dos ejemplos de referencia y la metodología analítica desarrollada a nivel teórico. Se incide en las convergencias y divergencias que se detectan entre las distintas secciones que estructuran los planes y las fases que se refieren a cada uno de los tres ejes de la metodología.

##### 4.1. El Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia

El *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* fue promovido y elaborado por parte del *Servizio asseto del territorio del Area politiche per l'ambiente, le reti e la qualità urbana de la Regione Puglia* y de la *Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*. Su redacción constó de tres fases: la propuesta de 2010, la adopción de 2013 y la aprobación de 2015. El Profesor Alberto Magnaghi fue el responsable científico de la propuesta de 2010, delegando las labores de asesoramiento en el Profesor Fabio Lucchesi y la Profesora Daniela Poli, entre otros. Como se recoge en su descripción, el *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* persigue la

“tutela y conservación de los valores ambientales y de la identidad social y cultural, así como la promoción y la realización de formas de desarrollo sostenible del territorio regional, en ejecución del Código en línea con los principios contemplados en el art. 9 de la Constitución, con la Convención Europea del Paisaje, firmada en Florencia el 20 de octubre de 2000, ratificada en el marco de la ley 9 de enero de 2006, n.14, y con el artículo 2 del Estatuto regional” (PPTR PUGLIA, 2015: 4).

Consta de las siguientes elaboraciones: [1] la relación general, [2] las normas técnicas de actuación, [3] el atlante del patrimonio ambiental, territorial y paisajístico, [4] el escenario estratégico, [5] las fichas de los ámbitos paisajísticos, [6] el sistema de tutela (bienes y entornos paisajísticos adicionales) y [7] el informe ambiental.

La estructura del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* constituye una traducción casi directa de la metodología analítica. En este caso se produce una doble aplicación de la metodología a las dos escalas en que se divide el plan: la regional y la del ámbito. A nivel regional las elaboraciones se dividen en dos grandes bloques: [3] el atlante del patrimonio, ambiental territorial y paisajístico y [4] el escenario estratégico. A nivel de ámbito, las elaboraciones que componen las fichas de ámbito reproducen este mismo

esquema solo que disgregado en tres secciones: [5.1] las descripciones estructurales de síntesis, [5.2] las interpretaciones identitarias y estatutarias y [5.3] el escenario estratégico.

A nivel regional, los dos bloques en que se dividen las elaboraciones se refieren a las partes estructural y estratégica de la metodología. El atlante remite a los ejes del patrimonio territorial y del ordenamiento del lugar, mientras que el escenario estratégico remite al eje con el mismo nombre. El primer bloque se divide a su vez en tres sub-bloques en los que las elaboraciones se suceden en orden creciente de síntesis e interpretación: [3.1] las descripciones analíticas, [3.2] las descripciones estructurales de síntesis y [3.3] las interpretaciones identitarias y estatutarias. La primera acción de la metodología analítica, la descripción analítica de la identidad del lugar y del patrimonio territorial, se realiza en las descripciones estructurales de síntesis. A través de las distintas elaboraciones se va extrayendo un corpus de los valores patrimoniales que poseen los distintos elementos territoriales que facilita la identificación de los sedimentos materiales que forman parte del patrimonio territorial.

En las descripciones estructurales de síntesis del atlante, se llama la atención, en primer lugar,

sobre la estructura de larga duración. La forman una serie de mapas en los que el equipo redactor presenta hipótesis sobre los elementos y relaciones que pudieron caracterizar el paisaje en los principales periodos históricos acontecidos en la región (FIG. 3). Esta descripción nos permite reconocer el valor patrimonial del paisaje en los sedimentos materiales que han persistido hasta nuestros días. Las conclusiones sobre aquellos elementos que forman la estructura de larga duración se recogen en el mapa de síntesis histórica de las matrices y de las permanencias de los asentamientos y los cultivos. En segundo lugar, destacan las elaboraciones con las que se extraen los morfotipos territoriales, rurales y urbanos, pues ponen el foco en los elementos y las relaciones entre elementos que se han consolidado tras un largo proceso de ajuste entre los asentamientos humanos y el ambiente y que han condicionado la construcción del territorio. Estas elaboraciones nos permiten reconocer los sedimentos del patrimonio territorial que atesoran los valores identitarios del paisaje precisamente por remitir al proceso de construcción del territorio, bien a través del estudio del proceso de sedimentación del patrimonio territorial, bien invocando a las morfologías que se han consolidado en el largo tiempo.

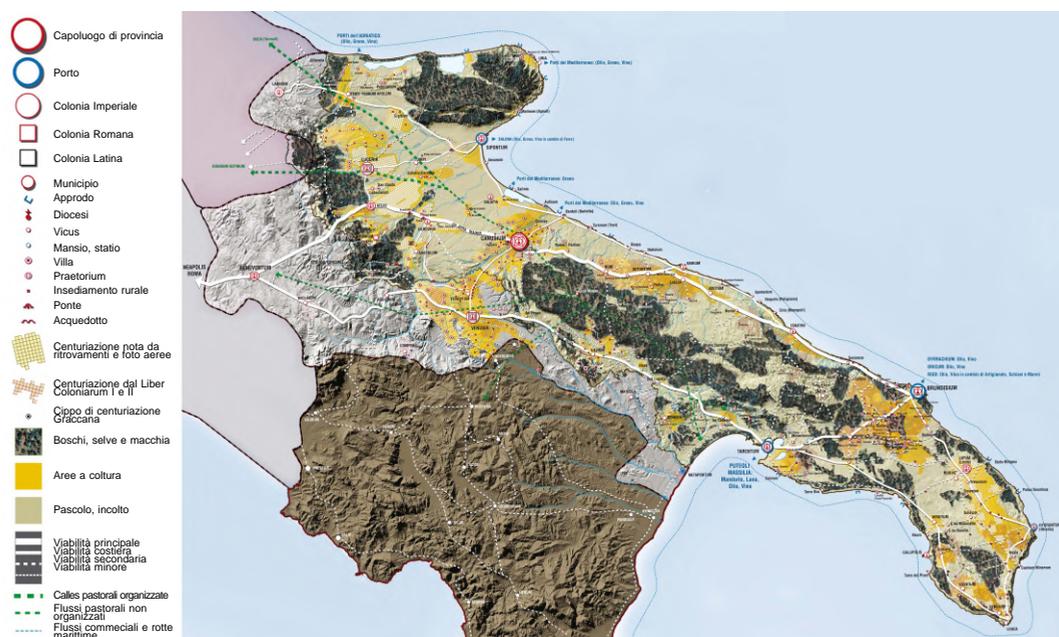


FIG. 3/ *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia, descripciones estructurales de síntesis, la estructura de larga duración: la Puglia romana (s. IV a.C. – s. VII d.C.), 2015. Escala del original 1:150.000.*

Fuente: Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia.

A nivel regional, la aproximación al ordenamiento del lugar se realiza en las interpretaciones identitarias y estatutarias. La síntesis e interpretación de ese corpus de valores patrimoniales e identitarios se materializa en dos mapas: la carta identitaria de los paisajes de la Puglia y la carta *Laudatio imaginis Apuliae*. En la primera se identifican las figuras territoriales paisajísticas, i.e. las unidades en que se dividen los ámbitos del paisaje, tomando como base los valores del patrimonio territorial de la región. Mientras tanto, en la segunda se representan de forma expresiva las figuras abstractas e idealizadas “en su identidad morfotopológica de larga duración” (PPTR PUGLIA, 2015: 55). Se llama la atención sobre el hecho de que no se incorpora un análisis ni de las invariantes estructurales ni de las reglas de transformación en esta fase.

La activación de las dos primeras fases del método a nivel regional es la que permite, tras un estudio interpretativo, la individuación de los distintos ámbitos del paisaje en que se organiza la región. El desarrollo de las elaboraciones a nivel de ámbito se beneficia de la información extraída a escala regional, que representa un marco general del que emanan los distintos estudios pormenorizados que dan cuerpo a las fichas. La

correspondencia entre las elaboraciones a nivel regional y las de ámbito pone de manifiesto el potencial de la metodología analítica de aplicarse a varias escalas y la forma de lograr altas cotas de integración entre ellas.

En el segundo bloque se define el escenario estratégico a nivel regional. En primer lugar, se especifican los objetivos generales y específicos que persigue el Plan Paisajístico, lo que enlaza con la definición de los horizontes de la metodología analítica. Para cada objetivo principal y secundario, se redacta una descripción y se identifican las acciones y proyectos necesarios para su realización, las elaboraciones del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* a tener en cuenta, los agentes involucrados y las tipologías normativas. A la descripción de los objetivos se le suman los cinco proyectos territoriales para el paisaje de la Puglia, basados en la valoración y puesta en uso del patrimonio territorial que porta los valores paisajísticos. Estos son la red ecológica regional, el pacto entre la ciudad y el campo, el sistema infraestructural para la movilidad blanda, la valoración y la recualificación integrada de los paisajes costeros y los sistemas territoriales para la fruición de los bienes patrimoniales. Un mapa de síntesis

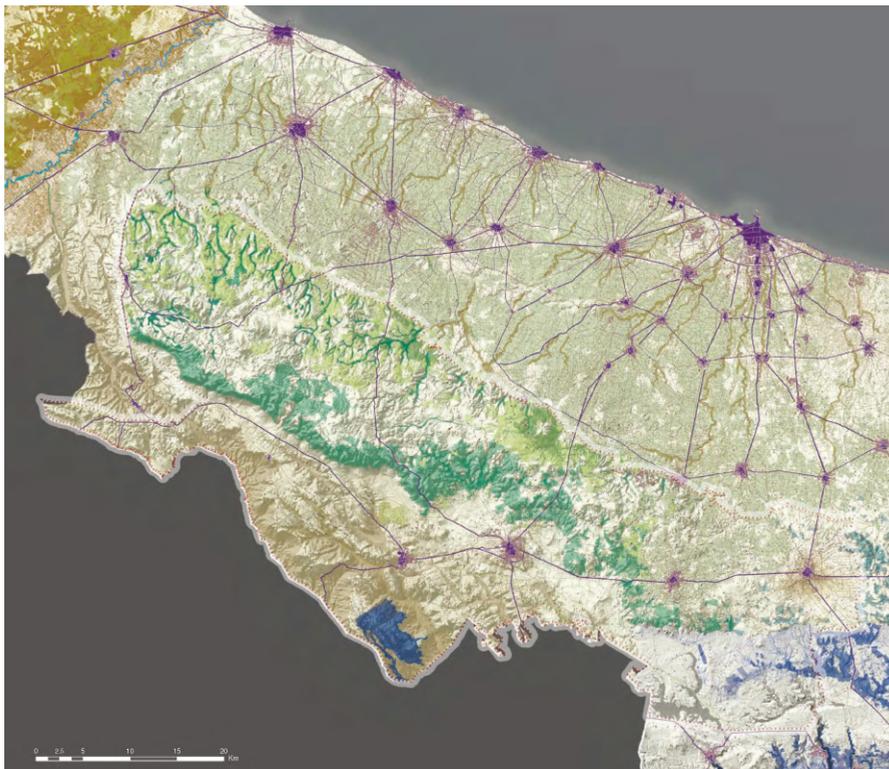


FIG. 4/ *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*, ficha del ámbito de paisaje de la Alta Murgia. Interpretación identitaria y estatutaria: los paisajes de la Puglia, 2015.

Fuente: *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*.

condensa los objetivos y los proyectos recogidos en el escenario estratégico, evidenciando el alto grado de coherencia que se consigue siguiendo el orden propuesto.

A nivel de ámbito, la estructura en tres partes ahora sí se corresponde directamente con la que subyace en la metodología analítica. Todas las fichas de ámbito se dividen en tres secciones: las descripciones estructurales de síntesis, la interpretación identitaria y estatutaria y el escenario estratégico. En las descripciones estructurales de síntesis se analizan la estructura hidrogeomorfológica, la estructura ecosistémica y ambiental y la estructura antrópica e histórico-cultural, para lo cual se toman como base las correspondientes elaboraciones a escala regional. En la interpretación identitaria y estatutaria, tras una breve descripción del ámbito de paisaje, se detallan las figuras territoriales y paisajísticas que componen el ámbito (FIG. 4). Para cada figura territorial se realiza una descripción estructural, se identifican las transformaciones en progreso y las invariantes estructurales. En la sección C, relativa al escenario estratégico del ámbito, se pormenorizan los proyectos territoriales para el paisaje regional y los objetivos de calidad paisajística y territorial. Los objetivos se refieren a cada una de las tres estructuras de la sección A, que también ordenan las tablas de las invariantes estructurales de la sección B.

Destaca el papel predominante de las figuras territoriales en las fichas, a las que se subsume la descripción estructural del ámbito. Las figuras territoriales constituyen uno de los puntos claves del esquema de la metodología analítica de Magnaghi. Se definen como las unidades territoriales reconocibles por la

“especificidad de las características morfotopológicas que han persistido a lo largo del proceso de territorialización” (PPTR PUGLIA, 2015: 46).

La decisión de supeditar la descripción estructural del ámbito —una entidad fundamental para el proyecto de paisaje— a estas figuras se considera controvertida, una decisión que no encuentra continuidad en el caso toscano, donde las invariantes se convierten en un dispositivo de trabajo autónomo que permite delimitar los ámbitos de paisaje a escala regional y describir estructuralmente cada ámbito con base en los distintos morfotipos extraídos.

Con respecto al contenido, la sección A de las fichas supone una reestructuración y una ampliación de la información más general que se recoge en las elaboraciones englobadas en el atlas regional. Frente al objetivo de extraer los valores patrimoniales de los bienes territoriales

que nos permitía identificarlos como integrantes del patrimonio territorial, a lo que respondían las elaboraciones que comprenden el atlas regional, la reorganización en las fichas de ámbito busca facilitar la labor de reconocimiento de los rasgos característicos del paisaje de cada ámbito. Para ello se recurre a una clasificación de acuerdo con las tres estructuras en que se realiza la lectura del territorio: hidrogeomorfológica, ecosistémica y antrópica. En la sección B se lleva a cabo una descripción de los rasgos estructurales que caracterizan el ámbito de paisaje. Esta se realiza por cada figura territorial. Así, tanto la extracción de las invariantes estructurales como de las reglas de transformación se supedita a la delimitación de las figuras territoriales que componen el ámbito. En la parte C de las fichas de ámbito se recupera la documentación gráfica desarrollada a nivel regional acerca de los proyectos territoriales para el paisaje de la Puglia. La escala menor favorece una definición más precisa de los elementos y las relaciones que deben valorizarse y ponerse en uso para lograr el crecimiento del patrimonio territorial. Se observa que las distintas elaboraciones que conforman las fichas de ámbito se despojan del carácter propositivo que poseían a nivel regional. Llama la atención que las invariantes estructurales y las reglas de transformación solo se mencionen en las fichas de ámbito, lo que hace que posean un interés particular por cuanto se orientan a esta extracción.

#### 4.2. *El Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana con valenza di Piano Paesaggistico*

*El Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* fue elaborado por parte del *Settore Tutela, Riquilificazione e Valorizzazione del Paesaggio* y del *Settore Sistema Informativo Territoriale ed Ambientale de la Regione Toscana*. Los eventos que conducen a su ratificación, tal y como reporta la coordinadora del proyecto, la Profesora Anna Marson, no estuvieron exentos de polémica y negligencias (MARSON, 2015). En noviembre de 2014, solo cuatro años después de la ratificación del Plan de Ordenación Territorial, fue aprobado un nuevo documento para el gobierno del territorio, que incorporaba aspectos discordantes con respecto al refrendado. La adecuación final del plan a este nuevo documento debilitó la propuesta inicial. El 27 de marzo de 2015 se ratifica el Plan Paisajístico por parte del gobierno regional, ratificado desde junio del mismo año por parte de la *Direzione Regionale per i Beni Culturali e Paesaggistici della Puglia del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo*.

El principal reto al que se enfrentó el nutrido equipo de colaboradores fue la integración del Plan Paisajístico en el Plan de Ordenación Territorial. En este caso fue la colaboración entre la Administración y el *Centro Interuniversitario di Scienze del Territorio* (CIST) —dirigido por el Profesor Giancarlo Paba hasta el año 2012 y por el Profesor Stefano Carnicelli desde el año 2013— la que veló por que el diseño de este complejo instrumento de planificación no se distanciara del marco conceptual territorialista. El responsable científico del proyecto es el Profesor Paolo Baldeschi. La memoria de este Plan de Ordenación Territorial con valor de Plan Paisajístico remite mayoritariamente al trabajo teórico del Profesor Alberto Magnaghi, que colabora oficialmente como responsable científico de la tercera invariante “Il carattere policentrico e reticolare dei sistema insediativi, urbani e infrastrutturali” y del “Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale”. La Profesora Daniela Poli, la actual directora del *Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti*, un organismo vinculado con la *Società dei Territorialisti/e*, fue la responsable de las fichas de los ámbitos y de las disposiciones figuradas.

En el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*, la correspondencia entre la metodología analítica y la estructura del plan se desdibuja especialmente a nivel regional. A esta escala, las elaboraciones, que posteriormente nutren de contenido a las fichas de ámbito, se organizan en las siguientes cuatro categorías: las tablas regionales de las invariantes, los paisajes rurales históricos de la Toscana, la iconografía de la Toscana y el estudio de la intervisibilidad. Se procede entonces con la identificación de los ámbitos de paisaje. Para cada ámbito se desarrollan una serie de fichas que se organizan a su vez en cuatro apartados: la descripción interpretativa, las invariantes estructurales, las interpretaciones de síntesis y la disciplina de uso. La organización de la metodología analítica en torno a los tres ejes propuestos se replica en las fichas de ámbito casi literalmente. Cobran un peso fundamental la descripción de las invariantes estructurales y la identificación del patrimonio territorial, que apelan a lo que en el *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* se englobaba dentro de la interpretación identitaria y estatutaria y al segundo eje de la metodología analítica relativo al ordenamiento del lugar. Tanto a nivel regional como de ámbito, el dispositivo de las invariantes estructurales es “capaz de describir las bases estructurales del paisaje” (PIT TOSCANA, 2015: 14), lo que favorece la integración de la componente paisajística en el Plan de Ordenación

Territorial<sup>5</sup>. Se entiende que en su cuidada extracción y en la orientación del escenario estratégico a su consolidación, reside la efectividad de las acciones sobre el paisaje.

A nivel regional, se comienza directamente con la identificación de los valores identitarios del patrimonio territorial a través del dispositivo de las invariantes estructurales “de naturaleza paisajística” (POLI, 2015b: 151). Ello altera el orden propuesto en la metodología analítica que parte de la detección e identificación de los elementos que forman el patrimonio territorial como paso previo al reconocimiento de sus valores identitarios en el ordenamiento del lugar. Frente a la dependencia de las figuras territoriales en el caso de la Puglia, en el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* la extracción de las invariantes es un dispositivo autónomo que permite reconocer los valores identitarios del paisaje que atesoran algunos elementos del patrimonio territorial. Estos valores se refieren, concretamente, a las morfologías que presentan ciertos elementos que en su consolidación en el largo tiempo como resultado de un ajuste entre los asentamientos humanos y el ambiente han condicionado la construcción del territorio. Por el importante desarrollo que adquieren y el alto grado de correspondencia con la teoría, nos detenemos en el desarrollo de las invariantes estructurales que, a nivel regional, favorecen la identificación de los ámbitos de paisaje y, a nivel de ámbito, lo describen estructuralmente.

En la primera invariante, aquella relativa a los rasgos hidrogeomorfológicos de las cuencas hidrográficas y de los sistemas morfogenéticos, la información relativa a la hidrografía y la geomorfología se sintetiza para identificar los siguientes sistemas morfogenéticos: de costa, de fondo de valle, de cuencas inundables, de depresiones húmedas, de llanura, de margen, de colinas de las cuencas neo-cuaternarias, de colinas, de montaña y dorsales. Para cada uno de estos sistemas, se desarrollan una serie de tablas que permiten reconocer la localización, los valores, las dinámicas de transformación y deficiencias y los objetivos de calidad.

En la segunda invariante, aquella relativa a los rasgos ecosistémicos del paisaje, se identifican los ecosistemas forestales, agro-pastorales, pantanosos o ribereños, costeros, rupestres o erosionados y arbustivos o de manchas. En el mapa de síntesis se recogen los elementos estructurales —nodos, matrices, áreas, corredores— y los elementos funcionales de la red ecológica —directrices de conectividad interregional a mantener, directrices de

<sup>5</sup> Recuérdese que, frente a otros instrumentos propiamente orientados a la planificación paisajística, el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* toma como punto de

partida el Plan de Ordenación Territorial, al que se incorpora la componente paisajística por medio de la extracción de las invariantes estructurales de naturaleza paisajística.

conectividad a reconstruir, directrices de conectividad a recalificar, corredores ecológicos costeros a recalificar, corredores ecológicos fluviales a recalificar, barreras infraestructurales a mitigar, áreas muy urbanizadas que funcionan como barreras a mitigar, áreas críticas por los procesos de artificialización, áreas críticas por los procesos de abandono y artificialización y áreas críticas por procesos de abandono cultural y dinámicas naturales.

La tercera y la cuarta invariante conciernen a los elementos de origen antrópico, que son esenciales, junto con los hidrogeomorfológicos y los ecosistémicos, para una lectura estructural del territorio. La tercera invariante concierne al carácter policéntrico y reticular de los sistemas de los asentamientos, urbanos e infraestructurales. Además del mapa y las tablas de los morfotipos de los asentamientos (Fig. 5), se incluyen las tablas de los morfotipos de la urbanización contemporánea. Especialmente importante es la identificación de los morfotipos de los asentamientos, pues la delimitación de los ámbitos de apoyo fundamentalmente en este aspecto. A

nivel regional, se parte de un reconocimiento de las figuras componentes de los morfotipos, tras lo cual se procede a delimitar los morfotipos de los asentamientos que subyacen en las distintas articulaciones territoriales. Para facilitar la interpretación la información disponible sobre los asentamientos y las infraestructuras de implantación histórica se sintetiza gráficamente en torno a una serie de nodos y directrices. Se diferencian los centros existentes antes de 1950 de las áreas de expansión de los centros hacia 2012 y las carreteras y vías ferroviarias de implantación histórica de las principales carreteras y vías ferroviarias recientes. A nivel regional se identifican ocho morfotipos de asentamientos: [1] urbano policéntrico de las grandes llanuras aluviales, [2] lineal con posición dominante infraestructural multimodal, [3] en peine de los frentes costeros, [4] de los valles penetrantes, [5] policéntrico en malla característico del paisaje histórico de las colinas, [6] en espina de los valles montañosos, [7] en peine de los penetrantes transalpinos y [8] de los centros en corona del cono volcánico.

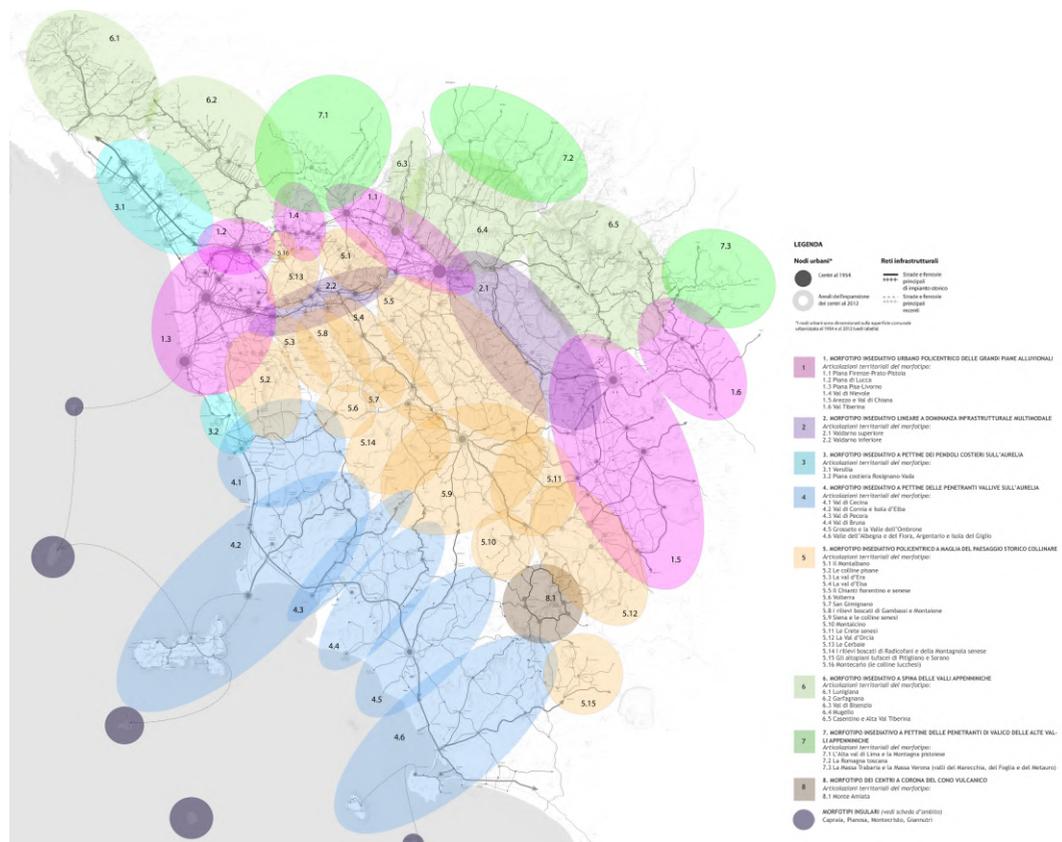
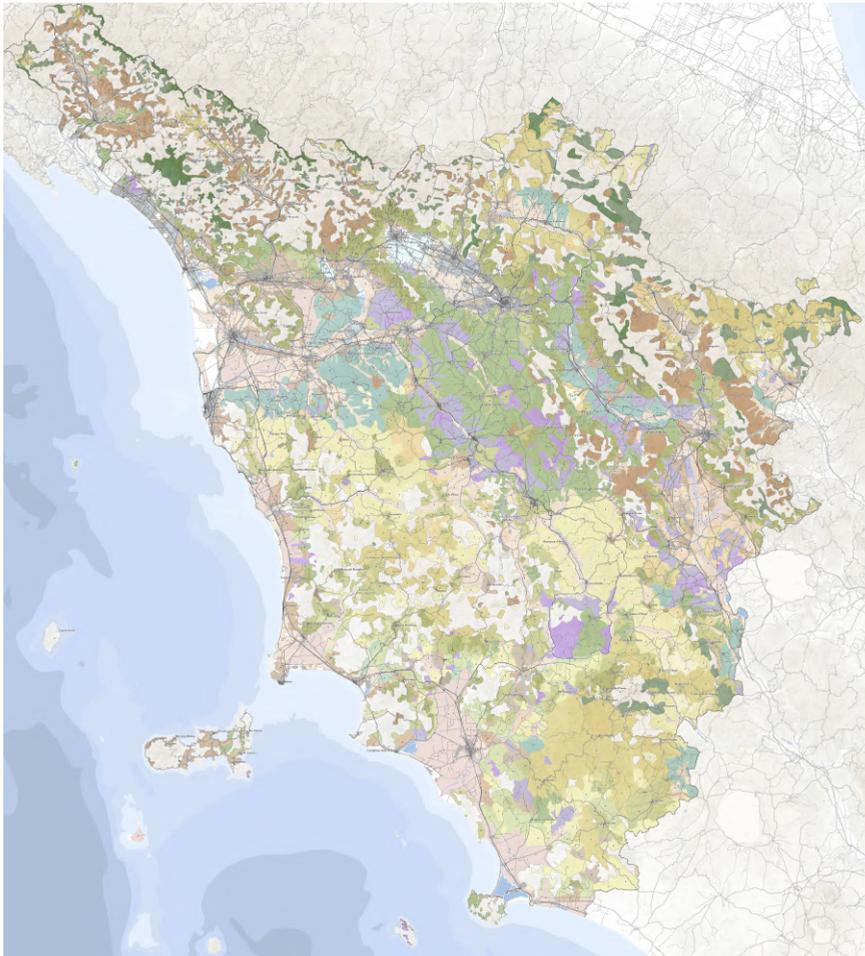


FIG. 5/ **Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana, tablas de las invariantes. Invariante III. El carácter policéntrico y reticular de los sistemas de los asentamientos, urbanos e infraestructurales: mapa de las figuras que componen los morfotipos de los asentamientos, 2015. Escala del original 1:250.000.**

Fuente: Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico della Regione Toscana.



**morfotipi delle culture erbacee**

- 1. morfotipo delle praterie e dei pascoli di alta montagna e di crinale
- 2. morfotipo delle praterie e dei pascoli di media montagna
- 3. morfotipo dei seminativi tendenti alla rinaturalizzazione in contesti marginali
- 4. morfotipo dei seminativi semplificati in aree a bassa pressione insediativa
- 5. morfotipo dei seminativi semplici a maglia medio-ampia di impronta tradizionale
- 6. morfotipo dei seminativi semplificati di pianura o fondovalle
- 7. morfotipo dei seminativi a maglia fitta di pianura o fondovalle
- 8. morfotipo dei seminativi delle aree di bonifica
- 9. morfotipo dei campi chiusi a seminativo e a prato di collina e di montagna
- 10. morfotipo dei campi chiusi a seminativo e a prato di pianura e delle prime pendici collinari

**morfotipi specializzati delle culture arboree**

- 11. morfotipo della viticoltura
- 12. morfotipo dell'olivicoltura

**morfotipi complessi delle associazioni culturali**

- 13. morfotipo dell'associazione tra seminativi e monoculture arboree
- 14. morfotipo dei seminativi arborati
- 15. morfotipo dell'associazione tra seminativo e vigneto
- 16. morfotipo del seminativo e oliveto prevalenti di collina
- 17. morfotipo complesso del seminativo, oliveto e vigneto specializzato di pianura e delle prime pendici collinari
- 18. morfotipo del mosaico collinare a oliveto e vigneto prevalenti
- 19. morfotipo del mosaico culturale boscato
- 20. morfotipo del mosaico culturale complesso a maglia fitta di pianura e delle prime pendici collinari
- 21. morfotipo del mosaico culturale e particellare complesso di assetto tradizionale di collina e di montagna

**morfotipi frammentati della diffusione insediativa**

- 22. morfotipo dell'ortoflorovivaismo
- 23. morfotipo delle aree agricole intercluse

FIG. 6 / **Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana, tablas de las invariantes. Invariante IV. Los sistemas agroambientales de los paisajes rurales: mapa de los morfotipos rurales, 2015. Escala del original 1:250.000.**

Fuente: Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico della Regione Toscana.

La cuarta invariante concierne a los sistemas agroambientales de los paisajes rurales (FIG. 6). La metodología seguida por el equipo redactor es la misma que en el caso anterior, un mapa en el que se identifican y localizan los distintos morfotipos y una tabla en la que para cada morfotipo se describe y se analizan los valores, deficiencias y objetivos de calidad. Se distinguen cuatro morfotipos a escala regional cada uno de ellos con subcategorías: el morfotipo de los cultivos herbáceos, los morfotipos especializados de cultivos arbóreos —concretamente, de la vid y del olivo—, los morfotipos complejos caracterizados por las asociaciones de cultivos y los morfotipos fragmentados por la difusión de los asentamientos.

Además de las invariantes estructurales, destacan otras dos elaboraciones a nivel de región por su capacidad para integrar la componente paisajística en el Plan de Ordenación Territorial: los paisajes rurales históricos de la Toscana y la iconografía. El estudio de los paisajes rurales históricos de la Toscana persigue la identificación de los distintos paisajes de la región, prestando especial atención a su vulnerabilidad y los factores de riesgo existentes, para la ulterior intervención de salvaguarda, recualificación o restauración. Lejos del interés que posee esta elaboración, la sistematización del estudio se caracteriza por su parcialidad que responde, por un lado, a la capacidad interpretativa del equipo redactor y, por otro, a la disponibilidad de registros que permitan una reconstrucción compensada de las narrativas. Así, en este Plan, el estudio de los paisajes rurales históricos comprende el periodo de tiempo desde la Edad Media a la posguerra, que se divide a su vez en tres intervalos. El inicio del reformismo lorenes, del Gran Ducado de la Toscana y la Reforma Agraria de mediados del siglo XX constituyen los hitos que marcan el comienzo de cada intervalo. Por su lado, el estudio de la iconografía supone un viaje por las imágenes del paisaje a través de distintas obras pictóricas, literarias, musicales, etc., que permite reconocer las trazas históricas e identificarlas como parte de un sistema variado e intrincado de formas y de memoria. El estudio se sistematiza atendiendo a las ubicaciones a las que remiten las obras pictóricas. La virtud de estas elaboraciones reside en el hecho de que permiten reconocer e incorporar en el planeamiento ciertos valores subjetivos del paisaje (MARTÍNEZ DE PISÓN, 2009: 7; QUAINI, 2001: 6).

En las fichas, tras una breve descripción del ámbito, se recupera la estructura en tres fases que subyace en la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio. En la primera sección se recoge una descripción interpretativa del ámbito que se organiza a su vez en las siguientes secciones: la estructuración geológica

y geomorfológica, los procesos históricos de territorialización, los rasgos del paisaje y la iconografía del paisaje. La segunda sección analiza de qué forma las invariantes estructurales caracterizan el ámbito. Se divide a su vez en cuatro secciones que se corresponden con las cuatro invariantes. Para cada ámbito e invariante se realiza una descripción estructural y se detectan las dinámicas de transformación, los valores y las deficiencias. A continuación, se procede con la interpretación de síntesis que consta del mapa del patrimonio territorial y paisajístico (FIG. 7) y del análisis de las deficiencias. Resulta especialmente interesante desde un punto de vista gráfico el mapa del patrimonio territorial y paisajístico. En este mapa, las distintas estructuras y elementos del contexto y de las matrices agroforestal y ambiental difusas que poseen valor patrimonial y/o paisajístico se sintetizan y jerarquizan con base en el análisis de las descripciones interpretativas y de las invariantes estructurales. Para concluir se incorpora una sección que recoge una disciplina de uso. En ella se identifican una serie de objetivos de calidad y de directrices, además de incorporarse una propuesta de protección de áreas de interés paisajístico al amparo del art. 136 del *Codice dei beni culturale e del paesaggio*. En este caso, la propuesta de áreas paisajísticas a proteger no se pone en relación con otros bienes y áreas ya tuteladas por ley. Esto hace que, desde un punto de vista operativo, este plano no sea tan interesante como el del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*, donde la recalificación de estas áreas como contextos topográficos estratificados y su correlación con otros bienes y áreas protegidos fundamenta el proyecto de fruición de los bienes patrimoniales y paisajísticos.

En el caso toscano el contenido del plan se enriquece gracias a la incorporación de las energías de contradicción —los ciudadanos y los actores sociales—, lo que supone un avance en la consecución de un proyecto integrado del territorio. Aunque no de forma homogénea, son varias las iniciativas promovidas desde la Academia, con anterioridad y posterioridad a la elaboración del *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*, en las que se involucra a los ciudadanos y los actores sociales tanto en la búsqueda de los valores del paisaje como en la continua redefinición de los objetivos del escenario estratégico. Entre otras se destacan, por ejemplo, las iniciativas puestas en marcha en Montespertoli (MAGNAGHI, 2010) o en la ribera izquierda del río Arno a su paso por Florencia (POLI, 2019). Las conclusiones de los encuentros, reuniones, talleres, etc. se sintetizan y recogen en el plan, lo que afecta a las secciones de las interpretaciones de síntesis y la disciplina de uso.

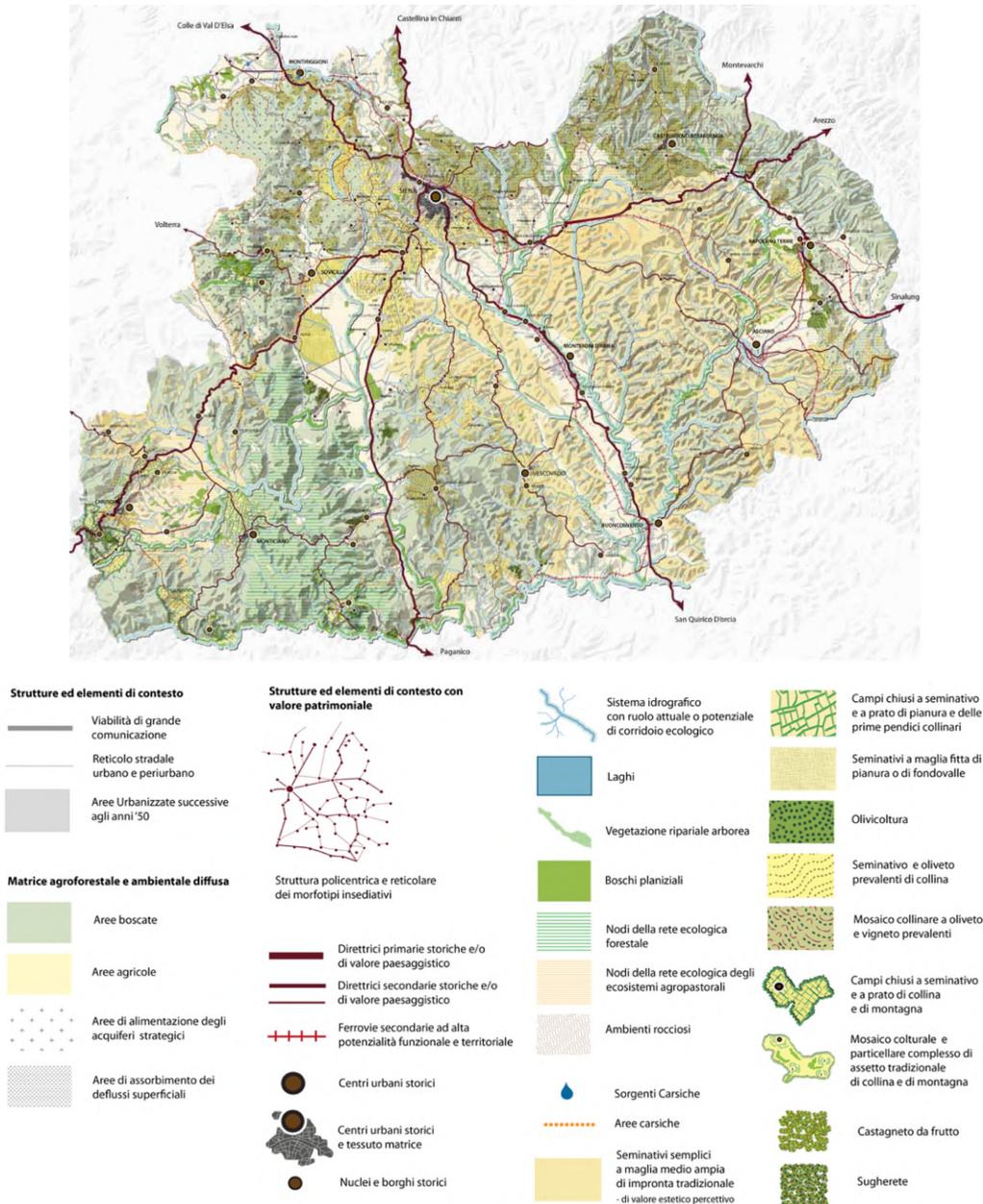


FIG. 7/ **Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana, ficha del ámbito de paisaje de las colinas de Siena. Interpretación de síntesis: mapa del patrimonio territorial y paisajístico, 2015. Escala del original 1:50.000.**

Fuente: Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico della Regione Toscana.

### 5. Síntesis del estudio comparado

El estudio comparado de ambos instrumentos sobre la base de su adecuación a la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio permite establecer las secciones de los ejemplos de referencia que poseen una mayor correspondencia con respecto a los ejes

y las acciones de la propuesta metodológica teórica. Este paso es fundamental para individuar la estructura y las elaboraciones procedentes de cada plan que más se adecúan a la metodología analítica. Este estudio comparado se realiza atendiendo a las distintas escalas, regional (FIG. 8) y de ámbito (FIG. 9), en las que se dividen los ejes paisajísticos de referencia.

	Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia	Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana
Patrimonio territorial	<b>Atlante del patrimonio ambiental, territorial y paisajístico</b>	
	<b>Descripciones estructurales de síntesis</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La hidro- geomorfología</li> <li>- La estructura ecosistémica</li> <li>- La valencia ecológica del territorio agro-silvo-pastoral regional</li> <li>- La estructura de larga duración de los procesos de territorialización</li> <li>- La "Carta de los Bienes Culturales"</li> <li>- Las morfotipologías territoriales</li> <li>- Las morfotipologías rurales</li> <li>- Las morfotipologías urbanas</li> <li>- Las articulaciones del territorio urbano-rural-silvo-pastoral-natural</li> <li>- Las transformaciones de los asentamientos</li> <li>- Las transformaciones del uso del suelo agroforestal</li> <li>- La estructura perceptiva y de la visibilidad y los paisajes costeros</li> </ul>	<b>Tablas regionales de las invariantes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los rasgos hidrogeomorfológicos de las cuencas hidrográficas y de los sistemas morfogenéticos</li> <li>- Los rasgos ecosistémicos del paisaje</li> <li>- El carácter policéntrico y reticular de los sistemas de asentamientos urbanos e infraestructurales</li> <li>- Los rasgos morfotipológicos de los sistemas agroambientales de los paisajes rurales</li> </ul> <b>Los paisajes rurales históricos</b> <b>La iconografía</b> <b>La intervisibilidad</b>
	<b>Ordenamiento del lugar</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interpretaciones identitarias y estatutarias</li> <li>- Carta identitaria de la Puglia</li> <li>- Carta "Laudatio imaginis Apuliae"</li> </ul>	
<b>Esc. estratégico</b>	<b>Escenario estratégico</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Objetivos generales y específicos del escenario</li> <li>- Cinco proyectos territoriales para el paisaje de la región</li> <li>- Proyectos integrados de paisajes experimentales</li> <li>- Líneas guía regionales</li> </ul>	

FIG. 8/Comparativa de las elaboraciones a escala regional del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* y del *Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana*, 2020.

Fuente: Elaboración del autor

La síntesis de este estudio comparado se organiza en torno a los tres pilares en que se fundamenta la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio.

En relación con la descripción analítica de la identidad del lugar y del patrimonio territorial, la propuesta del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* es la que más se aproxima a la metodología analítica territorialista. En este plan, las descripciones estructurales de síntesis se orientan al reconocimiento de los sedimentos materiales que pasarán a formar parte del patrimonio territorial en tanto que poseedores de ciertos valores de existencia (POLI, 2015a). Especialmente interesante resulta el estudio de los procesos de territorialización como parte de estas descripciones, de cuya síntesis e interpretación posterior se destila la estructura de

larga duración. Por su parte, las elaboraciones del *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* relativas a los paisajes rurales y la iconografía suponen un avance frente a aquellas de la Puglia, en la medida en que se emplean para reconocer los valores paisajísticos de ciertos sedimentos cognitivos que también forman parte del patrimonio territorial. En el caso toscano, el uso de las invariantes para extraer los valores patrimoniales e identitarios del paisaje a escala regional, aunque efectivo para identificar el patrimonio territorial y paisajístico, requiere de una interpretación para su elaboración que se beneficiaría de un análisis descriptivo preliminar. En este caso, las descripciones interpretativas de las fichas, aplicadas a escala regional, permitirían la extracción de los valores a la que se refiere la primera fase de la metodología analítica.

	<b>Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia</b>	<b>Piano di Indirizzo Territoriale della Toscana</b>
<b>Patrimonio territorial</b>	Sección A: Descripciones estructurales de síntesis Estructura hidro-geomorfológica Estructura ecosistémica y ambiental Estructura antrópica e histórico-estructural	Descripción interpretativa Estructuración geológica y geomorfológica Los rasgos del paisaje Los procesos históricos de la territorialización La iconografía del paisaje
<b>Ordenamiento del lugar</b>	<b>Sección B: Interpretación identitaria y estatutaria</b>	<b>Invariantes estructurales</b>
	Descripción del ámbito Descripción de las figuras territoriales y paisajísticas que componen el ámbito - Transformaciones en progreso - Invariantes estructurales	Los rasgos hidrogeomorfológicos de las cuencas hidrográficas y de los sistemas morfogenéticos Los rasgos ecosistémicos del paisaje El carácter policéntrico y reticular de los sistemas de asentamientos urbanos e infraestructurales Los rasgos morfotológicos de los sistemas agroambientales de los paisajes rurales
		<b>Interpretación de síntesis</b>  El patrimonio territorial y paisajístico Análisis de deficiencias
<b>Esc. estratégico</b>	<b>Sección C: Escenario estratégico del ámbito</b>	<b>Disciplina de uso</b>
	Proyectos territoriales para el paisaje regional Objetivos de calidad paisajística y territorial	Objetivos de calidad Los bienes paisajísticos

FIG. 9/ Comparativa de las elaboraciones a nivel de ámbito del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* y del *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*, 2020.

Fuente: Elaboración del autor

En lo que concierne al ordenamiento del lugar, la extracción de las invariantes estructurales, tal y como se realiza en el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*, es la que presenta una mayor correspondencia con la propuesta teórica. No solo se emplean para extraer los valores identitarios que poseen ciertos elementos por cuanto han contribuido a la consolidación de unas morfologías características, sino también para delimitar los ámbitos de paisaje y describirlos estructuralmente. El mapa del patrimonio territorial y paisajístico que sintetiza las conclusiones de las descripciones interpretativas y las invariantes estructurales es la elaboración de base para definir el escenario estratégico, una elaboración que no se incluye en el caso de la Puglia, lo que dificulta el reconocimiento del patrimonio territorial y paisajístico sobre el que se debe intervenir. En el *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*, si bien los ámbitos se describen estructuralmente por la suma de las descripciones estructurales de las figuras territoriales, la modesta

posición de las invariantes y su escaso desarrollo gráfico relegan este dispositivo a un segundo plano. Aunque descolocadas, las descripciones estructurales de síntesis relativas a la estructura de larga duración y a las morfotipologías territoriales, rurales y urbanas permiten la extracción de los valores identitarios a los que se orienta el ordenamiento del lugar, lo que sustenta la delimitación de los ámbitos y la definición del escenario estratégico.

Por último, en relación con la definición del escenario estratégico, en el *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* el desarrollo no es solo visiblemente mayor, sino también más eficiente. El equipo redactor hace un notable esfuerzo por identificar aquellas estrategias —los cinco proyectos territoriales para el paisaje de la región— de las que depende el crecimiento del patrimonio territorial y, por lo tanto, la consecución de los objetivos del Plan Paisajístico. Además, se recogen una serie de proyectos integrados de paisaje locales que demuestran la posibilidad de

aplicación de la metodología a escalas menores que la del ámbito o la figura territorial. La toma de decisiones sigue un esquema *dall'alto* donde los objetivos y las estrategias a escala regional condicionan los proyectos específicos a nivel del ámbito. La correspondencia entre las elaboraciones a nivel regional y de ámbito aumenta el grado de coherencia e integración. En el caso del *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* el desarrollo del escenario estratégico se reduce al establecimiento de una serie de directrices y objetivos de calidad para cada ámbito de paisaje. La inexistencia de unas directrices a escala regional dificulta la integración de las distintas estrategias a una escala mayor que la del ámbito.

## 6. Conclusiones

A pesar de que ambos planes se basan en la metodología analítica para la proyección identitaria del territorio, desarrollada a nivel teórico por Magnaghi, este estudio pormenorizado pone de relieve las principales divergencias que aparecen en cada una de las fases entre los casos de estudio y el modelo abstracto. Las continuas tensiones con los órganos gubernamentales, los intereses de los sectores económicos, así como la amplitud de los equipos o el largo periodo de tiempo que transcurre desde la aprobación, hasta la elaboración y la entrada en vigor de los planes, se consideran las principales causas de la aparición de divergencias con respecto a la metodología abstracta. No obstante, las mayores deficiencias del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*, relativas a la parte estatutaria, son aquellas que en el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana* tienen un mayor desarrollo. Lo mismo ocurre a la inversa con la parte relativa a la detección e identificación del patrimonio territorial y a la definición del escenario estratégico que en el caso toscano no se desarrollan de forma autónoma, mientras que en el caso de la Puglia constituyen secciones diferenciadas con un contenido específico. Ello nos permite generar un cuadro completo de aquellas elaboraciones que convergen con la metodología analítica, contribuyendo a lograr sus objetivos, y aquellas que, al alejarse del método, podrían revertir en deficiencias o solapamientos.

Para una intervención sobre el paisaje en clave territorialista, bien mediante instrumentos de planeamiento bien mediante el proyecto de paisaje desde el patrimonio, se propone un protocolo de actuación en tres fases. El punto de partida lo constituye el reconocimiento de los valores patrimoniales del paisaje en el patrimonio territorial. Para ello, deben realizarse las descripciones estructurales de síntesis siguiendo un esquema similar al desarrollado en el *Piano Paesaggistico Territoriale della*

*Regione Puglia*. Para garantizarse que la componente paisajística se integra adecuadamente en el instrumento de planificación o proyección es fundamental avanzar en el proceso de interpretación y síntesis de la información procedente de estas descripciones estructurales. Este proceso debe perseguir la descripción de la identidad del lugar, de sus rasgos constitucionales. En este sentido el dispositivo de las invariantes estructurales y las interpretaciones de síntesis, tal y como se plantean en el *Piano di Indirizzo Territoriale della Regione Toscana*, son las elaboraciones que de una manera más efectiva permiten sintetizar la información sobre los valores patrimoniales de los bienes territoriales y extraer los rasgos identitarios. La delimitación de los ámbitos de paisaje debe basarse en estos rasgos identitarios, siendo una de las elaboraciones que completan la segunda fase. Dejando atrás la parte estructural, se debe incorporar por último una sección dedicada a definir un escenario estratégico donde se proporcionen unas directrices a seguir para que la labor de detección, identificación y síntesis de los valores patrimoniales e identitarios del paisaje se oriente propiamente a un crecimiento del patrimonio territorial y, por consiguiente, a una restitución de las dinámicas de formación del paisaje cultural. A tal fin, se considera que las elaboraciones del *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia* son las que guardan una mayor correspondencia con respecto a la propuesta metodológica territorialista y pueden ser más fácilmente reproducibles.

## 7. Bibliografía citada

- BUTLER, A. (2016): Dynamics of integrating landscape values in landscape character assessment: the hidden dominance of the objective outsider. *Landscape Research*, vol. 41, n.º 2: 239-252. <https://doi.org/10.1080/01426397.2015.1135315>
- & BERGLUND, U. (2014): Landscape Character Assessment as an approach to understanding public interests within the European Landscape Convention. *Landscape Research*, vol. 39, n.º 3: 219-236. <https://doi.org/10.1080/01426397.2012.716404>
- CHOAY, F. (2008): *Del destino della città*, Florencia, Italia, Alinea.
- CODICE DEI BENI CULTURALI E DEL PAESAGGIO (2004): *Codice dei beni culturali e del paesaggio, aprobado por el Decreto Legislativo del 22 de enero de 2004*, n. 42, con arreglo al art. 10 de la Legge de 6 de julio de 2002, n. 137 (G.U. n. 45 del 24 de febrero de 2004, n. 28).
- DE EUROPA, C. (2001): Convención Europea del Paisaje. Florencia 20.X.2000. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, vol. 33, n.º 128: 353-357. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75037>
- DEMATTEIS, G. & MAGNAGHI, A. (2018): Patrimonio territoriale e corallità produttiva: nuove frontiere per i sistemi economici local. *Scienze del Territorio*, n.º

- 6: 12-25. [https://doi.org/10.13128/Scienze\\_Territorio-24362](https://doi.org/10.13128/Scienze_Territorio-24362)
- MAGGIO, M. (2014): *Invarianti strutturali nel governo del territorio*, Florencia, Italia, Firenze University Press.
- MAGNAGHI, A. (2000): *Il progetto locale*, Turín, Italia, Bollati Boringhieri.
- (2001): Una metodología analítica para la proyección de identidad del territorio. En A. MAGNAGHI (Coord.): *Rappresentare i luoghi: metodi e technique* (pp. 13-51), Florencia, Italia, Alinea.
- (2005): "Presentazione: Il ritorno dei luoghi nel progetto". En A. MAGNAGHI, (Coord.): *La rappresentazione identitaria del territorio. Atlanti, codici, figure, paradigmi per il progetto locale* (pp. 7-18), Florencia, Italia, Alinea.
- (Coord.) (2010): *Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Florencia, Italia, Alinea.
- (2012): "Le ragioni di una sfida". En A. MAGNAGHI (Coord.): *Il territorio bene comune* (pp. 11-30), Florencia, Italia, Firenze University Press.
- (Coord.) (2016): *La pianificazione paesaggistica in Italia: stato dell'arte e innovazioni*, Florencia, Italia, Firenze University Press.
- MARSON, A. (2015): The Path of Approval of the Landscape Plan of the Tuscany Region. *Il Ponte*, vol. 71, n.º 1: 63-73.
- (2019): The Case of Landscape Planning in Italy. *Ri-vista: Ricerche per la progettazione del paesaggio*, vol. 17, n.º 2: 16-24. <https://doi.org/10.13128/rv-8311>
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. (2009): Los paisajes de los geógrafos. *Geographicalia*, n.º 55: 5-25.
- MATA-OLMO, R. & FERRER-JIMENEZ, D. (2021): La protección, gestión y mejora del paisaje en España. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, vol. LIII, n.º 207: 189-214. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.12>.
- MERINO DEL RÍO, R. (2020): Criteria for Designing Cultural Itineraries as a Strategy for Restoring the Dynamics of Cultural Landscape Formation. *Ri-vista: Research for Landscape Architecture*, vol. 18, n.º 2: 238-263. <https://doi.org/10.13128/rv-8093>
- (2021): Del paisaje cultural al patrimonio territorial, y viceversa: una conversión necesaria para un proyecto de paisaje desde el patrimonio. *Ciudades*, n.º 34: 191-205. <https://doi.org/10.24197/ciudades.24.2021.191-205>
- PEDROLI, B. & PINTO-CORREIA, T. & CORNISH, P. (2006a): Landscape – What's in It? European Landscape Research at a Turning Point. *Landscape Ecology*, vol. 21, n.º 3: 313. <https://doi.org/10.1007/s10980-005-5226-z>
- (2006b): Landscape — What's in It? Trends in European Landscape Science and Priority Themes for Concerted Research. *Landscape Ecology*, vol. 21, n.º 3: 421-30. <https://doi.org/10.1007/s10980-005-5204-5>
- PIT TOSCANA (2015): Piano di indirizzo territoriale con valenza di Piano Paesaggistico della Regione Toscana, aprobado en virtud de las deliberaciones del Consejo de Gobierno regional n. 37 de 27 de marzo de 2015 (BURT n. 28 de 20 de mayo de 2015).
- PPTR PUGLIA (2015): *Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia*, adoptado en virtud de las deliberaciones del Gobierno regional n. 1435 de 2 de agosto de 2013 (BURP n. 108 de 6 de agosto de 2013).
- POLI, D. (2011): "Rappresentazioni identitarie e processi partecipativi per la salvaguardia del patrimonio territoriale". En M. VOLPIANO (Coord.): *Territorio storico e paesaggio: conservazione progetto gestione* (pp. 55-71), Turín, Italia, L'Artistica Editrice.
- (Coord.) (2012): *Regole e progetti per il paesaggio: verso il nuovo piano paesaggistico della Toscana*, Florencia, Italia, Firenze University Press.
- (Coord.) (2013): *Agricoltura paesaggistica. Visioni, metodi, esperienze*, Florencia, Italia, Alinea.
- (2015a): "Il patrimonio territoriale fra capitale e risorsa nei processi di patrimonializzazione proattiva". En B. MELONI (Coord.): *Aree interne e progetti d'area* (pp. 123-140), París, Francia, Eterotopia.
- (2015b): La sfida dei Piani paesaggistici di nuova generazione: il caso toscano. *Archivio di Storia dell'Urbanistica e del Paesaggio*, n.º 2: 147-152.
- (2018): *Formes et figures du projet local: La patrimonialisation contemporaine du territoire*, París, Francia, Editions Etérotopia.
- (2019): *Le comunità progettuali della bioregione urbana: un parco agricolo multifunzionale in riva sinistra d'Arno*, Macerata, Italia, Quodlibet.
- (2020): "La aproximación patrimonial como base del proyecto integrado de territorio". R. MERINO DEL RÍO (Trad.). En A. TEJEDOR, M. LINARES, M. LÓPEZ & R. MERINO (Coords.): *Innovación para la gestión integrada del patrimonio, el paisaje y el turismo* (pp. 18-49), Sevilla, Valladolid, Editorial Universidad de Sevilla, Ediciones Universidad de Valladolid.
- QUAINI, M. (2001): "Introduzione". En D. POLI: *Attraversare le immagini del territorio: un percorso fra geografia e pianificazione* (pp. 5-6), Florencia, Italia, All'Insegna del Giglio.
- RAFFESTIN, C. (1984): "Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione". En A. TURCO (Coord.): *Regione e regionalizzazione* (pp. 69-82), Milán, Angeli.
- REVISTA, L. (2008): Convenio Europeo del Paisaje. Publicada la ratificación, por parte de España, del Convenio Europeo del Paisaje. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, vol. 40, n.º 155: 199-203. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75847>
- SANTOS Y GANGES, L. (2002-2003): Las nociones de paisaje y sus implicaciones en la ordenación. *Ciudades*, n.º 7: 41-68.
- SWANWICK, C. (2002): *Landscape Character Assessment: guidance for England and Scotland*. Recuperado a partir de <https://www.nature.scot/sites/default/files/2018-02/Publication%202002%20-%20Landscape%20Character%20Assessment%20Guidance%20for%20England%20and%20Scotland.pdf>.
- TROITIÑO VINUESA, M.Á. (2011): Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligentes. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, vol. 43, n.º 169: 561-569. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76083>
- VIDAL DE LA BLACHE, P. (1894): *Atlas général. Histoire el Géographie*, París, Francia, Armand Colin.
- (1922): *Principes de la géographie humaine*, París, Francia, Armand Colin.

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 667-684

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.04>

CC BY-NC-ND



# La rehabilitación de los centros históricos: criterios de análisis para una intervención inclusiva en Galicia

Maricarmen TAPIA-GÓMEZ

Arquitecta urbanista Instituto de Estudios y Desarrollo de Galicia (IDEGA)  
Universidad de Santiago de Compostela  
Universidad Diego Portales. Santiago de Chile

**Resumen:** El objetivo de revitalizar los centros históricos en Galicia halla una realidad socio demográfica complicada y difícil de revertir. Por una parte, se pretende conocer esta realidad a través de indicadores que permitan realizar intervenciones ajustadas. Por otra parte, se busca evitar procesos de erradicación de la población y de la economía existente, observados y criticados en intervenciones anteriores en centros históricos, posibilitando la permanencia y mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Bajo estas premisas, se elaboró un modelo de Plan de Dinamización a partir de indicadores capaces de incorporar esta realidad y cuantificarla. Junto ello, se incorporaron criterios y relaciones que permitieran decantar los elementos estructurales sobre los que fuera necesario actuar.

**Palabras clave:** Centro Histórico; Rehabilitación urbana; Revitalización, Patrimonio cultural

## Rehabilitation of historic centres: analysis criteria for an inclusive intervention in Galicia.

**Abstract:** Our goal of revitalizing historical centres in Galicia meets a complex and hard-to-revert socio-demographic scenario. On the one hand, it aims to know this reality by using indicators that allow carrying out the right interventions. On the other hand, it seeks to prevent the displacement process of residents and their local economy –which have been observed and criticized in previous interventions in historic centres–, thus making possible the permanence of inhabitants and the improvement of their quality of life. Under this premise, a Dynamization Plan model was elaborated, based on indicators that are capable of incorporating and quantifying this reality. Along with this, selection criteria and relationships were incorporated in order to select the necessary structural elements for intervention.

**Keywords:** Historical center; Urban rehabilitation; Revitalization; Cultural heritage.

Recibido: 18.08.2020; Revisado: 03.11.2020

Correo electrónico: [Maricarmen.tapia@gmail.com](mailto:Maricarmen.tapia@gmail.com) ;Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6554-3191>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

## 1. Introducción

La intervención en los centros históricos ha sido una de las preocupaciones de la planificación y la rehabilitación urbana. Los objetivos iniciales se han focalizado en la rehabilitación física de los inmuebles y espacios públicos de los centros históricos. La experiencia ha demostrado que las intervenciones, si bien cumplieron su objetivo de recuperación arquitectónica de los conjuntos, han tenido un impacto socioeconómico que ha incrementado la desigualdad en una parte importante de la población residente. Asociado a los procesos de rehabilitación, ha habido un incremento en los precios de la vivienda y los locales para alquiler y venta que ha generado una sustitución de los iniciales moradores. Esto, sumado a otros procesos como la promoción turística de estos espacios, ha acentuado la presión sobre el stock de vivienda y transformado las actividades económicas locales, de las esenciales a las de consumo y ocio.

Recientemente, se ha aprobado una nueva ley en Galicia, la Ley 1/2019, de 22 de abril, de *Rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia*<sup>1</sup>. Uno de los objetos de intervención que determina esta Ley son los bienes patrimoniales, con categoría de Conjuntos Históricos, que cuentan con la declaración de Bienes de Interés Cultural (BIC), es decir, con la figura de máxima protección y valor patrimonial. La misma Ley establece que estos conjuntos podrán declarar áreas de regeneración urbana de interés autonómico (Áreas Rexurbe). Para ello, cada conjunto deberá realizar un Plan de Dinamización que defina las necesidades y prioridades de actuación en los conjuntos.

Considerando la experiencia de rehabilitación de centros históricos en España, se creyó necesario reconocer los efectos indeseados de la rehabilitación para evitarlos y no reproducirlos en las futuras intervenciones. Esto implicó definir los indicadores clave que permitieran un diagnóstico integral del que se desprendieran las principales necesidades que deben ser consideradas en las líneas de actuación. El estudio fue realizado por el Grupo de Investigación Análisis Territorial de la Universidad de Santiago de Compostela para el Instituto Galego de Vivenda e Solo, durante el 2018 y 2019.

El presente artículo pretende aportar criterios de análisis e intervención, reconociendo los principales aspectos que caracterizan la realidad de estos conjuntos históricos, con el fin de proponer criterios de actuación adecuadas a su particular contexto. Para ello, se recoge una síntesis de estudios críticos realizados sobre los principales ámbitos intervención en centros históricos; posteriormente, se analiza la realidad local destacando las necesidades específicas, para concluir con líneas de actuación posibles, incorporando variables que minimicen los efectos negativos asociados a la rehabilitación del conjunto y que aseguren una revitalización inclusiva.

## 2. Debate general y estado del arte

La aproximación al estudio crítico de las intervenciones en los centros históricos en España contiene múltiples variables, que han sido recogidas por diversos autores, y que se pueden agrupar en cuatro grandes ámbitos. Un primer ámbito concierne a la preocupación por el tipo de rehabilitación y la mayor o menor conservación de la autenticidad y de los valores patrimoniales de los centros histórico. Un segundo ámbito refiere a la discusión en torno a la eficiencia de los instrumentos de planificación e intervención en conjuntos históricos. El tercer ámbito se relaciona con el impacto socioeconómico de las intervenciones sobre los habitantes de los centros históricos. Y, más recientemente, un cuarto ámbito que recoge los efectos del turismo masificado en las áreas patrimoniales. Detengámonos un momento en cada uno de ellos.

### 2.1 Criterios de conservación del patrimonio

La preocupación por el rescate patrimonial y la discusión sobre la necesidad de relacionar el patrimonio con su autenticidad cuentan con un largo recorrido. La historiadora Françoise Choay (CHOAY, 2007), realiza un detallado análisis de la evolución del patrimonio, desde la concepción aislada e individualizada del bien como *monumento* hasta la definición contemporánea de *patrimonio*.

En las últimas décadas, una forma de recoger esta discusión es a través de las cartas y recomendaciones internacionales que han servido de guía para comprender y avanzar hacia la necesidad de contar con una gestión integrada del

<sup>1</sup> Publicada en el Diario Oficial de Galicia, nº 83, de 2 de mayo de 2019.

patrimonio. Estos documentos han tenido una fuerte influencia tanto en la legislación existente como en las exigencias ciudadanas de mayor protección patrimonial. Desde la primera Carta Internacional para la conservación de ciudades históricas y áreas urbanas históricas, adoptada en la Primera Conferencia Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos, en Atenas en 1931, se ha desarrollado una serie de nuevas cartas que han ido integrando diversos aspectos de preocupación, que han permitido avanzar desde la protección y conservación puntual de edificios y obras monumentales hacia la protección de conjunto.

En relación con la conservación de los centros históricos, cabe destacar la Carta de Venecia (ICOMOS, 1964), la Carta de Ámsterdam (Consejo de Europa, 1975) y la Declaración de Nairóbí (UNESCO, 1976), que tratan sobre los criterios de protección y conservación de los conjuntos históricos. Posteriormente, incorporan la necesidad de una intervención integrada en estas áreas con la Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas (ICOMOS, 1987), la Carta Internacional sobre Turismo Cultural (ICOMOS, 1999) y los Principios de La Valeta para la Salvaguardia y Gestión de las Poblaciones y Áreas Urbanas Históricas (ICOMOS 2011).

La Carta Internacional sobre Turismo Cultural, de 1999, es la primera que manifiesta una preocupación por los efectos del uso turístico del patrimonio. Advierte de que la gestión del turismo en los sitios con patrimonio significativo plantea una dimensión relacionada con los efectos ya observados del turismo, que, realizado de manera excesiva o mal gestionado, puede poner en peligro la naturaleza física del patrimonio y la propia experiencia del visitante.

En consonancia con estas directrices, UNESCO desarrolló una guía de análisis y gestión patrimonial (PEDERSEN, 2002). En ella se considera la experiencia negativa del turismo en sitios de patrimonio mundial y se definen los principales impactos del turismo y las líneas de actuación necesarias para solucionar los conflictos. Aunque este documento se realizó centrado en sitios patrimonio mundial, los impactos y soluciones propuestas son extensibles a cualquier área de valor patrimonial.

## 2.2 Avances y limitaciones de los instrumentos de intervención

En relación con los criterios de conservación del patrimonio, se encuentran los instrumentos de

planificación. A partir de los años 80, surge un fuerte impulso público en Europa para recuperar y rehabilitar los centros históricos. En España, a partir del Real Decreto 2329/1983, se formula una intervención pública para el mantenimiento y mejora del patrimonio residencial y urbano, mediante la protección y financiación de las actuaciones de rehabilitación de viviendas y su equipamiento. Hasta entonces, la protección patrimonial había tenido un foco puntual en los bienes en particular, aislados de su contexto, teniendo un efecto reducido y puntual.

Como principales figuras de intervención, se desarrollan las Áreas de Rehabilitación Integral (ARI), mediante la asignación de subvenciones, las que se han centrado en la recuperación de espacios históricos o tejidos tradicionales. Y aunque estas reformas buscaban una transformación y mejora integral de los centros históricos, las actuaciones de rehabilitación edificatoria han tenido hasta ahora un carácter más puntual que sistémico en la ciudad (PÉREZ & al., 2017), o se han centrado en una rehabilitación con políticas de embellecimiento efectista más que actuaciones estructurales, lo que analiza Begoña Bernal como "fachadismo" (BERNAL, 2002).

La experiencia demuestra que estas actuaciones han contribuido a un modelo de intervención muy eficaz frente a ciertos problemas, pero no frente a la solución de cuestiones sociales o funcionales. (TOMÉ, 2007). Las actuaciones fueron de carácter físico sobre la edificación (rehabilitación, regeneración o renovación urbana), en menor grado sobre el espacio público y equipamiento, sin intervenir de manera integral en aspectos esenciales como la movilidad, el comercio o la oportunidad de crear viviendas protegidas como estrategia de recuperación social. Cabe considerar que la política de vivienda pública y protegida, con excepciones, no ha estado directamente ligada a la conservación patrimonial. El carácter cambiante de los objetivos de la intervención pública en materia de vivienda se ejemplifica en la contradicción inherente a la política de vivienda, definida a la vez como política social y como política económica (TERRONES, 2015:161). Las intervenciones en Galicia no han sido excepción a estas limitaciones, en que las distintas iniciativas de los últimos 20 años han tenido escasos resultados (DOVAL, 2010).

El esfuerzo realizado para incorporar los centros históricos como espacios singulares dentro la planificación ha hallado diversos obstáculos: han llegado tardíamente respecto a procesos de destrucción patrimonial y muchos Planes se encuentran sin aprobación durante años. La ley de urbanismo prevé la realización de Planes

Especiales de protección, que, en muchos casos, no se han llegado a realizar, se encuentran desactualizados o presentan problemas metodológicos de catalogación, que hacen muy difícil la intervención de estos conjuntos.

Frente a las limitaciones de los instrumentos urbanísticos para proteger el patrimonio respecto a los procesos de transformación de los centros históricos, se ha avanzado en centrar la atención en los Planes de Gestión, tanto de la gestión turística como de la patrimonial; sin embargo, son muchas las ciudades y conjuntos patrimoniales que no cuentan con estos planes. Este paso de avanzar hacia una gestión integrada hallará sin embargo los obstáculos propios de la contradicción entre la rehabilitación como motor de mejora social y como motor de desarrollo económico (TROITIÑO & TROITIÑO, 2016).

### 2.3 Impactos socioeconómicos y desigualdad

En las ciudades en las que se desarrolló con fuerza la transformación de sus centros históricos, surgieron voces preocupadas por los efectos sociales de las reformas que provocaban la sustitución de la población. La fuerte inversión en equipamientos públicos y espacio público no siempre ha estado equiparada a la inversión en vivienda protegida, lo que ha permitido un proceso gradual de transformación de los centros históricos marcado por la iniciativa privada. Algunos autores han mostrado la relación estrecha entre intervención pública y gentrificación, así como el aumento de la vulnerabilidad y precariedad de los residentes anteriores (DÍAZ, 2009; SARGATAL, 2000, 2001; BARAÑANO-CID & UCEDA-NAVAS, 2021).

En las ciudades de mayor concentración demográfica y económica, esta dinámica de compraventa se ha vuelto especulativa, alcanzando precios inaccesibles para la población que lo habitaba o para el comercio local, con una paulatina y constante expulsión de los residentes y comerciantes iniciales. Algunos estudios sobre ello los encontramos para los casos de Barcelona (CAPEL, 2005; DELGADO, 2007, 2008), Mallorca (VIVES, 2011) para los centros históricos de España (ÁLVAREZ & PÉREZ, 2017; ÁLVAREZ, 2019) y, en general, para el resultado de estas políticas en Europa (LUQUE & SMITH, 2007).

En los centros históricos parecen concentrarse otras dinámicas relacionadas con una alta demanda, que favorece procesos especulativos. (DÍAZ, 2009; MENDES, 2017). Este fenómeno no sólo afecta a la vivienda, sino también al tejido

económico local; y así se puede observar cómo en los centros históricos de las grandes ciudades, la oferta comercial local se ve transformada por una serie de tiendas de grandes cadenas, presentes en muchas otras ciudades, que “coloniza” estos centros aprovechando justamente su carácter de centralidad (JOVER, 2019 a).

Este tipo de consecuencias debiera hacer reflexionar sobre el costo sociocultural de las intervenciones en los centros históricos (TAPIA, 2015), y sobre cómo estas no solo afectan al envolvente construido, sino que transforman los usos, las actividades y las relaciones sociales. Algunos autores lo explican argumentando que el motor transformador de los centros históricos conlleva a su vez la apertura de nuevas áreas de expansión del mercado y, por tanto, una característica propia de interdependencia (DELGADO, 2007; ÁLVAREZ, 2019).

### 2.4 Efectos del turismo

La actividad turística en Europa tiende a concentrarse en los centros urbanos asociados a los valores históricos y patrimoniales (CALLE, 2019:2; AGE, 2019). En la actualidad, los habitantes de diversas ciudades sufren los efectos negativos del turismo en sus recuperados centros históricos. Más allá de la masificación (*overtourism*), estas consecuencias se desarrollan en distinto grado en todas las ciudades que reciben visitantes (GARCÍA & CALLE & YUBERO, 2017; GONZÁLEZ-PÉREZ, J., 2019; MINGUEZ & al., 2019); CRESPI-VALLBONA & DOMÍNGUEZ-PÉREZ, 2021). Si bien la turistificación no es un fenómeno reciente, actualmente tiene como singularidad la transformación de la vivienda en mercancía turística (CALLE, 2019: 29), lo que es especialmente preocupante de cara a políticas de vivienda y de revitalización de los centros históricos basadas en la creación de comunidad y barrios residenciales que lo sustenten. Para Galicia, aun cuando esta dinámica no tiene una gran intensidad en los conjuntos estudiados, ya se reconoce su efecto en la ciudad de Santiago de Compostela (PÉREZ & LOIS, 2018; LOPEZ & al. 2019).

Habitantes de ciudades europeas con una intensa oferta y demanda turística, han reaccionado frente a las consecuencias socioeconómicas y ambientales y se han organizado; entre ellas, Venecia, Valencia, Sevilla, Pamplona, Palma, Lisboa, Málaga, Malta, Madrid, Girona, Canarias, Donostia, Camp de Tarragona y Barcelona, que se han reunido en torno a un Manifiesto fundacional de la Red de ciudades del *Sur de Europa ante la Turistización* (SET). El manifiesto, sintetiza los principales conflictos:

el aumento de la precarización y la reducción del derecho a la vivienda; el encarecimiento y transformación del comercio local; la masificación de calles y plazas y la saturación de la red pública de transporte; preeminencia de la especialización de la economía en el sector turístico; precarización de las condiciones laborales; alta generación de contaminación y residuos, uso desmesurado y ampliación constante de las infraestructuras; y la banalización de los entornos tanto urbanos como naturales.

Desde esta plataforma se aboga por políticas de freno y prevención para alcanzar equilibrios, a través del establecimiento de límites a la industria turística, la adopción de políticas fiscales diferenciadas para vivienda y alojamiento turístico, la desturistización de la economía de la ciudad o el decrecimiento turístico acompañado de políticas de fomento de otras economías justas social y ambientalmente (MORENO & PARDO, 2020).

Uno de los procesos que se han desarrollado con gran rapidez como consecuencia de la falta de regulación y control de la industria turística es el auge de las plataformas de alquiler turístico -como AirBnB- que afecta directamente a la disminución de la oferta de vivienda para uso residencial y aumenta su costo. Procesos como estos han sido descritos, entre otras ciudades, para Madrid (GIL & SEQUERA, 2018). Sevilla (BARRERO, 2019); Barcelona (CÓCOLA-GANT, 2011); Menorca (YRIGÓY, 2017); Málaga (MARÍN & al., 2017) y las vecinas ciudades de Porto (RÍO & al., 2018 y CHAMUSCA, RÍO & al., 2019) o Lisboa (LESTEGÁS & al., 2019). Esta nueva dinámica se concentra en espacios específicos, normalmente patrimoniales, sensiblemente en los centros históricos en los que la vivienda pasa a tener un uso turístico (JOVER, 2019 b: 308). Este mismo autor analiza los efectos que tiene la expulsión de las comunidades locales sobre el patrimonio cultural de las ciudades, e insiste en la necesidad de comunidades estables para preservar el patrimonio: "sin comunidad no puede haber patrimonio" (JOVER, 2019 b: 317).

Estos cuatro ámbitos han formado parte, en distinta medida, de los procesos de transformación de los centros históricos; todo ello debiera tenerse en consideración en el momento de iniciar inversiones públicas y prever con anterioridad sus efectos. A partir de estos ámbitos se analizarán los datos y se establecerán criterios y líneas de actuación como manera de asegurar la eficiencia de la dinamización y prevenir los efectos negativos que se han observado en otras intervenciones.

### 3. Metodología

Considerando la experiencia en torno a los efectos negativos de las intervenciones en los centros históricos de España y respondiendo al marco legal en el cual se insertarían las intervenciones, se realizó una selección de indicadores que permitieran contar con una muestra de los distintos conjuntos. El uso de indicadores en el análisis de los conjuntos históricos tiene una larga trayectoria, como a mostrado por ejemplo Víctor Fernández (FERNÁNDEZ, 2005). Para este caso, era esencial contar con indicadores que fuesen sencillos de construir y accesibles para las administraciones locales y que contaran con información desagregada por área censal para el área específica delimitada de cada uno de los conjuntos históricos.

#### 3.1 Delimitación de las áreas de estudio

La delimitación de las áreas de los conjuntos históricos fue realizada a partir de lo descrito en la planimetría de los Planes Especiales de cada conjunto. Fueron una excepción tres conjuntos que no contaban con esta figura de protección y catalogación: Ribadeo, para el que se utilizó el decreto 266/2004 de 11 de noviembre, por el que lo declara Bien de Interés Cultural; Monforte de Lemos, en cuyo caso se utilizó la descripción del Decreto 187/2005 de 16 de junio que modifica la delimitación del Conjunto Histórico Artístico; y Tui, que en ausencia de descripción en los Diarios Oficiales, se recurrió a la planimetría del Plan General de Ordenación Municipal.

Con el fin de disponer de datos censales para los conjuntos, sobre la planimetría señalada se superpusieron en el Sistema de Información Geográfica (SIG) las secciones censales de los municipios con la intención de seleccionar aquellas que se encuentran total o parcialmente dentro del conjunto histórico. La delimitación de los ámbitos declarados BIC, aunque no coincide exactamente con la superficie definida por el agregado de las secciones censales, permite tener una muestra aproximada. Con el fin de señalar las diferencias, se realizó una clasificación de los Conjuntos siguiendo según el mayor o menor grado de coincidencia de las secciones censales con el área delimitada del Conjunto.

### 3.2 Selección de los indicadores

La ley 1/2019, de 22 de abril, de *Rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia*, indica las características que debe cumplir un conjunto histórico para ser declarado Área de Interés Autonómico, las cuales se consideraron como categorías para organizar los indicadores: indicadores de degradación arquitectónica urbanística o ambiental; indicadores de situaciones demográficas delicadas; indicadores de existencia de graves problemas económicos y sociales a los que sumaron los indicadores del modelo de gestión.

Para la construcción de los indicadores se tomaron principalmente datos de población y vivienda del Censo de 2011 (INE, 2011). Si bien existen datos generales más actualizados para municipios, para comprender la realidad de los conjuntos históricos es necesario contar con un detalle desagregado en secciones censales que sólo está disponible para el año 2011. Estos datos empíricos se complementaron con datos relativos al cumplimiento de legislación más reciente como la ambiental o la de accesibilidad universal.

Con el fin de determinar la obsolescencia del parque edificado sobre el que se realizarán las actuaciones, se recogieron los datos censales de número de edificios ruinosos, edificios en mal estado y edificios en estado deficiente. Para reconocer el grado de ocupación o subutilización de la vivienda, se utilizaron los datos censales del número de viviendas, de viviendas secundarias vacías y de viviendas unipersonales. Y para establecer el grado de sustitución de edificios patrimoniales, se utilizó el dato censal del número de edificios posteriores a 1970.

También se incorporaron indicadores cualitativos relativos a la calidad del espacio público con la incorporación de variables de accesibilidad universal e integración social de estos espacios. Para ello cada municipio debe analizar estos aspectos ya que no existen fuentes con esta información. Para detectar necesidades específicas de equipamiento a rehabilitar

o a implantar, cada municipio deberá determinar el porcentaje de dotación de equipamiento deficiente, o la necesidad de nuevas dotaciones que surjan a partir del diagnóstico.

Con el fin de conocer el crecimiento o decrecimiento de población, tanto del centro histórico como de este respecto al municipio, se consideraron los datos censales de la evolución de la población, incorporando también el índice de envejecimiento.

Finalmente, para aspectos relacionados con graves problemas económicos y sociales, se recogieron los datos censales del número de pensionistas por cada 1000 habitantes y de la tasa de desempleo. Esta última sólo a modo de referencia, ya que sólo existe a escala municipal y considerando que las prestaciones vencidas no quedan reflejadas en las cifras. También se realizó el análisis de la oferta de alojamiento a partir de la base de los datos de la Dirección General de Turismo de la Xunta de Galicia, a través del Rexistro de Empresas e Actividades Turísticas (REAT) de Turismo de Galicia, en este caso de agosto de 2018<sup>2</sup>, del que se pudieron extraer los datos de localización en los conjuntos estudiados. Otras fuentes, como la de actividades, del registro de Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), se consideró como descripción general, pero resultaba muy complejo desagregar los datos a la escala de los conjuntos históricos.

Considerando la naturaleza de las intervenciones subvencionables y la importancia del tejido comercial en la vitalidad del conjunto histórico, se cree necesario contar con el porcentaje de inmuebles de uso comercial que se encuentran vacíos, información que deberá ser construida por cada municipio.

A partir de las 90 series de datos obtenidas se realizó una síntesis que permitiera evaluar la prioridad de las actuaciones en el marco de las atribuciones que otorgaba la ley (Fig. 1). De esta manera se seleccionaron 14 indicadores estructurales, que reflejan los problemas estructurales de cada conjunto histórico.

<sup>2</sup> [https://www.turismo.gal/espazo-profesional/directorio-de-empresas-e-establecimientos-turisticos?langId=es\\_ES](https://www.turismo.gal/espazo-profesional/directorio-de-empresas-e-establecimientos-turisticos?langId=es_ES)

y <https://www.turismo.gal/aei/portal/index.php>

INDICADORES DE DEGRADACIÓN ARQUITECTÓNICA, URBANÍSTICA O AMBIENTAL	
ESTADO DE EDIFICACIÓN	
Porcentaje de edificios en estado ruinoso	Porcentaje de edificios con ascensor
Porcentaje de edificios en mal estado	Porcentaje de edificios con garaje
Porcentaje de edificios en estado deficiente	Porcentaje de edificios con gas
Porcentaje de edificios en buen estado	Porcentaje de edificios con tendido telefónico
Porcentaje de edificios construidos antes de 1971	Porcentaje de edificios con evacuación de aguas residuales por redes de alcantarillado
Porcentaje de edificios accesibles	Porcentaje de edificios con agua caliente central
SISTEMA DE EQUIPAMIENTOS EN EL CONJUNTO HISTÓRICO	
Equipamiento de servicios públicos (sanitario, educativo, sociocultural)	Equipamiento deportivo, religioso, otros.
Equipamiento institucional y administrativo	Zonas verdes y espacios libres.
INDICADORES DE PATRIMONIO EN EL CONJUNTO HISTÓRICO	
Año de declaración del Conjunto Histórico	Total de inmuebles catalogados
Patrimonio Mundial	Fiestas de interés turístico
Monumentos histórico-artísticos (BIC)	Patrimonio intangible declarado BIC
Bienes catalogados de protección integral	Existencia de regulación relativa a Publicidad, rótulos, cables y antenas.
MOVILIDAD	
Porcentaje de Paseo peatonal/escaleras	Existencia de Plan de movilidad
Adecuación de Accesibilidad Universal	Acceso público a transporte público interurbano
Necesidad de aparcamiento residentes	Estado de conservación en porcentaje de vías peatonales/ escaleras
Necesidad de aparcamiento visitantes	Estado de conservación en porcentaje de vías vehiculares
GESTIÓN AMBIENTAL EN EL CONJUNTO HISTÓRICO	
Gestión de residuos domiciliarios con reciclaje	Problemas de saneamiento de servicios básicos en espacio público
Necesidad de mejora en la gestión de residuos domiciliarios y comerciales	Contaminación del suelo, agua o aire
Deterioro o falta de urbanización de márgenes fluviales y otros	Necesidad de actuaciones de mejora de recogida de aguas lluvia
Necesidades de actuación en materia de paisaje o ambiental	Existencia de redes de Telecomunicaciones
INDICADORES DE SITUACIONES SOCIALES Y DEMOGRÁFICAS DELICADAS	
POBLACIÓN	
Evolución de la población	Importe medio de las pensiones
Índice de envejecimiento	Tasa de desempleo
Población en Centro Histórico vs. municipio	Porcentaje de habitantes con pensiones asistenciales o no contributivas
Porcentaje de población extranjera	Porcentaje de habitantes en riesgo de exclusión social
Pensionistas por 1000 habitantes	Problemas de Seguridad Ciudadana

RÉGIMEN DE OCUPACIÓN DE LAS VIVIENDAS	
Porcentaje de viviendas principales	Porcentaje de viviendas en alquiler
Porcentaje de viviendas secundarias	Precio medio de alquiler vivienda
Porcentaje de viviendas vacías	Precio medio venta de la vivienda
COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES	
Porcentaje de hogares unipersonales	
Porcentaje de hogares de entre dos y cuatro personas	Porcentaje hogares de más de cuatro personas
INDICADORES DE EXISTENCIA DE GRAVES PROBLEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES	
ANÁLISIS COMERCIAL	
Total actividades comerciales en el municipio	Número de comercio tradicional o de valor
Actividades comerciales en el conjunto histórico	Precio medio alquiler local m <sup>2</sup>
Mercados municipales en el conjunto histórico	Precio medio venta local m <sup>2</sup>
Se cuenta con estudio o plan de comercio de proximidad	Existencia de ferias, mercadillos
Porcentaje de inmuebles de uso comercial ocupados	Existencia de redes de telecomunicación eficientes
Porcentaje de inmuebles de uso comercial vacíos	Otro equipamiento comercial, de negocios.
Porcentaje de cierre de comercios (Últimos 5 años)	
OFERTA ALOJAMIENTO Y RESTAURANTES Y CAFETERÍAS	
Total alojamiento en el municipio	Total de alojamiento por tipologías.
Total plazas en el municipio	Número de plazas por tipología de alojamiento
Total oferta de restaurantes y cafeterías en el municipio	Total plazas de restaurantes y cafeterías en el municipio y su porcentaje respecto al total del comercio
COHESIÓN SOCIAL	
Total de asociaciones ideológicas, culturales, educativas y de comunicación en el municipio	Actuaciones de participación para el desarrollo que afecta al Conjunto Histórico
Total de asociaciones ideológicas, culturales, educativas y de comunicación en el conjunto	Se contemplan actuaciones para la igualdad de género
INDICADORES DE MODELO DE GESTIÓN	
GESTIÓN	
Se cuenta con Gerencia municipal de urbanismo	Se cuenta con Oficina de rehabilitación
PLANIFICACIÓN	
Cuenta con Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM)	Actuaciones de las administraciones en materia de paisaje
Se cuenta con Plan de desenvolvemento que afecta al Conjunto Histórico	Se cuenta con EDUSI
Se cuenta con Plan Especial	Otros planes de gestión o inversión
Fecha del Plan Especial	

Fig. 1/ Indicadores utilizados para el análisis de los Conjuntos Históricos

Fuente: Elaboración propia

## 4. Resultados

Galicia cuenta con rico patrimonio urbano hasta ahora insuficientemente conocido y valorado. Algunas de las ciudades estudiadas contienen aún el trazado y la morfología de ciudades medievales y romanas. Estos conjuntos cuentan con la máxima categoría de protección patrimonial. Sin embargo, no se trata de ciudades con un fuerte dinamismo económico; se trata, en la mayoría de los casos, de ciudades medianas y pequeñas, con centros históricos con un alto porcentaje de población envejecida, un crecimiento demográfico negativo, un alto porcentaje de vivienda que requiere rehabilitación y una gran cantidad de vivienda secundaria, situaciones que tienen como resultado una baja intensidad de uso y vitalidad.

A diferencia de otras comunidades autónomas del Estado, en Galicia, las actuaciones sobre sus conjuntos históricos han sido más tardías, y sólo a partir de los años 90, con las ARI declaradas desde el nivel autonómico, comienza a haber una intervención pública en los centros históricos. Con la orden de 15 de marzo de 1989, se establecieron subvenciones personales por parte de la Comunidad Autónoma de Galicia a actuaciones en materia de rehabilitación de viviendas ubicadas en conjuntos de interés arquitectónico o patrimonial. Todos los Conjuntos Históricos estudiados en este trabajo han contado con Áreas de Rehabilitación Integral (XUNTA DE GALICIA, 2016); no

obstante, no han logrado revertir el proceso de deterioro urbano y el vaciado de su población.

Con la reciente aprobación de la Ley 1/2019, de 22 de abril, de Rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia se busca adoptar diferentes medidas que permitan revertir la situación considerando, como describe su Exposición de motivos, que la mejor forma de conservar es habitar, ocupar y generar actividades. Entre estas medidas, se crean las Áreas de regeneración urbana de interés autonómico (Rexurbe) para aquellos ámbitos con consideración de Conjunto Histórico con categoría de Bienes de Interés Cultural, que se encuentren en proceso de degradación arquitectónica, urbanística o ambiental, con situaciones demográficas delicadas y con la existencia de graves problemas económicos y sociales

La Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia, cuenta con 9 categorías con la máxima protección de BIC; una de ellas es la de Conjuntos Históricos, entendidos como una agrupación de bienes que conforman una unidad de asentamiento continua o dispersa. En Galicia existen 32 Conjuntos Históricos, de los cuales 24 corresponden a agrupaciones con carácter de asentamientos urbanos, mientras que los otros conjuntos son de carácter rural o edificaciones y conjuntos menores, de carácter no residencial y aislados. El estudio realizado se centró en 19 conjuntos urbanos, asignados por el Instituto Galego de Vivenda e Solo (FIG. 2).

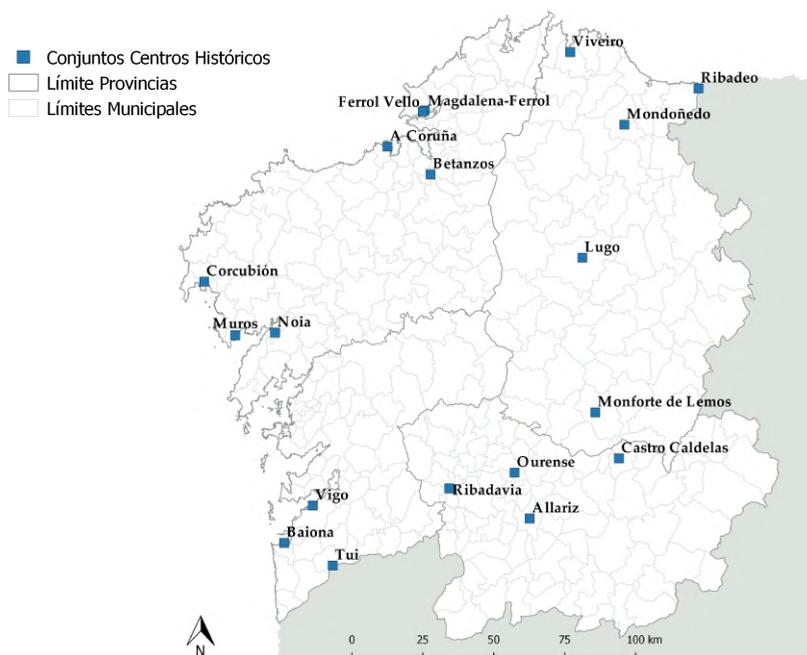


FIG. 2/ Galicia. Delimitación de provincias y conjuntos históricos estudiados

Fuente: Realizado a partir de los datos del Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia. XUNTA DE GALICIA. 2018

Los conjuntos analizados están situados en núcleos que son capital de sus respectivos municipios. Una característica diferencial de estos conjuntos es el tamaño y tipo de ciudad en que se insertan. No es lo mismo un Conjunto inserto en una de las grandes ciudades de Galicia -Vigo y Coruña con más de 200.000 habitantes- que en ciudades medias -Ourense y Lugo y Ferrol-, o en ciudades más pequeñas, de menos de 20.000 habitantes (FIG. 3). Otra diferencia es el entorno inmediato a los conjuntos históricos: unos están situados en el interior de las ciudades, mientras que otros están delimitados por espacio no urbano o con un desarrollo urbano posterior pequeño. Estas primeras diferencias afectan directamente a la capacidad de regeneración y revitalización.

Tal como se señaló en el apartado de metodología, de los 66 indicadores estudiados se consideraron 14 de ellos como estructurales, y sirvieron tanto para realizar un diagnóstico como para definir la gravedad del estado del

conjunto cuando varios de ellos se concentran en un determinado conjunto. También permiten señalar situaciones clave en las que era necesario enfocar las intervenciones públicas. Estos indicadores fueron:

1. Número de edificios ruinosos
2. Número de edificios en mal estado
3. Número de edificios en estado deficiente
4. Número de edificios posteriores a 1970
5. Número de viviendas vacías
6. Número de viviendas secundarias
7. Número de viviendas unipersonales
8. Porcentaje de espacio público a rehabilitar
9. Porcentaje de dotación de equipamiento deficiente

Conjunto histórico	Provincia	Población Municipio	Población Centro Histórico	Conjunto histórico (há)
Betanzos	A Coruña	13.305	1.690	21
Corcubián	A Coruña	1.720	1.720	12
Coruña, A	A Coruña	244.320	12.445	97
Barrio da Madalena (Ferrol)	A Coruña	71.205	3.955	30
Ferrol Vello (Ferrol)	A Coruña	71.205	2.040	13
Muros	A Coruña	9.440	2.395	19
Noia	A Coruña	14.585	1.605	16
Lugo	Lugo	97.470	2.390	46
Mondoñedo	Lugo	4.085	1385	22
Monforte de Lemos	Lugo	19.205	1.830	69
Ribadeo	Lugo	9.890	1.655	50
Viveiro	Lugo	15.945	5.020	28
Allariz	Ourense	5.935	1.645	29
Castro Caldelas	Ourense	1.440	1.440	08
Ourense	Ourense	106.280	6.490	32
Ribadavia	Ourense	5.255	630	9
Baiona	Pontevedra	11.925	2.305	15
Tui	Pontevedra	17.045	1.765	27
Vigo	Pontevedra	294.455	4.590	22

FIG. 3/ Conjuntos Históricos estudiados

Fuente: Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia. XUNTA DE GALICIA. 2018; INE (Censo 2011); IGE (2017)

10. Porcentaje de población mayor de 64 años
11. Evolución de la población
12. Porcentaje de inmuebles de uso comercial vacíos
13. Número de pensionistas por 1000 habitantes
14. Tasa de desempleo

#### 4.1 Estado de conservación de los conjuntos históricos

Según los datos obtenidos, se aprecia que el estado de conservación de los conjuntos es delicado, tanto en términos de habitabilidad como en infrautilización de la vivienda, tal como se observa en la tabla (Fig. 4). Para todos los conjuntos, más del 10% de los edificios están en estado deficiente o mal estado. Especialmente preocupantes son los casos de los centros históricos

de Ferrol, Lugo, Castro Caldelas y A Coruña con más del 30% en estado deficiente o mal estado. Este último es el conjunto más extenso y el segundo más poblado de Galicia.

Los porcentajes de vivienda en estado deficiente o mal estado son altos considerando que todos los conjuntos presentan un número considerable de viviendas construidas con posterioridad a 1971; es decir, que gran parte de la vivienda patrimonial no está en buen estado. En términos del estado del valor patrimonial del conjunto, la alta presencia de vivienda en edificios construidos con posterioridad a 1971 indica la pérdida de edificios históricos, que han sido sustituidos perdiendo parte importante de su patrimonio original y afectando a la autenticidad y calidad histórica del conjunto.

Parte de la destrucción patrimonial se puede explicar por la tardía protección y por la ausencia de una planificación de los conjuntos que permitiera conservar sus valores intrínsecos. Al observar el año de declaración de los 19 conjuntos estudiados, encontramos un conjunto declarado en la

Conjunto Histórico	Total de edificios en el conjunto	Edificios en estado ruinoso	Edificios en mal estado	Edificios en estado deficiente	Edificios en buen estado	Edificios construidos antes de 1971	Vivienda vacía	Vivienda secundaria	Hogares 1 persona
Betanzos	644	0,16%	5,59%	10,40%	83,85%	79,66%	38,63%	6,14%	30,07%
Corcubión	746	0,94%	0,67%	4,96%	93,43%	43,57%	22,55%	32,03%	20,29%
A Coruña	1436	1,25%	6,20%	26,46%	66,09%	72,08%	26,40%	7,39%	37,11%
Ferrol Barrio Madalena	877	3,99%	9,24%	23,95%	62,83%	77,08%	37,88%	6,52%	27,17%
Ferrol Vello	322	0,00%	4,04%	10,56%	85,40%	73,60%	38,95%	2,81%	34,13%
Muros	1025	0,20%	1,85%	12,20%	85,76%	63,12%	19,87%	21,45%	27,96%
Noia	473	0,63%	8,03%	10,36%	80,97%	73,57%	20,00%	16,92%	29,03%
Lugo	607	1,48%	5,60%	27,18%	65,73%	76,77%	31,85%	17,85%	40,32%
Mondoñedo	597	3,02%	6,20%	12,06%	78,73%	67,17%	27,16%	9,88%	25,74%
Monforte de Lemos	637	2,35%	3,30%	9,89%	84,46%	69,54%	40,29%	10,59%	30,72%
Ribadeo	307	1,30%	0,65%	14,33%	83,71%	59,61%	26,17%	12,11%	38,61%
Viveiro	608	0,99%	6,91%	17,43%	74,67%	65,79%	19,69%	18,13%	19,35%
Allariz	738	1,08%	2,57%	2,30%	94,04%	53,66%	31,25%	20,22%	21,05%
Castro Caldelas	1375	2,25%	20,73%	10,04%	66,98%	46,76%	27,17%	39,60%	25,22%
Ourense	871	3,44%	4,13%	19,52%	72,90%	58,21%	37,64%	8,21%	25,44%
Ribadavia	357	6,16%	3,36%	8,96%	81,51%	70,59%	29,73%	18,02%	27,59%
Baiona	966	0,72%	1,55%	5,69%	92,03%	40,06%	15,04%	42,48%	24,72%
Tui	513	0,19%	0,39%	6,24%	93,18%	68,03%	8,51%	4,96%	13,93%
Vigo	586	1,54%	5,97%	21,84%	70,65%	66,55%	23,14%	2,12%	37,26%

FIG. 4/ Principales indicadores de estado conservación y ocupación de la vivienda

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Viviendas (INE, 2011)

década del 40; 1 en la del 60; 6 en la del 70; 5 en la del 80; 2 en la del 90 y 4 a partir del año 2000. Hay que señalar, además, que existen 3 conjuntos que aún no cuentan con Plan Especial -Ribadeo, Monforte de Lemos y Tui-, a pesar de lo dispuesto en La Ley 5/2016 de 4 de mayo de Patrimonio Cultural de Galicia, que en su artículo 55 indica la obligación de los ayuntamientos de redactar Planes Especiales de Protección para los conjuntos declarados Bienes de Interés Cultural.

Otra de las características observadas en los conjuntos es la subutilización de la vivienda. La mayor parte de los conjuntos tienen sobre un 20% de viviendas vacías, destacando Monforte de Lemos con un 40,29% y Ourense con un 37,64%. A ello se suma el número de viviendas secundarias, con mucha variación entre conjuntos, encontrándose cuatro conjuntos por encima del 30%. Finalmente, se consideró como parte de la infrautilización el porcentaje de viviendas habitadas por sólo una persona, situación que, a excepción Tui, está sobre el 20%, alcanzando en Lugo el 40,32% y en Ribadeo el 38,61%.

Para el análisis del estado de conservación de los conjuntos se consideró el estado de los equipamientos, del espacio público y de la movilidad. Estos tres aspectos han demostrado ser importantes catalizadores de revitalización en los centros históricos, aunque no existe información homologable para todos los conjuntos; es por ello por lo que se elaboraron indicadores cualitativos que los municipios deberán construir en el momento de realizar el Plan de Dinamización.

#### 4.2 Situación demográfica y económica de la población de los Conjuntos Históricos

Si bien la rehabilitación de los conjuntos se centra en la actuación sobre los bienes inmuebles, espacio público y equipamiento, la comprensión de la situación demográfica y económica de sus habitantes permite establecer las necesidades y capacidades de estos residentes frente a un proceso de rehabilitación. Al mismo tiempo, permite generar líneas de actuación complementarias que buscan integrar otras posibles fuentes de financiamiento que se sumen al proceso de revitalización.

El análisis de los datos confirma la hipótesis de envejecimiento y pérdida de población en los conjuntos históricos. No obstante, esta situación no es exclusiva de los centros históricos, sino que forma parte de las características de los municipios y de Galicia en su conjunto, con un 21,4% de población mayor de 64 años, por encima de la media para España, de un 19,1%, (ABELLÁN & al. 2019), estando entre las treinta regiones más avejentadas de Europa, como consecuencia de una baja tasa de natalidad y una intensa historia emigratoria. (PUGA & CASTRO, 2015).

La población que reside en los centros históricos se caracteriza por un bajo porcentaje de población menor de 16 años y un alto porcentaje de población sobre los 64 años. Los casos más críticos son Castro Caldelas (5,9 % población menor de 16 años y 36, 81% de población sobre 64 años) y Ribadavia (3,9% población menor de 16 años y 38,10% de población sobre 64 años). En estos dos conjuntos, el índice de envejecimiento es de 623,53 y 960,00 respectivamente, muy por encima del resto de los conjuntos, cuyo índice oscila en su mayoría entre 100 y 300, tal como se puede apreciar en el gráfico (FIG. 5).

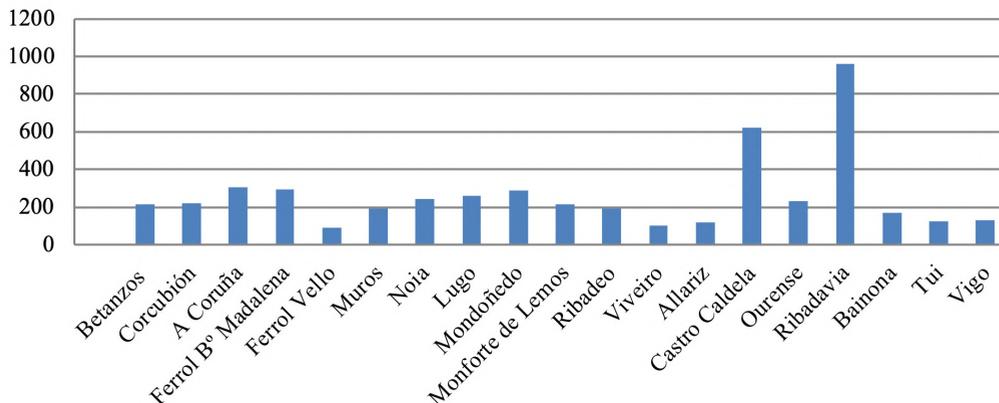


FIG. 5/Índice de envejecimiento por Centro Histórico

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas (INE, 2011) y de IGE (2017)

Dado el importante porcentaje de población mayor de 64 años y los altos índices de envejecimiento en los conjuntos, será especialmente relevante considerar las políticas urbanísticas para personas mayores que abarcan dos grandes ámbitos de atención: el alojamiento o residencia de las personas mayores y el entorno urbano; este último incluye tanto los espacios urbanos de uso público (viales, espacios libres) como los equipamientos urbanos útiles o específicos para las personas mayores (residencias asistidas, centros de mayores, centros de día) (VELASCO, 2018:6). Entendiendo que estas políticas permiten el máximo grado de autonomía personal e integración social de los individuos.

Respecto a la población de nacionalidad extranjera, en Galicia representa el 3,7% del

total (IGE, 2018), una de las más bajas del país. La población extranjera en los municipios estudiados se concentra en los cascos históricos, es más alta que esa media, aunque se mantiene por debajo del 10%, a excepción de Betanzos (17,75%) y Vigo (16,99%).

Uno de los aspectos preocupantes de cara a una dinamización de los Conjuntos Históricos es la pérdida constante población que sufren la mayoría de ellos. La figura (FIG. 6) muestra que, de los 19 conjuntos históricos analizados, solo 4 registraron aumentos significativos de población entre 2001 y 2011. Viveiro (+32,4%) y Vigo (+25,8%) experimentaron los crecimientos demográficos más sobresalientes, mientras que Tui (+12,9%) ganó población de manera más moderada.

Conjunto Histórico	2001	2011	Diferencia 2001-2011	% Diferencia 2001-2011
Betanzos	2020	1690	-330	-16,34%
Corcubión	1966	1720	-246	-12,51%
A Coruña	11963	12445	482	4,03%
Barrio da Magdalena	5170	3955	-1215	-23,50%
Ferrol Vello	2195	2040	-155	-7,06%
Muros	2758	2395	-363	-13,16%
Noia	1657	1605	-52	-3,14%
Lugo	3098	2390	-708	-22,85%
Mondoñedo	1502	1385	-117	-7,79%
Monforte de Lemos	1662	1830	168	10,11%
Ribadeo	1682	1655	-27	-1,61%
Viveiro	3792	5020	1228	32,38%
Allariz	2333	1645	-688	-29,49%
Castro Caldelas	1834	1440	-394	-21,48%
Ourense	6650	6490	-160	-2,41%
Ribadavia	847	630	-217	-25,62%
Baiona	3082	2305	-777	-25,21%
Tui	1564	1765	201	12,85%
Vigo	3648	4590	942	25,82%

FIG. 6/ Evolución de la población en los conjuntos históricos

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Viviendas (INE, 2011) y de IGE (2017)

<sup>3</sup> 2020, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<https://www.epdata.es/datos/pensiones-graficos-datos/20/espaa/106>

Finalmente, para el análisis general de los problemas sociales en los centros históricos se optó por recoger como muestra de los problemas estructurales el número de pensionistas por 1.000 habitantes y la tasa de desempleo. Si bien el primer dato forma parte del censo de población y vivienda y se encuentra desagregado a nivel de sección censal, la tasa de desempleo sólo se encuentra a nivel de municipio, sin poder determinar esta problemática en el interior de los conjuntos, la cual deberá ser completada por cada municipio.

El número de pensionistas oscila entre 200 y 300 por cada 1.000 habitantes; no obstante, la mayor parte de estas pensiones se sitúan por debajo de los 1.000 euros, lo que coincide con la media de Galicia de 976 euros, una de las más bajas del país considerando que la media en España se sitúa en 1.160,69 euros<sup>3</sup>.

Junto a estos datos cuantificables se consideró necesario incluir la existencia de problemas relacionados con seguridad ciudadana y el porcentaje de inmuebles de uso comercial que se encuentran desocupados, parámetros que deberán ser valorados y descritos por los propios municipios.

## 5. Conclusiones

La metodología trabajada permitió, a través de los indicadores, conocer concretamente el grado de deterioro de la conservación y la gravedad de la situación socioeconómica de cada Conjunto Histórico. No obstante, durante el proceso de elaboración del modelo de Plan de Dinamización se observó que podía ser arriesgado definir prioridades de actuación o generar subcategorías de grupos de conjuntos a partir de los resultados de los indicadores, dadas las limitaciones propias del instrumento y la variedad de los contextos urbanos y socioeconómicos en que se inserta cada conjunto. Por ejemplo: un mismo indicador tiene una importancia muy diferente de un conjunto a otro, independientemente de su valor cuantitativo. Se debe considerar además que existen distintas formas en que los indicadores se relacionan entre sí y en distintos grados de interdependencia en un conjunto que otro. Otro ejemplo es el caso de los datos de indicadores porcentuales, que, si bien pueden compararse entre sí, no pueden ser aislados del universo que representan, que varía de tamaño y volumen. Por tanto, más que buscar tipologías generalizadoras, se optó por determinar los

indicadores estructurales, que debieran situarse en el contexto propio del municipio, con el fin de que las propuestas sean ajustadas a las necesidades y capacidades locales.

Las variables de selección de los indicadores estructurales buscan tener en consideración ciertos aspectos para evitar los efectos negativos de procesos de intervención en centros históricos, que tienen una influencia directa en procesos de gentrificación, tercerización o turistificación. Si bien el análisis puede integrar diferentes ámbitos (arquitectónico, socioeconómico y ambiental) estos presentan un importante desafío en el momento de la gestión integrada, ya que las estructuras administrativas y presupuestarias están separadas y requieren de voluntad para aunar objetivos y esfuerzos. Por otra parte, aunque las inversiones públicas asociadas a los Planes de Dinamización se concentran en la intervención arquitectónica, el diagnóstico integrado debiera privilegiar las intervenciones que tienen un mayor efecto positivo y de revitalización y evitar o prevenir los efectos negativos. Finalmente, se considera que los Planes de Dinamización requieren acuerdos a mediano y largo plazo, con resultados que no serán visibles de manera inmediata, lo que les resta atractivo en el contexto de una cultura política que requiere resultados demostrables a corto plazo.

La resolución del problema de la vivienda aparece como un elemento clave. Asumir el derecho a la vivienda adecuada con las siete condiciones que define Naciones Unidas, y ratificado por España, permite determinar diferentes programas y criterios de actuación relacionados con la mejora de cada una de ellas: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad; asequibilidad; lugar y adecuación cultural. Dentro de esta oferta de mejora de la vivienda, se debiera considerar la creación de vivienda pública. También es necesario conocer y regular el uso turístico de las viviendas, realizando una correcta fiscalización.

Otro aspecto relevante que debe ser atendido es la elevada presencia de población envejecida. Esta realidad debiera caracterizar las intervenciones de manera que permitan una calidad de vida adecuada a las necesidades específicas de esta población, con intervenciones como la necesaria proximidad a bienes y servicios, el tipo de oferta cultural y asistencial, así como un diseño del espacio

público accesible e inclusivo. En términos de gestión también será relevante generar procesos de acompañamiento que permitan a esta población acceder a las ayudas y no verse excluida por brecha tecnológica o dificultades burocráticas.

Los datos sobre la población y su caracterización permiten cualificar las intervenciones, creando una mejora en las intervenciones que se han realizado hasta ahora, muchas de las cuales no consideraban los aspectos de la población específica que habita los conjuntos, con diseños estandarizados que no satisfacen sus necesidades. Por ejemplo, se podría actuar sobre cuestiones como las viviendas sobredimensionadas, que presentan un alto costo de rehabilitación para familias pequeñas y de adultos mayores. Las intervenciones podrían reutilizar y gestionar las viviendas para generar nueva vivienda para otras familias y la familia habitante, asegurando a esta última las condiciones de habitabilidad específicas a las necesidades de seguridad y autonomía de personas mayores, de manera que puedan vivir en sus viviendas el máximo tiempo posible.

La incorporación de nueva población joven a los centros históricos también generará necesidades específicas que deberán ser atendidas para convertir los centros históricos en lugares deseados para vivir a largo plazo. En este sentido, la incorporación de los cuidados como variable de diseño parece urgente y efectiva, recobrando para los habitantes el diseño y uso de los espacios públicos, la movilidad, el comercio local y los servicios públicos.

Teniendo en consideración los factores ya señalados, se observó que existen situaciones que trascienden la capacidad de actuación desde programas de revitalización. Estas situaciones refieren a las variables propias del mercado inmobiliario.

Como se señaló en el apartado 2, uno de los efectos de la rehabilitación de los centros históricos es un aumento del precio de la vivienda y de los locales comerciales, con la progresiva expulsión de habitantes originales. En forma paralela, los propietarios, al ver mejorar el entorno de sus bienes y sus propios bienes, tienen la oportunidad de vender o alquilar en cifras superiores. Mientras que un tercer grupo, correspondiente a algunos

propietarios de gran cantidad de edificios en el interior del centro histórico, encuentran en la revitalización una oportunidad de acrecentar el valor de sus bienes sin inversión alguna por su parte y esperan de manera pasiva la situación más rentable.

Si bien la regulación del mercado inmobiliario supera las capacidades propias del instrumento de intervención, en la gestión de la inversión pública debiera ser un objetivo esencial evitar situaciones de abuso especulativo y expulsión ya observadas en experiencias de rehabilitación de centros históricos. Los municipios y las Oficinas de Rehabilitación debieran hacer cumplir los instrumentos previstos en la Ley 1/2019, de 22 de abril, como el Canon de inmueble (Art. 99) para inmuebles declarados en estado de abandono, con el fin de impulsar las actuaciones de rehabilitación y evitar su estado de abandono. También utilizar las actuaciones de protección previstas en la Ley, como el programa de realojamiento y retorno (Art. 84) para las familias, mientras se realizan las obras de mejora.

Finalmente, si efectivamente se busca no expulsar a la población residente y basar la revitalización de los conjuntos en una actividad residencial permanente, se debieran prever medidas de regulación para el aprovechamiento de las ayudas públicas para uso de las familias residentes, y no como inversión para posterior venta, para uso de vivienda secundaria o para alquiler turístico. Lo mismo aplica a las actuaciones en locales comerciales que debieran ser efectivas en la dinamización local y no como inversión para venta o alquiler a un valor más alto que no permita el acceso a emprendedores locales, debilitando el tejido económico y la oferta de productos básicos y de proximidad.

Teniendo en cuenta todo lo que se ha señalado, se considera fundamental una intervención integral considerando la interrelación y dependencia de los factores, incorporándola desde la fase de diagnóstico, como manera de alcanzar una revitalización que responda a las necesidades y la continuidad de la población existente y deseada.

## 6. Bibliografía

- ABELLÁN, A. & al. (2019): *Un perfil de las personas mayores en España 2019 Indicadores estadísticos básicos*. Madrid, España, Informes Envejecimiento en red n. 22. Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- AGE (2019): *Monográfico Transformaciones de los centros urbanos inducidas por el turismo: contradicciones y controversias*. BAGE n.º 83 Madrid, España, Asociación Española de Geografía. <https://bage.agegeografia.es/ojs/index.php/bage/issue/view/122/showToc>
- ÁLVAREZ, A. (2019): Patrimonio y renta del suelo. El patrimonio como categoría enraizada en el modelo urbano. *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* n.7. <http://criticaurbana.com/patrimonio-y-renta-del-suelo>
- , & PÉREZ, V. (2017): *Las áreas de rehabilitación integrada y sus efectos en la recuperación de los espacios urbanos históricos. Avance de resultados*. Valladolid, España, Instituto Universitario de Urbanística. Universidad de Valladolid. [https://issuu.com/iurbanistica/docs/las\\_ari\\_prueba\\_lr](https://issuu.com/iurbanistica/docs/las_ari_prueba_lr)
- BARAÑANO-CID, M., & UCEDA-NAVAS, P. (2021): Embajadores/Lavapiés, ¿un barrio con vulnerabilidad o gentrificado?. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 83-100. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.05>
- BARRERO, M. (2019): Algo se muere de las Setas a la Alameda. Efectos del turismo sobre la población y el patrimonio en el casco norte de Sevilla. *Revista PH Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Patrimonio y despoblamiento*. n.º 98: 46-49.
- BERNAL, B. (2002): "El patrimonio urbano del siglo XXI en Burgos: entre el fachadismo del centro histórico y la magia de Atapuerca". En P. PLUMARES, M.A. ASENSIO & F. FERNÁNDEZ. (coord.) *Turismo y transformaciones urbanas en el siglo XXI* (pp.467-479). Almería, Universidad de Almería.
- CALLE, M. (2019): Turistificación de centros urbanos: clarificando el debate. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83: 1–40. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2829>
- CAPEL, H. (2005): *El Modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona, España, Ediciones del Serbal.
- CHAMUSCA, P. & al (2019): The role of Airbnb creating a "new"-old city centre: facts, problems and controversies in Porto. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 83:130. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2820>
- CHOAY, F. (2007): *Alegoría del patrimonio*. Barcelona, España, Editorial Gustavo Gili, 9ª edición
- CÓCOLA, A. (2011): El Barrio Gótico de Barcelona. De símbolo nacional a parque temático. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol.XV, n.º 371 <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-371.htm>
- (2016): Apartamentos turísticos, hoteles y desplazamiento de población. *Informe para el debate sobre el nuevo Plan Especial Urbanístico de Regulación de los Alojamientos Turísticos*. Barcelona, España. [https://agustincocolagant.net/wp-content/uploads/2016/02/Informe\\_gotic\\_final.pdf](https://agustincocolagant.net/wp-content/uploads/2016/02/Informe_gotic_final.pdf)
- CRESPI-VALLBONA, M., & DOMÍNGEZ-PÉREZ, M. (2021): Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 61-82. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.04>
- DELGADO, M. (2007): *La Ciudad Mentirosa. Fraude y Miseria del 'Modelo Barcelona'*, Madrid, España, La Piqueta.
- (2008): La artistización de las políticas urbanas. El lugar de la cultura en las dinámicas de reappropriación capitalista de la ciudad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (69). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-69.htm>
- DIÁZ, I (2009): Procesos de gentrificación en Sevilla en la coyuntura reciente. Análisis comparado de tres sectores históricos: San Luis-Alameda, Triana y San Bernardo (2000-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. 10 de noviembre de 2009, vol. XIII, nº 304. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-304.htm>
- DOVAL ADÁN, A. (2010): Las estrategias de ordenación, desarrollo y cooperación territorial en Galicia a principios del siglo XXI. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 42(164), 245-266. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75992>
- FERNÁNDEZ, V. (2005): De la protección a la legitimación social del patrimonio urbano en España. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194 (41). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-41.htm>
- GARCÍA, M. & CALLE, M. & YUBERO, B. (2017): Cultural Heritage and Urban Tourism: Historic City Centres under Pressure. *Sustainability*, 9 (8) 1346. <https://doi.org/10.3390/su9081346>
- GIL, J., & SEQUERA, J. (2018): Expansión de la ciudad turística y nuevas resistencias. El caso de Airbnb en Madrid. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 41:15–32 <http://revistas.uned.es/index.php/empiria/article/view/22602>
- GONZÁLEZ-PÉREZ, J. (2019): The dispute over tourist cities. Tourism gentrification in the historic Centre of Palma (Majorca, Spain). *Tourism Geographies. International Journal of Tourism Space, Place and Environment*. <https://doi.org/10.1080/14616688.2019.1586986>
- ICOMOS (1969): *Carta Internacional Sobre la Conservación y La Restauración de Monumentos y Sitios (Carta De Venecia)* II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos.

- (1987): *Carta Internacional para la conservación de ciudades históricas y áreas urbanas históricas*. Washington, International Council on Monuments and Sites.
- (1999): *Carta Internacional sobre Turismo Cultural. La Gestión del Turismo en los sitios con Patrimonio Significativo*. México, International Council on Monuments and Sites.
- (2011): *Principios de La Valeta para la salvaguardia y gestión de las poblaciones y áreas urbanas históricas*. International Council on Monuments and Sites.
- IGE (2017): *Instituto Galego de Estadística*. Banco de dato municipal. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- (2018): Datos de población de nacionalidad extranjera, en Galicia.
- INE (2011): Censo de población y vivienda. Madrid: *Instituto Nacional de Estadísticas*.
- JOVER, J. (2019 a): Geografía comercial de los centros históricos: entre la gentrificación y la patrimonialización. El caso de Sevilla. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 82, 2788: 1-33. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2788>
- (2019 b): Patrimonio, territorio y turismo: una compleja ecuación. *Revista PH Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico n.º 98 Patrimonio y despoblamiento*. Octubre 2019. <https://doi.org/10.33349/2019.98.4515>
- LESTEGÁS, I., SEIXAS, J. & LOIS-GONZÁLEZ, R. (2019): Commodifying Lisbon: a study on the spatial concentration of short-term rentals. *Social Sciences* 8.2, 33. [www.mdpi.com/2076-0760/8/2/33](http://www.mdpi.com/2076-0760/8/2/33)
- LOPEZ, L., PAZOS, M., & PIÑEIRO, M. (2019): ¿Existe overtourism en Santiago de Compostela? Contribuciones para un debate ya iniciado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (83). <https://doi.org/10.21138/bage.2825>
- LUQUE, E. & SMITH, H. (2007): Novedades y retos en la gestión de centros históricos de Europa, Latinoamérica y el Caribe (1980-2005), *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales*. N. 248. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-254.htm>
- MARÍN, P. & GUEVARA, A. & NAVARRO-JURADO, E. (2017): Renovación urbana y masificación turística en la ciudad antigua: pérdida de población y conflictos sociales. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*. Vol. XLIX, núm.193. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76572/46904>
- MENDES, L. (2017): Gentrificação turística em Lisboa: neoliberalismo, financeirização e urbanismo austeritário em tempos de pós-crise capitalista 2008-2009. *Cadernos Metrópole*, vol. 19, n.º 39: 479-512. <http://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2017-3906>
- MINGUEZ, C. & PIÑEIRA, M. J. & FERNÁNDEZ-TABALES, A. (2019): Social Vulnerability and Touristification of Historic Centers. *Sustainability*, 11(16), 4478. <https://doi.org/10.3390/su11164478>
- MORENO, A. & PARDO, D. (2020): PIGS unidos contra los tiburones del turismo. *Crítica Urbana. Revista de Estudios Urbanos y Territoriales* Vol.3 núm.10 Qué turismo. <https://criticaurbana.com/pigs-unidos-contra-los-tiburones-del-turismo>
- PEDERSEN, A. (2002): *Gestión del turismo en sitios del Patrimonio Mundial: Manual práctico para administradores de sitios del Patrimonio Mundial UNESCO*. Paris, Francia World Heritage Centre.
- PÉREZ, Y. & LOIS, R. C. (2018): Sustainability and visitor management in tourist historic cities: the case of Santiago de Compostela, Spain. *Journal of Heritage Tourism*, 13(6). <https://doi.org/10.1080/1743873X.2018.1435665>
- PÉREZ V. & FERNÁNDEZ, M. & RODRIGO, E. (2017): Un análisis de las condiciones para la regeneración urbana integrada a través del caso de la Estrategia de Regeneración Urbana en Castilla y León. *Ciudades*, 20, 71-87 <https://doi.org/10.24197/ciudades.20.2017.17>
- PUGA, D. & CASTRO, T. (2015): "As cidades e os seus habitantes: poboacións plurais e fogares en transformación". En R. LOIS, R. & D. PINO. D. *A Galicia Urbana*. (pp. 289-304) Vigo, España, Edicions Xerais de Galicia.
- RIO, J. & al (2018): *O Porto e a Airbanb* O Porto, BKC Book Cover Editora Ltda.
- SARGATAL, M. (2000): El estudio de la gentrificación. *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. n.º 228. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-228.htm>
- \_\_\_\_\_ (2001): Gentrificación e inmigración en los centros históricos: El caso del barrio del Raval en Barcelona. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. n.º 94. <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-66.htm>
- TAPIA GÓMEZ, M. (2015): El impacto sociocultural de las transformaciones en el puerto de Barcelona. *Revista Transporte y Territorio*, 12: 6-29 <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/1219/1181>
- TERRONES, A. (2015): La política de vivienda en Cataluña desde una perspectiva local. ¿adaptación o cambio de paradigma. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* núm. 297 BIS, Madrid, abril-mayo.
- TOMÉ, S. (2007): Los centros históricos de las ciudades españolas. *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*, N.º 72, 2007: 75-88.
- TROIÑO, M. A. & TROIÑO, L. (2016): Patrimonio y turismo: reflexión teórico conceptual y una propuesta metodológica integradora aplicada al municipio de Carmona (Sevilla, España). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XX, n.º 543. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-543.pdf>

- VELASCO, F. (2018): Derecho Urbanístico y envejecimiento demográfico. *Revista Indret. Revista para el análisis del derecho*. Indret 4/2018.
- VIVES, S. (2011): Producing a “Successful City”: Neoliberal Urbanism and Gentrification in the Tourist City—The Case of Palma (Majorca). *Urban Studies Research*. <https://doi.org/10.1155/2011/989676>
- XUNTA DE GALICIA. (2016): *Áreas de Rehabilitación integral. 20 años rehabilitando Galicia*. Instituto Galego da Vivenda e Solo. Santiago de Compostela, Xunta de Galicia.
- (2020) Registro de Bienes de Interés Cultural.
- YRIGOY, I. (2017): Airbnb en Menorca: ¿Una nueva gentrificación turística?: Localización de la vivienda turística, agentes e impactos sobre el alquiler residencial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. vol. XXI, no 580. <https://doi.org/10.1344/sn2017.21.18573>

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 685-700

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.05>

CC BY-NC-ND



# La “metropolitanización” del turismo: el caso del Área Metropolitana de Barcelona

Montserrat CRESPI-VALLBONA.

Profesora Agregada  
Facultad de Economía y Empresa. Universidad de Barcelona.

**Resumen:** El auge del fenómeno turístico en la ciudad de Barcelona tiene su impulso en los Juegos Olímpicos de 1992. En ese momento, se sitúa en el mapa de los visitantes potenciales como destino de interés, y la cifra de turistas internacionales se incrementa año tras año. Tal volumen de población flotante se convierte en una prioridad para la administración local, siendo objeto de debate en los planes de actuación municipal. En un primer momento, para promocionar y atraer el interés hacia la ciudad, y así desarrollarla turísticamente. A partir de los Planes Estratégicos de 2015 y 2020, el objetivo principal es limitar la turistificación entre otros impactos negativos, y buscar la manera de conciliar la estancia de los visitantes con la vida cotidiana de los residentes. Puesto que una de las características del turismo es la difusión de sus efectos en el entorno inmediato, el objeto de este estudio es analizar la repercusión que la actividad turística de un destino consolidado como Barcelona tiene en su área urbana funcional, concretamente en el denominado AMB (Área Metropolitana de Barcelona).

**Palabras clave:** Área Metropolitana de Barcelona (AMB); Turismo sostenible; Plan estratégico; Vivienda turística.

## Tourism metropolitanization: the case of the Metropolitan Area of Barcelona

**Abstract:** The rise of the tourist phenomenon in the city of Barcelona had its momentum in the 1992 Olympic Games. At that time, the city was placed on the map of potential visitors as a destination of

Recibido: 10.06.2020; Revisado: 04.12.2020

Correo electrónico: [mcrespi@ub.edu](mailto:mcrespi@ub.edu) ; Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8267-4786>

La autora agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

Esta investigación ha sido financiada por el Proyecto I+D *Nuevas moviidades y reconfiguración sociorresidencial en la poscrisis: consecuencias socioeconómicas y demográficas en las áreas urbanas españolas* (RTI2018-095667-B-I00), siendo la Dra. Cristina López y el Dr. Fernando Gil-Alonso sus investigadores principales.

interest, and since then the number of international tourists has increased, year after year. Such a volume of temporary population also becomes a priority for the local administration, being a subject of debate in the city’s municipal action plans. At first, to promote and attract interest in the city, and thus to develop it touristically. However, from the Strategic Plans of 2015 and 2020, the main objective is to limit touristification among other negative impacts, and to find a way to reconcile the temporality of visitors with the daily life of residents. Since one of the characteristics of tourism is that its effects expand on the immediate environment, the purpose of this study is to analyze the impact that the tourism activity of a consolidated destination as Barcelona has in its urban functional area, specifically in the so-called AMB (Metropolitan Area of Barcelona).

**Key words:** Metropolitan Area of Barcelona (AMB); Sustainable tourism; Strategic plan; Tourist housing.

## 1. Introducción

Barcelona es un destino turístico mundial. Las cifras lo avalan: cerca de 18 millones de turistas anuales, ciento cincuenta mil visitantes de media al día, casi cincuenta millones de pasajeros en el aeropuerto de Barcelona-El Prat, tres millones de cruceristas, más de ciento cuarenta mil plazas de alojamiento turístico reglado. Los visitantes significan, pues, unos ingresos notables para la ciudad y el turismo se convierte en un negocio rentable (representando el 10% del PIB según datos de Turismo de Barcelona, 2019). Su impacto en la ciudad trasciende la de una actividad meramente complementaria, para situarse en el centro de su estructura económica, marcando su cotidianidad y su vida comunitaria (VERA & al., 1997; ANTÓN CLAVÉ, 1998; LÓPEZ PALOMEQUE, 2015).

Barcelona refleja como el turismo deviene el mayor motor de impulso económico para un destino (BUTLER, 1980), hasta que éste se consolida y satura llegando a su límite de atracción, de capacidad de carga máxima y a protagonizar efectos perversos. Sin abandonar el aspecto económico, el turismo implica el desarrollo y potenciación de ciertos sectores y, también, el deterioro y olvido de otros, como ya se señalaba en los inicios de los análisis académicos en torno al turismo y sus efectos (GREENWOOD, 1972). Así, destacan impactos negativos como: turistificación (JANSEN-VERBEKE, 1998), ludificación (BAPTISTA, 2005), patrimonialización (ALMIRÓN, 2004; PRATS, 2004; BERTONCELLO & al., 2003), banalización y/o *disneyfication* (ZUKIN, 1995; PRATS, 2009), efecto expulsión (GOLDSTONE, 2003), *overtourism* o masificación del espacio urbano (PEETERS & al., 2018; FONT & al., 2019; MILANO, 2018), turismofobia o resistencias sociales (HUETE & MANTECÓN, 2018; MANSILLA, 2018). En definitiva, el turismo supone

todo un reto y desafío para las organizaciones que gestionan los destinos (COLOMB & NOVY, 2016), y más aún con la necesidad y compromiso de una gobernanza responsable, ética y sostenible (IVARS-BAIDAL & al., 2017; CRESPI-VALLBONA & MASCARILLA-MIRÓ, 2018; KOENS & al., 2018; ECKERT & al., 2019).

Cuando los límites geográficos y administrativos de las ciudades trascienden en áreas urbanas funcionales (FERIA TORIBIO, 2004), estos procesos y transformaciones turísticas también pueden llegar a incurrir a escala metropolitana, puesto que el futuro de los destinos turísticos consolidados tiene su razón de ser en su geografía inmediata (BARRADO, 2010; MANTERO, 2010). En pro de este desarrollo turístico, se recurre a implementar distintas estrategias orientadas a definir un lugar atractivo y acorde a las potenciales demandas turísticas, para lo cual el pasado patrimonial y testimonial, junto con la cultura local y los atributos naturales se convierten en fuentes o materias primas con las que se llevan adelante estrategias de acondicionamiento, escenificación, tematización y patrimonialización que dan como resultado una región metropolitana con una alta capacidad para atraer turistas (BERTONCELLO & LUSO, 2016). Para que la expansión de los beneficios del turismo en el área metropolitana sea efectiva y que su desarrollo sea sostenible se precisa de la colaboración estratégica de los diferentes *stakeholders* del territorio (RICHARDS, 2010)

En este sentido, el objetivo de este artículo es analizar los efectos y transformaciones de una metrópolis turística consolidada en su área urbana funcional, esto es qué características, ritmos y magnitudes presenta la “turistificación” en el Área Metropolitana de Barcelona (AMB). Barcelona es un destino de primer orden mundial, por lo que el análisis de su área urbana funcional permite dilucidar luces y sombras ante los procesos de “metropolitanización” del turismo. El estudio pretende analizar los

impactos del turismo en el AMB en cuanto a su oferta de alojamiento reglado, específicamente de la vivienda de uso turístico; estudiar la dimensión y la base del relato de la marca turística metropolitana; y por último, profundizar en el ente responsable de la gobernanza turística metropolitana y en sus acciones desempeñadas y de futuro.

Metodológicamente, este artículo tiene un carácter descriptivo, recurriendo al análisis de datos secundarios de documentos e informes gubernamentales en torno a la gestión del AMB, así como de sus web de promoción y producción de productos turísticos.

## 2. El turismo urbano y su expansión en el área territorial funcional

El turismo no se desarrolla aisladamente en un enclave específico y separado, sino que participa de la vida social, económica y cotidiana de los destinos, lo que para OBRADOR-PONS & al. (2009:10) supone un juego continuo de circulación y movilidad, de “desterritorialización y reterritorialización”. Los territorios desde su conformación son un entramado de intercambios y relaciones, es decir, atienden a procesos y dinámicas contruidos e imaginados, percibidos, establecidos, apropiados, vividos y cuestionados (GUPTA & FERGUSON, 1992). Es precisamente este carácter multidimensional y temporal del turismo, esta concepción relacional del espacio (MASSEY, 2005) lo que permite considerar que el alcance de la ciudad o la metrópolis y su área urbana funcional también deviene turística. Esto es, que el turismo no es un fenómeno segregado del sistema metropolitano, del mismo modo que el territorio no es ajeno a la actividad turística (ARIAS SANS, 2019). De ello, se desprende el turismo metropolitano o “metropolitanización” del turismo.

No obstante, la “metropolitanización” del turismo, es decir, la expansión de la actividad turística desde su centralidad a su hinterland o área urbana funcional precisa el acondicionamiento del lugar, la escenificación del paisaje para su desarrollo. Es decir, se debe adecuar el destino a los requerimientos turísticos, esto es, crear relato, crear vocación turística (BERTONCELLO & LUSO, 2016).

El desarrollo del turismo urbano se ha enfocado en el análisis de sus áreas centrales o históricas, ávidas de patrimonio tangible arquitectónico y artístico, desatendiendo, habitualmente su pasado fabril o industrial (CAPEL, 2005). Poner en

valor el patrimonio se convierte en la base del desarrollo turístico urbano (CHOAY, 2000; HARVEY, 2002; BERTONCELLO & al., 2003). En este sentido, la patrimonialización supone no solo destacar la relevancia del patrimonio tangible e intangible de un territorio, sino la creación de una conciencia patrimonial entre su comunidad, un sentimiento de apego y pertenencia por el lugar (BERTONCELLO, 2002). Otra de las estrategias de valorización de los lugares para su despegue turístico es la tematización, como resultado de una narrativa específica en torno a un tema (un hecho histórico o un aspecto propio de la cultura local) en el que se despliegan distintos puntos de interés en el territorio. Ello permite crear asociaciones entre estos distintos enclaves, convocando la curiosidad del turista para conocerlo y descubrirlo (BOYER, 2004; GOTHAM, 2002). Los remanentes patrimoniales son la base material para el desarrollo del relato temático, aunque también se puede recurrir a la réplica, la recreación e inclusive la ficción. El ejemplo paradigmático de este último son los parques temáticos (COHEN, 2005). En cualquier caso, la tematización es también una estrategia privilegiada, principalmente cuando un destino no tiene atractivos individuales con suficiente potencial y singularidad para convertir el lugar en destino de obligada visita. La tematización confiere cuerpo y relevancia en su conjunto, y permite un desarrollo más disperso territorialmente y a la vez, más sinérgico. Permite una expansión desde un centro hacia su hinterland, siguiendo el modelo de MIOSSEC (1977).

Ambas estrategias, la patrimonialización y la tematización son las herramientas más recurrentes en los procesos de “turistificación”, pues permiten organizar productos como excursiones o visitas guiadas, entre otros, que facilitan su conocimiento, disfrute y comercialización. Es decir, estos marcos simbólicos y referenciales identitarios que definen la personalidad del lugar se convierten en atractivos de reclamo cognitivo y hedónico para su ciudadanía. También se convierten en reclamo turístico, esto es, transitan a su “turistificación”. Con ellos, se persigue embellecer y adecuar paisajísticamente el lugar para hacerlo apetecible turísticamente (CRANG, 1999; DUNCAN & DUNCAN, 2001; MITCHELL, 2003; LÜBBREN & CROUCH, 2003), seleccionando aquellas imágenes materiales o inmateriales que el consumidor quiere ver e induciéndolo a ver aquello que espera y, el destino ha construido para su admiración (MACCANNEL, 2003). Este relato turístico puede basarse también en el paisaje pictórico, desarrollando un “*artscape*” como *pool* de atracción (GALOFARO, 2003). El *street art* sería un buen ejemplo de ello (BEST, 2012; CRESPI-VALLBONA & MASCARILLA-MIRÓ, 2020).

En cualquier caso, la promoción turística es el instrumento utilizado para proyectar la imagen de aquella realidad que se construye para atraer visitantes. La imagen que se proyecta al exterior para su consumo turístico, la creación del relato que se promociona, puede no tener demasiado que ver con la estructura y dimensión del lugar, puesto que se diseña pensando en la alteridad, más que en la propia identidad local (PALOU, 2019). En este sentido, si bien el paisaje patrimonial de una ciudad es construido a raíz de su historia social (DELGADO, 2004; ANTICH, 2013), el interés turístico interviene alterándolo física y simbólicamente (CHAUDEFAUD, 1987), puesto que este consumidor necesita marcadores singulares, únicos y destacados (MACCANNEL, 2003). En definitiva, el patrimonio por sí mismo no contiene identidad, pero permite la creación de una idea de identidad, jerarquizando y visibilizando unos determinados iconos en detrimento de otros, y a merced de unas ideologías e intereses políticos concretos (PALOU, 2019). Por tanto, también altera las percepciones, afectaciones y desafecciones de su población. Sin duda, altera social y materialmente los lugares. Ello es irreversible y debe ser asumido, pues genera disputas, conflictos o cambios en las relaciones sociales, económicas y culturales de dicho lugar (LÓPEZ LÓPEZ, 2016).

Por otro lado, desde la óptica de los consumidores de turismo urbano y cultural, éstos codician aquellos destinos que destacan la singularidad específica del lugar y les permiten conexiones e interacciones sociales, a través de estilos de vida cosmopolitas y sensibilidades cultivadas relacionadas con la cultura (STEBBINS, 1997; MILES, 2007), gastronomía y espacios gourmet (CRESPI-VALLBONA & DIMITROVSKI, 2016), estilos musicales, compras en tiendas vintage, consumo de cervezas artesanales, etc. (BRIDGE & DOWLING, 2001; ZUKIN, 2008; ERNST & DOUCET, 2014), creando un comportamiento consumista y un estilo de vida propio de los centros turísticos glamorizados y estetizados, creando clusters de servicios que constituyen escenas de consumo especializados para estos consumidores culturales (SILVER & CLARK, 2016). Junto a ellos, proliferan también aquellos consumidores que reclaman otras experiencias, silenciadas, anuladas de los discursos oficiales (RUBIO-ARDANZ, 2014). Esto es, apartadas de los centros “turistificados”, siendo áreas ordinarias, sin glamour o interés turístico oficial.

La “metropolitanización” del turismo puede absorber ambas tendencias de consumidores turísticos. El espacio metropolitano de flujos

turísticos manifiesta la dualidad de lo global y cosmopolita versus lo local; de los cambios y la innovación en contraposición a la persistencia y la tradición. Estas tensiones y contradicciones son presentes en las tendencias actuales de la demanda turística: un contexto global pero reclamando la experiencia de lo local (HANNERZ, 1989; SALAZAR, 2005), espacios cotidianos de vida con fragmentos de socialidad y sociabilidad (DELGADO RUIZ, 1999). Para SIMMEL (1903), las metrópolis son lugares de hiperestimulación o de *flâneur*, en los que abundan los no-lugares *d’Augé*, burbujas de inmanencia, espacios de vida mundanos y ordinarios, de vecindario, de comunidad trabajadora (MAITLAND & NEWMAN, 2009; STORS & KAGERMEIJER, 2013; FÜLLER & MICHEL, 2014; MORDUE, 2017; GRAVARI-BARBASA & al. 2017; FRISCH & al., 2019). Tanto los turistas recurrentes como los ocasionales centran su interés en estas experiencias vivenciales -incluyentes e inclusivas-, asumiendo tanto los itinerarios institucionalizados o apropiados como los más novedosos puestos en escena para ser resignificados turísticamente. El turista metropolitano busca ir más allá del espacio que define la urbe. Busca la convivencia, las gentes que la habitan y la transitan, la cotidianeidad de lo usual y la irrupción de lo inusual, la interacción de la identidad y la alteridad. Busca el trueque, no solo de mercancías, sino también de palabras, deseos, recuerdos (CALVINO, 1988).

En este sentido, la “metropolitanización” del turismo permite abordar las características y transformaciones de las áreas periféricas tradicionales, alejándolas del rol pasivo y secundario, de meras ciudades dormitorio, marginadas o pauperizadas sin historia ni proyectos propios. La “metropolitanización” del turismo augura un rol activo, una presencia viva y relevante, no solo funcional, sino cultural y económica de los municipios que configuran las áreas metropolitanas. Solo precisa escenificar, tematizar, recrear los paisajes visuales, materiales, pictóricos, embellecidos, que trascienden el turismo urbano para escalar al turismo metropolitano, pero con sello propio, ofreciendo alternativas de dimensión local dentro del escenario global. Consecuentemente, se precisa crear identidad, sentimiento de pertenencia, apego y comunidad. La identidad confiere al espacio entidad de territorio, es expresión de la dimensión cultural que se acredita en el patrimonio y el testimonio material e inmaterial, conformando recursos endógenos, paisajes, escenarios de actividad turística para impulsar el desarrollo sostenible para atraer y promover. Algunos ejemplos estudiados de

“metropolitanización” del turismo son el caso de Madrid (BARRADO, 2010), Buenos Aires (BERTONCELLO & LUSO, 2016) o las metrópolis asiáticas de Sydney, Tokyo, Kuala Lumpur and Seoul, entre otras (RICHARDS, 2010).

### 3. Gobernanza y sostenibilidad del turismo

El turismo es inherente al fenómeno urbano actual. Condiciona y estructura su día a día económica, social y culturalmente con sus infraestructuras, su tejido productivo, su consumo y sus imágenes, transformando constantemente física y conceptualmente la ciudad (SHELLER & URRY, 2004). El espacio urbano no solo es compartido entre residentes y turistas, sino que además es resignificado, reconstruido a partir de sus ambas dinámicas. Y por ello, estos espacios urbanos “asumen roles” interdependientes de movilidad y usos (civiles, festivos, culturales, laborales, comerciales) según sean sus usuarios: residentes, turistas o trabajadores (BASSAND & JOYE, 2001). Los residentes son los que más sufren la saturación debido al deterioro de su calidad de vida, la contaminación acústica, la falta de plazas de aparcamiento, la falta de viviendas para comprar o alquilar. Como señalan CRESPI-VALLBONA y DOMÍNGUEZ-PÉREZ (2021), la gentrificación y a la transformación de la vivienda para propósitos turísticos y comerciales en plataformas de alojamiento colaborativo, como *Airbnb*, fenómeno conocido como *airbnbification* (RICHARDS, 2016), son fenómenos reiterados en los destinos turísticos actuales. Este es el efecto expulsión (*crowding out*) que la actividad turística provoca sobre el resto de la estructura económica, social y urbana; implica una expulsión física y simbólica de los pobladores de los espacios revitalizados (SASSEN, 2014) y una tensión entre el uso de la vivienda para usos residenciales ante los usos temporales-turísticos, lo que se conoce como gentrificación turística (ARIAS SANS, 2018; CÓCOLA-GANT, 2018; DOMÍNGUEZ-PÉREZ & al., 2021).

La “turistificación” intensifica la funcionalidad de la ciudad como lugar de mercadeo, como producto de uso y consumo (ZUKIN, 2008), cambiando las actividades económicas locales tradicionales (SENGEL & al., 2015), centrándose en la gastronomía, el ocio y las actividades culturales, conllevando a una desvitalización del vecindario. La “turistificación” comporta la expulsión o gentrificación comercial (GONZÁLEZ & WALEY,

2012) del comercio tradicional de productos básicos y cotidianos, o la orientación de determinadas inversiones en el ámbito de la cultura y la movilidad.

Tales transformaciones han conllevado la reacción y exasperación de los ciudadanos en muchas ciudades maduras y consolidadas turísticamente, reclamando la atención mediática para difundir con más eco su malestar. *Overtourism* es la palabra que describe la gestión de la congestión y el exceso de carga de capacidad turística de los destinos (UNWTO, 2018). Muchos son los académicos que han analizado esta saturación de afluencia de visitantes en determinados enclaves turísticos (LAZZAROTTI, 1994; SAARINEN, 2006; PEETERS & al., 2018; FONT & al., 2019; MILANO, 2018). Paralelamente, se ha desencadenado una reacción contraria, “turismofóbica”, de resistencia social hacia los efectos perversos del turismo (HUETE & MANTECÓN, 2018; MANSILLA, 2018).

Este contexto es el que constata la necesidad de políticas estratégicas y de una gobernanza de redes en las que los stakeholders implicados colaboren y colideren la gestión del turismo (IVARS-BAIDAL & al., 2017; CRESPI-VALLBONA & MASCARILLA-MIRÓ, 2018; KOENS & al., 2018; ECKERT & al., 2019). Esto es, ciudadanía, administración pública y sector privado deben ser cómplices y coactores en las acciones a implementar para conciliar los usos de la ciudad con su población tanto permanente como flotante. Una política que asuma objetivos económicos de crecer en la producción, contribuir en el ingreso y la redistribución de esta renta; también objetivos sociales de generar empleo y acceso democrático al ocio; objetivos políticos de generar imagen; y objetivos ambientales de preservar el patrimonio, promoviendo la cultura y propiciando el intercambio entre habitante y visitante. A nivel metropolitano, el objetivo de la política turística debe plantearse en términos de contribución al desarrollo local y regional, de manera integral, inclusiva, sustentable y sostenible. Precisa crear consciencia colectiva y compartida respecto a los valores e intereses generados, de los imaginarios creados, para redistribuir y descentralizar los flujos de turismo de los espacios centrales turistificados de la metrópolis. La descentralidad territorial de la metrópolis, junto a la conectividad y movilidad dada la estructura nodal de la red y los medios de comunicación y transporte público (viario y ferroviario) facilitan el desarrollo de la “metropolitanización” del turismo (MANTERO, 2010).

El turismo es transversal a la movilidad, a la seguridad, a la vivienda, por lo que su política estratégica no debe ser tratada aislada-mente sino estructuralmente en el marco de planes globales. Y otro reto es como convergen los planeamientos urbanísticos que se utilizan para transformar el suelo rústico en urbano -cesión de calles, parques, plazas y equipamientos-, modificando sus derechos -urbanización, edificación y usos públicos y privados- con las actividades económicas de los servicios turísticos -definiciones, regulaciones, restricciones y competencias- capaces de transformar plenamente las ciudades (FONT & al., 2019). No obstante, esta necesidad del turismo de trascender límites territoriales supone problemas legales a la hora de abordar tal fenómeno administrativamente (desde el punto de vista geográfico) y desde un enfoque estratégico meramente sectorial, es decir, solo abordado desde políticas turísticas (FRANKLIN & CRANG, 2001). En resumen, el turismo manifiesta la necesidad de ser analizado y estructurado estratégicamente desde una dimensión global, tanto geográfica (a nivel de ciudad, regional y nacional), como política (aglutinando los sectores públicos, privados y las organizaciones sociales). Esto es un sistema en red de gobernanza (HALL, 2011; CRESPI-VALLBONA, 2021).

## 4. Caso de estudio. El Área Metropolitana de Barcelona (AMB)

### 4.1. Objetivos y metodología

Ante este contexto, nos preguntamos como la actividad turística de Barcelona se expande hacia su área urbana funcional. ¿Representa una real “turistificación”? ¿Se trata de un simple cordón alrededor de la urbe? ¿Se elaboran planes estratégicos pertinentes a tal fenómeno? Ciertamente, el Plan Estratégico de Turismo de la ciudad de Barcelona 2020 (PET20) intenta descongestionar la ciudad y gestionar los flujos de la demanda por todo el territorio, pero ¿contempla los distritos menos turísticos de la ciudad condal o también el AMB? ¿En qué basa la actividad turística el AMB? ¿Cuál es su marca? ¿Existe un Plan estratégico del Turismo en el AMB? En definitiva, puesto que una de las características inherentes del turismo es que sus impactos se desarrollen no solo en el propio destino, sino que se difundan en el entorno inmediato,

el objeto de este estudio es analizar la “metropolitanización” del turismo en el AMB (Área Metropolitana de Barcelona), sus características, ritmos, gradaciones, en cuanto a su oferta de vivienda turística, su marca turística y su gobernanza.

Metodológicamente se recurre al análisis de datos secundarios de documentos e informes gubernamentales en torno a la gestión del AMB, esto es del Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB), del Plan de Turismo Metropolitano (Área Metropolitana de Barcelona, 2017) y del PET20; a datos estadísticos de la demanda y la oferta turística en Barcelona y su AMB; y al análisis de los web promocionales y de producción turística de la Diputació de Barcelona.

### 4.2. Contexto geográfico

El denominado Área Metropolitana de Barcelona (AMB) está configurado por 36 municipios, con una superficie de 636 km<sup>2</sup> (FIG. 1) y en el que viven más de 3,2 millones de personas. Constituye una de las áreas metropolitanas más grandes de Europa, con peso significativo en todo el Mediterráneo, y como motor de desarrollo de Cataluña. En 2018, su PIB representó el 51% del total de Cataluña (Observatori Econòmic Metropolità, 2019), siendo el sector servicios el que lidera el volumen de negocios. No en vano, todas las áreas metropolitanas desempeñan un papel significativo en la economía debido a las redes y flujos productivas y de consumo que se mueven entre los distintos nodos o *pools*, estableciendo una jerarquía entre estos (VELTZ, 2004)



FIG. 1/ Municipios del Área Metropolitana de Barcelona

Fuente: Agència de Desenvolupament Econòmic AMB

Los Juegos Olímpicos de 1992 impulsan el despegue turístico de la ciudad de Barcelona. En 2002, el Año Internacional Gaudí consolida la proyección e imagen internacional, basada en su urbanismo y monumentalidad arquitectónica. Pero, sin duda, es el AMB la corresponsable del desarrollo de Barcelona como destino turístico de primer orden mundial (FIG. 2), primeramente, en la construcción y configuración de la propia metrópolis, pero también en el despliegue de las actividades turísticas: las grandes infraestructuras de transporte (puerto y aeropuerto), la ampliación del recinto ferial y la especialización de la ciudad como hub tecnológico.

Así, el territorio metropolitano, en especial el colindante a la ciudad de Barcelona, ha ejercido de emplazamiento estratégico donde localizar actividades que, por su tamaño y requerimientos, no tenían espacio en la ciudad central y que son resultado de la relevancia y posicionamiento de Barcelona en la red global de destinos turísticos consolidados. Así, como en el caso de las áreas metropolitanas de Asia (RICHARDS, 2010) se constata que son estos territorios la clave del desarrollo del turismo no solo en la metrópolis sino en toda la región.

### 4.3. Las políticas turísticas estratégicas de Barcelona y el AMB

Los planes estratégicos, tanto de la ciudad de Barcelona (Pla Estratègic de Turisme 2020, Ajuntament de Barcelona, 2017) como del AMB (Pla de Turisme Metropolità, AMB, 2017) tienen, entre otros objetivos, fomentar la actividad económica y promover la ocupación y la creación de empresas en los campos de la industria, el comercio, los servicios y los recursos turísticos. Para el caso de Barcelona, los distintos planes estratégicos que se han sucedido (1993, 2010, 2017), han procurado posicionar Barcelona económicamente en el marco europeo, consolidarla como destino de atractivo turístico con capacidad de alojamiento y de recursos patrimoniales para su disfrute y conocimiento, y preservar la convivencia ciudadana de los residentes permanentes y los temporales. El tercer plan estratégico de Barcelona pretende situar el AMB en el grupo de las regiones urbanas líderes de la nueva sociedad de la información y del conocimiento del siglo XXI y consolidarse como una de las regiones metropolitanas más importantes de la red europea de ciudades (por la vía de sus especificidades y de su identidad propia).

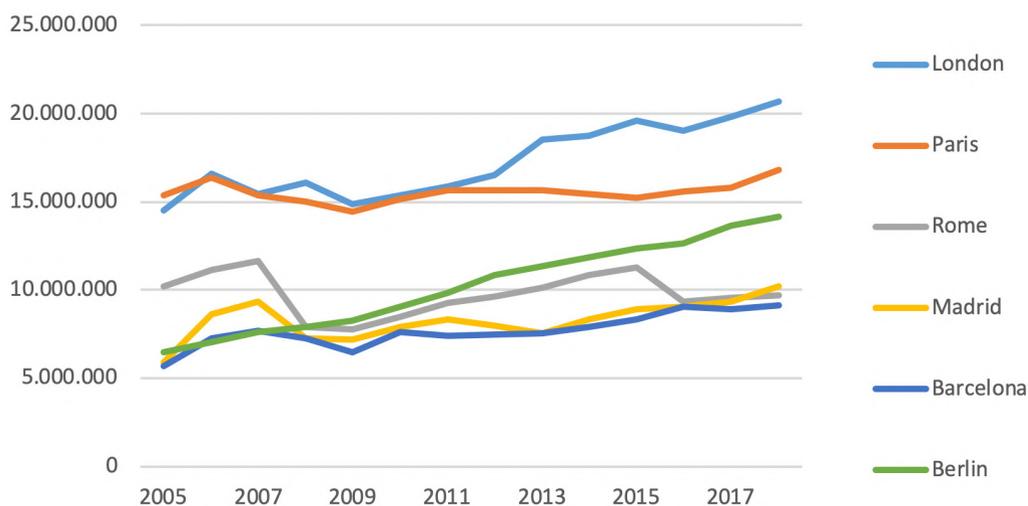


FIG. 2/ Principales ciudades turísticas europeas (2005-2018)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Euromonitor

En 2003 se redacta el Primer Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona y fomenta que en 2010 se constituya el AMB y se apruebe el *Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona - Visión 2020*, que pretende consolidar el AMB como una de las regiones más atractivas e influyentes para el talento innovador, con un modelo de integración y cohesión social de calidad, siendo sus ejes vertebradores: la universidad y un sistema educativo potente; la administración ágil y fiable, *business friendly*; y, la gobernanza que potencia la corresponsabilidad público privada en el liderazgo. El esfuerzo del AMB para atraer visitantes se basa en poner en valor su patrimonio cultural y natural, aunque no dispone de *pools* de atracción turística claramente remarcables. El único recinto con un número de visitantes relevante es en el municipio de Viladecans, *The Style Outlet*, un *shopping center* con 2,6 millones de visitas anuales, no necesariamente turistas. Por otro lado, el AMB actúa como elemento puntual de descongestión ante la saturación de la capital, como se percibe durante la celebración del *Mobile World Congress*, en el que sus asistentes buscan alojamiento, también en las ciudades limítrofes a la ciudad condal. Por tanto, actualmente, el AMB no tiene una estrategia turística propia, pues básicamente depende del impulso y éxito de Barcelona y de su necesidad de desconcentrar y redistribuir los flujos hacia otras áreas.

El Plan de Turismo Metropolitano (AMB, 2017) también afirma que el AMB no dispone de estrategia turística propia, y sus tímidas directrices turísticas se deben a la clara dependencia del área metropolitana de la capacidad atractora y motora de la ciudad de Barcelona. Así mismo, no todos los 36 municipios del AMB disponen de una gestión pública institucionalizada del turismo con concejalías de turismo, planes de turismo, oficinas de turismo, webs promocionales, etc. (LÓPEZ-PALOMEQUE & TORRES-DELGADO, 2019). AMAT (2016) constata que solamente 6 municipios tienen oficina de información turística. Además, cada municipio clasifica los atractivos en diferentes categorías y nombres (PIÉ & VILANOVA, 2019), lo que precisa en primer lugar, no solo inventariar los recursos sino unificar los conceptos si se pretende construir un relato único metropolitano.

Todo ello, indica la necesidad de activar estrategias que fortalezcan el liderazgo público en la gobernanza del turismo metropolitano, la creación de un ente público que vele por el desarrollo propiamente turístico y gestione

su gobernanza, esto es coordinando las voluntades de las diferentes administraciones locales de los 36 municipios. Un ente que no solo debe coordinar la “metropolitanización” del turismo, sino crear imagen, relato, crear vocación turística. Además, debe contabilizar su oferta y su demanda. Actualmente, los datos que se manejan de la actividad turística del AMB son muy escasos, puntuales y sin continuidad en el tiempo.

#### 4.4. Turistificación en el AMB

El AMB está irradiado desde el punto de vista turístico por el éxito de la marca Barcelona y sus iconos de atracción internacional (LÓPEZ-PALOMEQUE & TORRES-DELGADO, 2019). En este sentido, el AMB no dispone de una oferta turística articulada, sino que responde puntualmente cuando la capacidad de carga de Barcelona se ve sobrepasada. Su demanda, se debe al interés que genera la ciudad de Barcelona, a criterios de accesibilidad, distancia, precio y oportunidad. Pero es puntual, muy circunstancial.

El caso más remarcable es el de Hospitalet de Llobregat, cuyo municipio alberga las nuevas instalaciones para el turismo MICE (*Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions*) de Fira Gran Via (inaugurado en 2011) lo que ha repercutido en el desarrollo de un núcleo hotelero en sus alrededores. Otros municipios, como Castelldefels, Gavà, Corbera o Begues han tenido siempre vocación turística, con numerosas viviendas de segunda residencia. De hecho, son localidades turísticas que nacen como segundas residencias de veraneo para las clases acomodadas en el primer tercio del siglo XX (PIÉ & VILANOVA, 2019). En este contexto, destaca el incremento del alojamiento reglado, tanto hotelero como de viviendas de uso turístico (VUT) (FIG. 3). No obstante, se constata que manifiestamente el número de plazas de VUT no ha hecho más que aumentar en el AMB y en el caso de Barcelona ciudad han ido disminuyendo, debido al efecto centrífugo que ha tenido la regulación del alojamiento en Barcelona ciudad hacia su entorno metropolitano más cercano. Se trata de la moratoria de licencias de 2014 para viviendas de uso turístico (*Habitatges d'Ús Turístic* (HUT)) y del Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico (PEUAT, 2017).

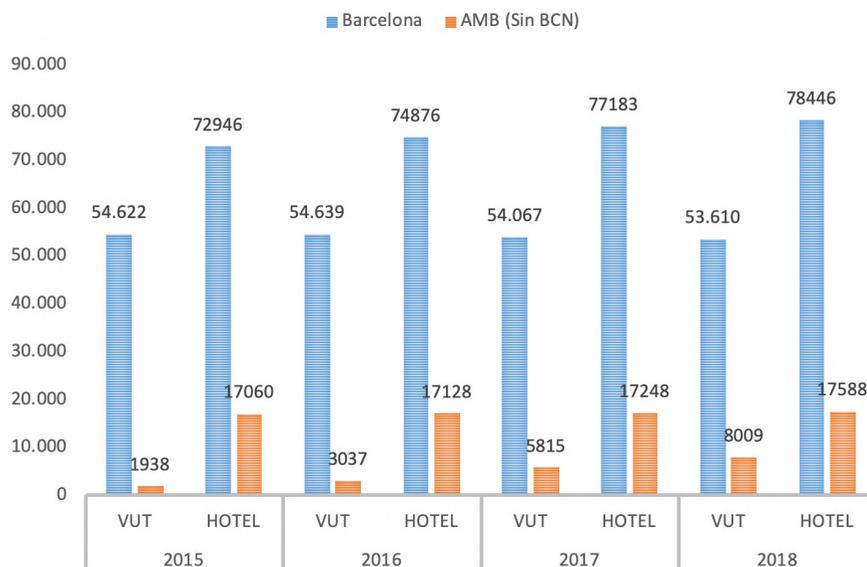


FIG. 3/ Evolución de la oferta de alojamiento turístico en el AMB (2015-18)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona

En la FIG. 4, se observa como son los municipios colindantes con Barcelona, los que más notoriamente han incrementado su volumen de plazas de alojamiento de viviendas de uso turístico reglado. Especialmente, Hospitalet de Llobregat, Sant Adrià del Besòs, Santa Coloma de Gramanet y Sant Cugat del Vallès.

EL PEUAT cubre el término municipal de Barcelona, estableciendo las condiciones de

regulación para los alojamientos turísticos, delimitando zonas de decrecimiento, mantenimiento y de crecimiento contenido en función de indicadores como el grado de concentración de establecimientos turísticos, la población flotante *versus* residente, la presión sobre los espacios públicos, y los barrios saturados y sensibilizados turística-mente. La limitación de nuevas licencias en la ciudad de Barcelona desde 2014 ha provocado un aumento de la demanda de estas actividades en

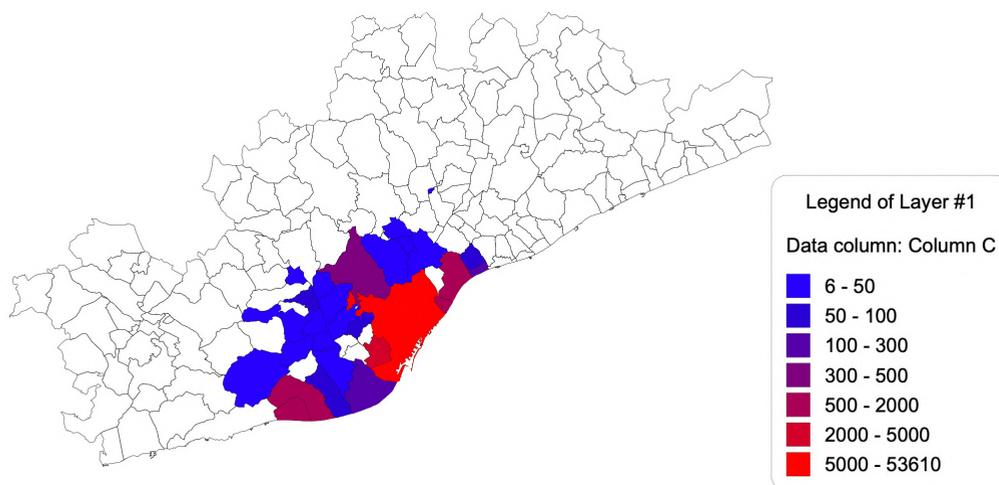


FIG. 4/ Intensidad de la oferta de alojamiento VUT en el AMB (2018)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Institut d'Estudis Metropolitans de Barcelona

los municipios metropolitanos, tanto de actividad legal, como seguramente de la ilegal en las plataformas comercializadoras del alojamiento horizontal o colaborativo, como *AirBnb*, *Homeaway* y otras. Específicamente, destaca el incremento de plazas regladas en los municipios de Hospitalet de Llobregat (2558 plazas); Castelldefels (1914 plazas); Gavà (1034 plazas), Badalona (501), Sant Adrià (539), Sant Cugat (330), Cornellà del Llobregat (198) y Esplugues de Llobregat (88), según los datos del *Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans* de Barcelona (2019). Se observa que el PEUAT es, en definitiva, un plan preventivo, más que correctivo o redistributivo (FONT & al., 2019), puesto que, como se observa las acciones de presión e inspección ante los pisos turísticos ilegales de las plataformas de alojamiento horizontal, tiene un efecto expansión a los municipios limítrofes, atentos a tales posibilidades y ajenos a tales restricciones. Cabe señalar que, a día de hoy, el PEUAT ha sido recurrido en los tribunales y está a la espera de su resolución final. En cualquier caso, el gobierno local tiene el compromiso de revisar su contenido y actuación.

#### 4.5. Los atractivos turísticos en el AMB

La marca Barcelona invade el panorama turístico y no deja opción al AMB. A pesar de que la Sociedad de Atracción de Forasteros (primer ente promotor de turismo de la ciudad de Barcelona)

en las primeras décadas del siglo XX ya puso en valor el entorno natural y el patrimonio industrial de las poblaciones vecinas de Barcelona e invitaba a los forasteros a visitarlas (PALOU, 2019), la marca, imagen y relato de Barcelona se ciñen al límite municipal. Tampoco parece que por ahora exista una capacidad técnica del AMB para atraer turistas, puesto que no se ha conseguido crear imagen o apego al AMB. Hay tímidos intentos desde la Diputación de Barcelona por crear “Destino Barcelona” con la campaña “*Barcelona és molt més*”, con el objetivo de diluir la capacidad atractiva de la ciudad de Barcelona e incorporar el resto de la provincia. Tímidos intentos, con igualmente tímidos resultados. El número de turistas que pernoctan en Barcelona es muy superior al que pernoctan en el resto de la provincia de Barcelona y en la Comunidad Autónoma de Cataluña (FIG. 5). Se compara territorialmente con la comunidad autónoma y la provincia puesto que no se dispone de datos específicos del turismo que recibe el AMB.

Los efectos económicos positivos del turismo son contrarrestados por sus impactos negativos. En este sentido, tal y como se observa en la FIG. 6, la ciudadanía de la capital barcelonesa si bien consideran que la actividad turística beneficia económicamente la ciudad por lo que apoyan que continúe atrayendo visitantes, cada vez hay más ciudadanos descontentos con la saturación de esta población flotante que invade y congestiona los espacios urbanos. Y más todavía, si

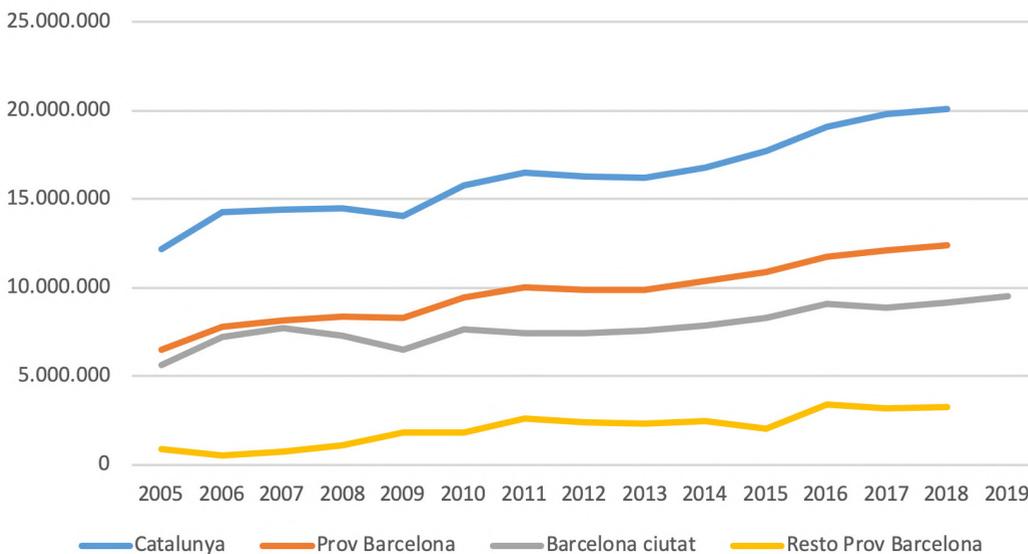


Fig. 5/ Evolución del turismo en Cataluña y Barcelona: provincia y ciudad (2005-2019)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del AMB (cuya fuente procede del INE) y Turisme de Barcelona

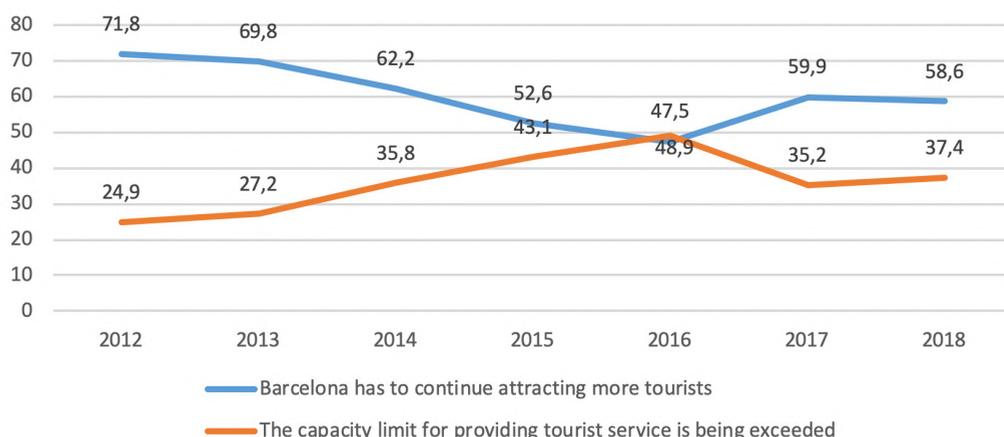


FIG. 6/ Evolución del soporte/rechazo al turismo de las personas residentes en Barcelona (2012-2018)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Turisme de Barcelona.

todo ello ha llevado a los vecinos a movilizarse y expresar sus reticencias y resistencias ante tal desapego económico, social y cultural, en el que el auge del turismo ha tenido tanto que ver.

Un momento conflictivo decisivo fue en el primer semestre del año 2016, cuando en el barómetro municipal (FIG. 7), los ciudadanos manifestaron su desafección hacia el turismo, a raíz del cual, la administración local tomó medidas en sus planes estratégicos. Actualmente, las principales preocupaciones de la ciudadanía de Barcelona

se centran en la inseguridad (17,1%), el paro y las condiciones laborales (17,1%) y el acceso a la vivienda (12,2%). El turismo tuvo su auge de rechazo en el 2017 (15,6%), pero actualmente se ha rebajado notablemente la intensidad de su desafección (5,2%).

Barcelona es pues una metrópolis turística que convive con sus bonanzas y sus frustraciones. Así mismo, resulta contradictorio constatar la satisfacción y apego que tienen los barceloneses y las barcelonesas por su ciudad (FIG. 8), en la que su

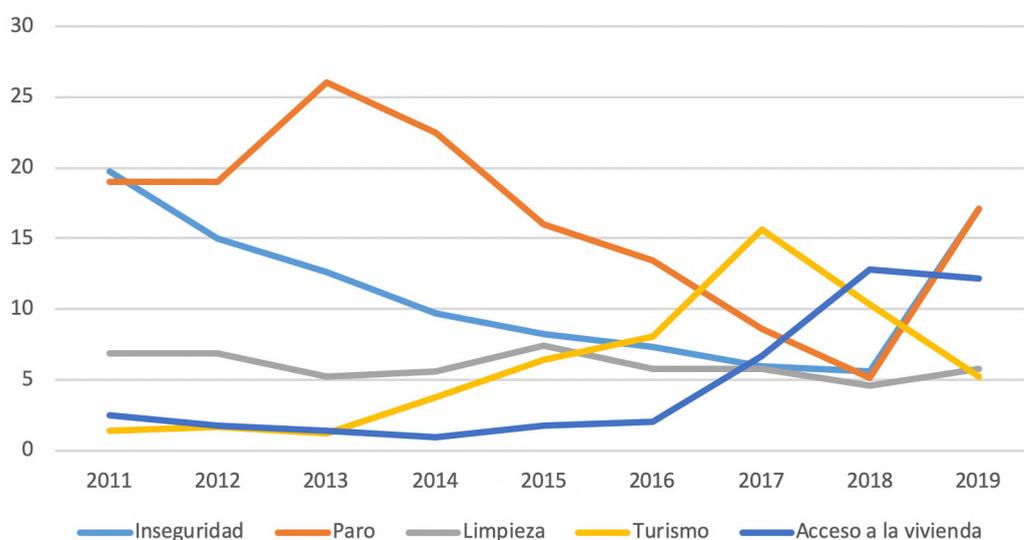


FIG. 7/ Evolución de las preocupaciones de la ciudadanía de Barcelona (2011-19)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Turisme de Barcelona.

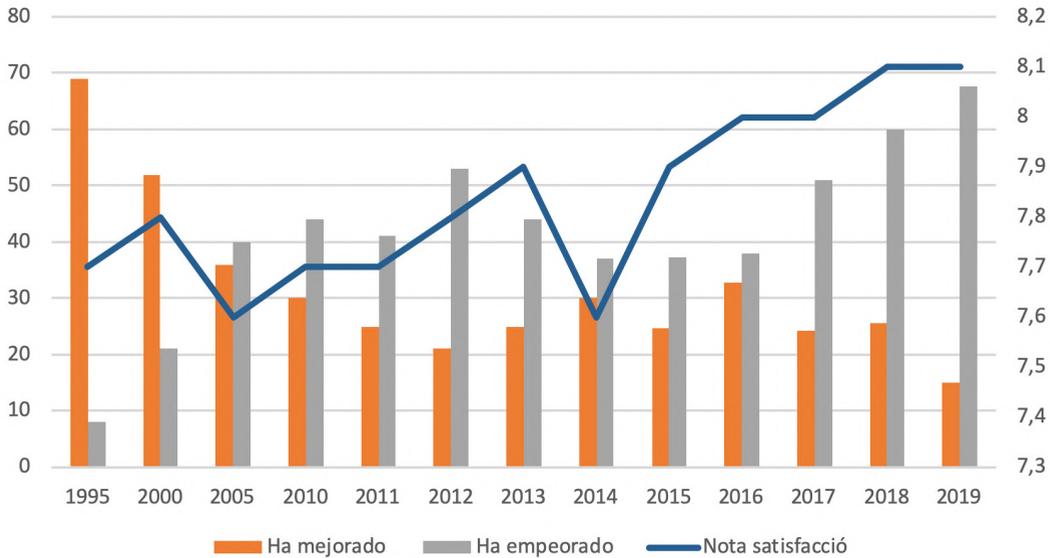


Fig. 8/ Evolución de la imagen percibida por las personas residentes en Barcelona de su ciudad (1995-2019)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Servicios Municipales del Ayuntamiento de Barcelona

nota oscila en el 8, a pesar que consideran que su ciudad ha empeorado notablemente desde 2005. Por ello, son un tanto curiosos estos datos, pues confieren una sensación de que aunque la ciudad no presenta aspectos del todo positivos, su ciudadanía considera que la imagen que proyecta es satisfactoria. O precisamente, este apego a su comunidad, esa identificación con su ciudad les lleva a este recelo manifiesto.

No obstante, lo que resulta difícil es crear un imaginario, un relato, un sentimiento de apego, de pertenencia al AMB, que es lo que primero se necesita para posicionar una marca en el mercado, y generar una posterior afición a ésta (y consecuentemente también el apoyo y/o rechazo a la actividad turística).

La tematización sería uno de los instrumentos a utilizar, puesto que no hay atractivos suficientemente imponentes en el AMB para atraer visitantes, principalmente internacionales. Una tematización generada a partir y desde Barcelona complementada con el AMB. Esto es, compartir las sinergias entre iconos emblemáticos de la ciudad de Barcelona y del resto de su área funcional. Un claro ejemplo es Gaudí. El potencial atractivo del modernismo y Gaudí es innegable y es una de las bases en las que se sustenta el éxito de Barcelona. Las visitas

del Park Güell, la Pedrera, el Palau Güell y la Sagrada Família en la ciudad, se podrían completar con la experiencia y el descubrimiento de la Colonia Güell en Santa Coloma de Cervelló. Un carnet cultural que facilitara la visita de todos los monumentos gaudinianos sería una herramienta de promoción sensata.

También lo sería el binomio Poble Espanyol y Catalunya en Miniatura en Torrelles de Llobregat, dos museos etnográficos al aire libre que constatan la idiosincrasia arquitectónica de los pueblos catalán y español. Las distintas titularidades de los monumentos y museos serían el primer obstáculo a salvar.

No obstante, ante la necesidad de una marca unificada para todo el territorio AMB, seguramente se podría recuperar el pasado fabril de la ciudad y los municipios del AMB, olvidado por los promotores de turismo de Barcelona según CAPEL (2005), para construir un relato unitario de todo el territorio en torno al patrimonio industrial. O, atendiendo al despunte del *street art* en los barrios barceloneses del Raval (RIUS-ULLDEMOLINS, 2018), Poble Nou (KLEIN, 2018), Sants y Les Corts (CRESPI-VALLBONA & MASCARILLA-MIRÓ, 2020) y en la localidad de Hospitalet de Llobregat, se podría impulsar una ruta para descubrir las distintas concepciones, utilidades y formas

del arte urbano. Se trata de un paisaje visual, cotidiano y mundano, pero también estetizado, resignificado y embellecido que invita al paseo. No debemos olvidar que los turistas son amantes de los espacios peatonalizados (JIMÉNEZ & al., 2019) para el disfrute de sus sentidos (URRY, 1990).

## 5. Conclusiones

El objetivo de este artículo es aunar en la “turistificación” del área urbana funcional de una urbe consolidada turísticamente; esto es, profundizar en el turismo metropolitano implementado en el AMB, especialmente en el alojamiento horizontal de viviendas turísticas, la marca turística comercializada y la gobernanza desempeñada.

Se constata que la “metropolitanización” del turismo en el AMB es residual. A día de hoy, actúa como elemento puntual de descongestión ante la saturación de la capital, principalmente durante eventos como el *Mobile World Congress*. Pero no tiene relato ni identidad capaz de atraer a los visitantes internacionales que llegan a Barcelona. Es necesario activar estrategias que fortalezcan el liderazgo público en la gobernanza del turismo metropolitano, tanto de creación de marca, como de colección de datos y estadísticas, como de regulación estratégica. La planificación turística metropolitana debe garantizar la cohesión y participación de todos los agentes involucrados, tejiendo redes y complicidades. A día de hoy, existen demasiados entes administrativos trabajando local y supralocalmente, focalizándose en su territorialidad y sin unir esfuerzos. La constitución de un ente encargado de la gestión única del turismo en el AMB visibilizaría su estrategia.

En cuanto a la oferta de vivienda de uso turístico, se observa un aumento de este alojamiento en el AMB, en detrimento de Barcelona, debido al efecto centrífugo del PEUAT, principalmente en los municipios colindantes con la ciudad condal (Hospitalet de Llobregat y Sant Adrià del Besós) y los municipios de tradicional turismo de segundas residencias (Castelldefels o Gavá).

Por otro lado, los intentos del PET20 de redistribución del flujo turístico son imperceptibles, puesto que no existe relato turístico. Barcelona solo ubica infraestructuras fuera de sus límites geográficos debido a su falta de espacio físico. La creación de productos

temáticos podría ser un inicio para el turismo metropolitano. Las sinergias de los recursos gaudinianos podrían ser objeto de una ruta temática. El *street art* podría convertirse en otro paisaje visual para recorrer a pie (o en automóvil) en todo el territorio del AMB. Se construiría de esta forma una agenda cultural y social tanto para los residentes del territorio metropolitano, para que estos puedan vivir en su espacio municipal, como turistas, como reclamo para los visitantes internacionales (HARVEY, 1989).

En definitiva, el AMB será turística en el momento que sea atractiva como territorio para descubrir, con imágenes creadas y proyectadas, principalmente para la alteridad; pero también con espacios cotidianos que persistan. Cuando cree su propia marca, su propio relato, a tenor de su pasado fabril o en el momento que suscite glamour por los paisajes de *street art*. En el momento actual, sigue manteniendo el rol de colofón de la magnánime marca Barcelona.

## 6. Bibliografía

- AMAT, E. (2016): “*Recopilació de la Informació, Estratègies i Iniciatives sobre el Turisme als ens locals de l'àmbit de l'Àrea Metropolitana de Barcelona*”. En Pié, R. & J.M. Vilanova (Eds.), *Estudi Usos Urbanístic i el Turisme en el PDU-AMB*. (57-87), Barcelona: Area Metropolitana de Barcelona.
- ANTICH, X. (2013): *La ciutat del disseny*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- ANTÓN CLAVÉ, S. (1998): La urbanización turística: de la conquista del viaje a la reestructuración de la ciudad turística. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 32, 17-43.
- ARIAS SANS, A. (2018): Turismo i gentrificació: apunts des de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 60, 130-139.
- (2019): Turismo i metròpoli. Apunts per a una agenda integrada. *Papers*, 62, 10-19
- BAPTISTA, L. (2005): Territórios lúdicos (e o que torna lúdico um território): Ensaio de um ponto de partida, *Fórum Sociológico*, 13/14, 47-58.
- BARRADO, D. (2010): Gran ciudad y turismo en la transición postindustrial: nuevos y viejos procesos, nuevas y viejas teorías. El caso del área metropolitana de Madrid. *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 14 (317). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-317.htm>.
- BASSAND, M. & JOYE, D. (2001): *Vivre et créer l'espace public*. Lausanne: PPUR presses polytechniques.
- BERTONCELLO, R. (2002): Turismo y territorio. Otras miradas. *Aportes y Transferencias*, 6 (2), 31-50
- & CASTRO, H., & ZUSMAN, P. (2003): “Turismo y patrimonio: una relación puesta en cuestión”. En

- Bertoncello, R., Carlos, A. F. (Eds). *Procesos Territoriales en Argentina y Brasil*, (277-291), Buenos Aires: Instituto de Geografía.
- & LUSO, R. (2016): Turismo urbano en contexto metropolitano: Tigre como destino turístico en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25 (2), 107-125.
- BEST, G. (2012): "In the eye of the beholder: Street art, landscape, and the tourist gaze refocused", 60-65. In CAUTHE: *The new golden age of tourism and hospitality; Book 2; Proceedings of the 22nd Annual Conference*
- BOYER, M. C. (2004): "Ciudades en venta: la comercialización de la historia en el South Street Seaport". En Sorkin, M. (Ed): *Variaciones sobre un parque temático: la nueva ciudad americana y el fin del espacio público*, (205-230), Barcelona: Gustavo Gili.
- BRIDGE, G., & DOWLING, R. (2001): Microgeographies of retailing and gentrification. *Australian Geographer*, 32 (1), 93-107.
- BUTLER, R.W. (1980): The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *Canadian Geographer*, 24, 5-12
- CAPEL, H. (2005): *Modelo Barcelona: un examen crítico*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- CHAUDEFAUD, M. (1987): *Aux origines du tourisme dans les Pays de l'Adour: du mythe à l'espace: un essai de géographie historique*. Pau: Département de géographie et d'aménagement de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, Centre de recherche sur l'impact socio-spatial de l'aménagement
- CHOAY, F. (2000): *A alegoria do património*. Lisboa: Edições 70
- CÓCOLA-GANT, A (2018): "Tourism gentrification", 281-293 en A. L. Lees, y M. Phillips (Eds.), *Handbook of Gentrification Studies*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.
- COHEN, E. (2005): Principales tendencias en el turismo contemporáneo. *Política y sociedad*, 42(1), 11-24.
- COLOMB, C. & NOVY, J. (eds.) (2016): *Protest and resistance in the tourist city*. Nueva York: Routledge.
- CRANG, M. (1999): "Knowing, Tourism and Practices of Vision". En Crouch, D. (ed): *Leisure/tourism geographies: Practices and geographical knowledge*, (238-256), London: Routledge.
- CRESPI-VALLBONA, M. (2021): Gobernanza sostenible en espacios públicos. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, en prensa
- & DIMITROVSKI, D. (2016): Food markets visitors: a typology proposal. *British Food Journal*, 118 (4), 840-857
- & DOMÍNGUEZ-PÉREZ, M. (2021): Las consecuencias de la turistificación en el centro de las grandes ciudades. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 61-82. <https://doi.org/10.37230/>
- & MASCARILLA MIRÓ, O. (2018): La transformación y gentrificación turística del espacio urbano. El caso de la Barceloneta (Barcelona). *Eure, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*. 133 (44), 165-184.
- & MASCARILLA MIRÓ, O. (2020): Street Art as a Sustainable Tool in Mature Tourism Destinations: The Case Study of Barcelona. *International Journal of Cultural Policy*, <https://doi.org/10.1080/10286632.2020.1792890>.
- DELGADO, M. (2004): "La cultura dels carrers. L'espai públic com a patrimoni sociocultural". En Soldino, E. & al. (ed), *Patrimoni i societat: conservació i gestió del patrimoni cultural*, (61-77), València: Publicacions de la Universitat de València
- DELGADO RUIZ, M. (1999): *Ciudad líquida, ciudad interrumpida. La urbs contra la polis*. Medellín: Colección Estética Expandida, Editorial Universidad de Antioquia.
- DOMÍNGUEZ-PÉREZ, M., LEAL-MALDONADO, J., & BARAÑANO-CID, M. (2021): Vivienda, transformaciones urbanas y desigualdad socioespacial en las grandes ciudades españolas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 5-12. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.M21.00>
- DUNCAN, J.S. & DUNCAN, N. (2001): The Aestheticization of the Politics of Landscape Preservation. *Annals of the Association of American Geographers*, 91 (2), 387-409.
- ECKER, C. & al. (2019): Strategies and measures directed towards overtourism: a perspective of European DMOs. *International Journal of Tourism Cities*. <https://doi.org/10.1108/IJTC-12-2018-0102>
- ERNST, O., & DOUCET, B. (2014): A window on the (changing) neighbourhood: The role of pubs in the contested spaces of gentrification. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 105(2), 189-205.
- FERIA TORIBIO, J. M. (2004): Problemas de definición de las áreas metropolitanas en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (38), 85-100.
- FONT, T., LÓPEZ, A. & CLOT, R. (2019): El Pla Especial Urbanístic d'Allotjaments Turístics (PEUAT). Una eina contingent per regular el turisme, *Papers*, 62, 70-77
- FRANKLIN, A. & CRANG, M. (2001): The trouble with tourism and travel theory? *Tourist Studies*, 1, 5-22.
- FRISCH, T. & al. (Eds.): *Tourism and everyday life in the contemporary city*. Abingdon, Oxon; New York, Routledge.
- FÜLLER, H., & MICHEL, B. (2014): 'Stop Being a Tourist!' New Dynamics of Urban Tourism in Berlin-Kreuzberg. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38 (4), 1304-1318.
- GALOFARO, L. (2003): *Paisajes en transformación" Artsapes. El arte como aproximación al paisaje contemporáneo*. Barcelona, Gustavo Gili.
- GOLDSTONE, P. (2003): *Turismo. Más allá del ocio y del negocio*. Madrid: Debate.
- GONZÁLEZ, S. & WALEY, P. (2012): Traditional Retail Markets: The New Gentrification Frontier, *Antipode*, 45 (4), 965-983
- GOTHAM, K. F. (2002): Marketing Mardi Gras: Commodification, spectacle and the political economy of tourism in New Orleans. *Urban Studies*, 39 (10), 1735-1756.
- GRAVARI-BARBASA, M., JACQUOT, S. & COMINELLI, F. (2017): New cultures of urban tourism.

- International Journal of Tourism Cities*, 5 (3), 301-306.
- GREENWOOD, D. (1972): Tourism as an Agent of Change: A Basque Case, *Ethnology*, 11(1), 80-91.
- GUPTA, A. & FERGUSON, J. (1992): Beyond "Culture": Space, identity and the Politics of difference. *Cultural Anthropology*, 7 (1), 6-23.
- HALL, C. M. (2011): A typology of governance and its implication for tourism policy analysis. *Journal of Sustainable Tourism*, 19 (4/5), 437-457.
- HANNERZ, U. (1989): Culture between Center and Periphery: Toward a Macroanthropology. *Ethnos*, 54 (3-4), 200-16
- HARVEY, D. (1989): *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. EEUU: Basil Blackwell.
- (2002): "The art of rent: globalization, monopoly and the commodification of culture". En: Panitch, I. & C. Leys (eds.): *A World of Contradictions. Socialist Register*.
- HUETE, R., & MANTECÓN, A. (2018): El auge de la turismofobia ¿hipótesis de investigación o ruido ideológico?. *Pasos*, 16 (1), 9-19
- IVARS-BAIDAL, J. A. & al. (2017): Smart destinations and the evolution of ICTs: a new scenario for destination management? *Current Issues in Tourism*, 1581-1600
- JANSEN-VERBEKE, M. (1998): Touristification of historical cities: a methodological exercise. *Annals of Tourism Research*, 25 (3), 739-742.
- JIMÉNEZ, C & al. (2019): La integració de la demanda turística en la planificació i la gestió de la mobilitat. Apunts des de la destinació Barcelona. *Papers*, 62, 120-132.
- KLEIN, R. (2018): La ciudad y el turismo: Experiencias desde la gestión del street art. *Sociología*, (8), 54-71.
- KOENS, K., POSTMA, A. & PAPP, B. (2018): Is overtourism overused? Understanding the impact of tourism in a city context. *Sustainability*, 10 (12), 4384.
- LAZZAROTTI, O. (1994): La géographie dans la controverse touristique. *Annales de Géographie*, 103 (580), 627-650
- LÓPEZ LÓPEZ, J. (2016): El patrimonio como constructo político y su potencial reflexivo. Perspectivas, *Revista del PH Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*, 90, 218-219.
- LÓPEZ PALOMEQUE, F. (2015): Barcelona, de ciudad con turismo a ciudad turística. Notas sobre un proceso complejo e inacabado. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 61(3), 483-506.
- & TORRES-DELGADO, A. (2019): El turisme a l'Àrea Metropolitana de Barcelona, *Papers*, 62, 20-35
- LÜBBREN, N. & CROUCH, D. (2003): *Visual culture and tourism*. Berg Publishers.
- MACCANNELL, D. (2003): [1976]. *El Turista: una nueva teoría de la clase ociosa*. Barcelona: Melusin.
- MAITLAND, R. & NEWMAN, P. (2009): "Developing world tourism cities", 1-21. In Maitland, R. & Newman, P (Eds): *World tourism cities: Developing tourism off the beaten track*. London: Routledge.
- MANSILLA, J.A. (2018): Vecinos en peligro de extinción. Turismo urbano, movimientos sociales y exclusión socioespacial en Barcelona. *Pasos. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 16 (2), 279-296.
- MANTERO, J. C. (2010): Turismo metropolitano: la potencia de lo urbano. *Aportes y Transferencias*, 14(2), 121-144.
- MILANO, C. (2018): Overtourism, malestar social y turismofobia. Un debate controvertido. *Pasos*, 16 (3), 551-564
- MILES, M. (2007): *Cities and Cultures*. Londres: Routledge.
- MIOSSEC, J. M. (1977): Un modèle de l'espace touristique. *L'Espace géographique*, 41-48.
- MITCHELL, D. (2003): Cultural landscapes: just landscapes or landscapes of justices? *Progress in Human Geography*, 27 (6): 787-796.
- MORDUE, T. (2017): New urban tourism and new urban citizenship: researching the creation and management of postmodern urban public space. *International Journal of Tourism Cities*, 6 (4), 399-405.
- PALOU RUBIO, S. (2019): Discursos turísticos sobre el paisatge i el patrimoni cultural de Barcelona. Imatges contra la ciutat, *Papers*, 62, 48-58
- PEETERS, P. & al. (2018): *Research for TRAN Committee-Overtourism: impact and possible policy responses*.
- PIÉ, R. & VILANOVA, J.M. (2019): Els reptes del planejament urbanístic metropolità enfront el turisme, *Papers*, 62, 60-68
- PRATS, L. (2004): *Antropología y patrimonio*. Barcelona: Ariel
- (2009): "Turismo e identidad: un intercambio narrativo". En Fernández Cerviño, M.X. (Ed.), *Turismo e identidad*. (42-50), Santiago de Compostela: Museo do Pobo Galego.
- RICHARDS, G. (2010): Metropolitan Tourism: Competition, Collaboration and Creativity. *Asia Pacific World*, 1(1): 75-94
- (2016): El turismo y la ciudad ¿Hacia nuevos modelos? *Revista Cidob d'afers internacionals*, 113, 71-87.
- RIUS-ULLDEMOLINS, J. (2008): Los barrios artísticos como base local de la cultura global. El caso del Raval de Barcelona. *Revista Internacional de Sociología*, LXVI (51), 179-205
- RUBIO-ARDANZ, J.A. (2014): *Antropología y Maritimidad. Entramados y constructos patrimoniales en el Abra y Ría de Bilbao*. Bilbao: Museo Marítimo Ría de Bilbao
- SAARINEN, J. (2006): Traditions of sustainability in tourism studies. *Annals of Tourism Research*, 33 (4), 1121-1140.
- SALAZAR, N. B. (2005): Tourism and glocalization "local" tour guiding. *Annals of tourism research*, 32(3), 628-646.
- SASSEN, S. (2014): *Expulsions: Brutality and complexity in the global economy*. Harvard University Press.
- SENGEL, T. & al. (2015): Tourists' approach to local food. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 195(1), 429-437.
- SHELLER, M. & URRY, J. (2004): *Tourism mobilities: Places to play, places in play*. Londres: Routledge.
- SILVER, D. A. & CLARK, T. N. (2016): *Scenescapes: How qualities of place shape social life*. Chicago: University of Chicago Press.
- STEBBINS, R. A. (1997): Identity and cultural tourism. *Annals of tourism research*, 24(2), 450-452.

- STORS, N. & KAGERMEIJER, A. (2013): “Crossing the border of the tourist bubble: touristification in Copenhagen”. En Thimm, T. (Ed). *Tourismus und Grenzen*. (115-131), Manheim: MetaGis.
- UNWTO, (2018), Overtourism? Understanding and Managing Urban Tourism Growth beyond Perceptions. *Executive Summary*, Madrid: UNWTO (OMT)
- URRY, J. (1990): *The Tourist Gaze: Leisure and Travel in Contemporary Societies*. London: Sage Publications
- VELTZ, P. (2004): *The Resurgent City*. Leverhulme International Symposium, London School of Economics, 19-21 April.
- ZUKIN, S. (1995): *The Cultures of Cities*. London: Blackwell.
- (2008): Consuming authenticity: From outposts of difference to means of exclusion. *Cultural studies*, 22(5), 724-748.

## 7. Listado de acrónimos/siglas

- AMB: Área Metropolitana de Barcelona  
PET20: Plan Estratégico de Turismo de la ciudad de Barcelona 2020  
PEUAT: Plan Especial Urbanístico de Alojamiento Turístico  
UNWTO: Organización Mundial del Turismo OMT  
VUT: Viviendas de Uso Turístico

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 701-720

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.06>

CC BY-NC-ND



# El impacto de las infraestructuras de movilidad vertical en la calidad de vida de las personas mayores: Pamplona como estudio de caso

Carolina MONTORO-GURICH<sup>(1)</sup>  
Camila MORENO-TAPIA<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>Profesora titular de Geografía. Universidad de Navarra

<sup>(2)</sup>Doctoranda. Universidad de Navarra

**RESUMEN:** El paradigma del envejecimiento activo reivindica la atención a una creciente población longeva. A colación del mismo, el movimiento de las “ciudades amigables con los mayores” busca optimizar el uso de los espacios urbanos para mejorar la calidad de vida según se envejece. Este trabajo tiene como objetivo analizar el impacto de las infraestructuras de movilidad vertical en la calidad de vida de las personas mayores que residen en barrios con desniveles topográficos. La metodología es cualitativa y consiste en un estudio de caso de la ciudad de Pamplona (España). Los datos se han obtenido a través de entrevistas en profundidad y grupos focales. Los resultados principales son que las IMUV mejoran la accesibilidad de personas con movilidad reducida, potencian la permeabilidad urbana y, generan cambios positivos en el tejido y los usos urbanos.

**PALABRAS CLAVE:** Población mayor 64 años; Ciudades amigables; Infraestructuras de movilidad urbana vertical (IMUV); Calidad de vida.

Recibido: 31.08.2020; Revisado: 29.1.2021

Correo electrónico: [cmontoro@unav.es](mailto:cmontoro@unav.es); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7788-0240>;

Correo electrónico: [cmoreno.4@alumni.unav.es](mailto:cmoreno.4@alumni.unav.es); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9826-9424>

Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Este trabajo se inscribe en el proyecto coordinado luso-español titulado: «Ser mayor y vivir en un barrio con barreras topográficas en España y Portugal. Las infraestructuras de movilidad urbana vertical como elementos integradores e inclusivos para los ancianos (MOVE-AGED)». Ha sido financiado por la Fundación General CSIC (FGCSIC), el Centro Internacional sobre el Envejecimiento (0348\_CIE\_6\_E POCTEP) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Las autoras dan las gracias a las personas que aceptaron ser entrevistadas y compartir sus experiencias.

## The impact of infrastructures for vertical mobility in the quality of life of elderly people: the case study of Pamplona.

**ABSTRACT:** The paradigm of active aging requires the attention to an increasingly elder population. Regarding this, “age-friendly cities” seek to optimize the use of urban spaces in order to improve the quality of life for ageing population. This work is part of a project that analyzes the impact of vertical mobility infrastructures on the daily life of the elderly living in neighborhoods with topographic slopes. The project employs a qualitative methodology and consists of a case-study of the city of Pamplona (Spain). The data was obtained through in-depth interviews and focus groups. The main results show that vertical urban mobility infrastructures improve the accessibility of people with reduced mobility, enhance urban permeability and generate positive changes in both urban fabric and uses.

**KEY WORDS:** Population older than 64 years; Age-friendly cities; Vertical urban mobility infrastructure (VUMI); Quality of life.

### 1. Introducción

Las sociedades contemporáneas se caracterizan por el envejecimiento demográfico, producido por el aumento significativo de personas que llegan a edades avanzadas y que suponen, ante el escaso tamaño de cohortes de edades jóvenes, una proporción creciente. El envejecimiento demográfico es global, es decir, afecta a las poblaciones de todo el mundo. Refleja la modernización de las sociedades, el éxito en la reducción de la mortalidad y la concentración de esta en edades cada vez más altas (KELLER & KALACHE, 1997; PÉREZ DÍAZ & ABELLÁN GARCÍA, 2018). Este proceso social coexiste con el desarrollo vital que cada individuo experimenta, caracterizado por una pérdida gradual (o abrupta) de las capacidades y un aumento de las limitaciones que le puede llevar a la dependencia y, finalmente, a la muerte. Sin embargo, el envejecimiento personal puede ser también “exitoso”, cuando además de presentarse deterioros se observan ganancias y aprendizajes y se promueven iniciativas que faciliten una sociedad inclusiva, en concreto para las personas mayores, y con la mejor calidad de vida posible (ROJO-PÉREZ & FERNÁNDEZ-MAYORALAS, 2018). Por tanto, el envejecimiento exitoso está garantizado siempre y cuando existan las condiciones que permitan un equilibrio constante en la interrelación de esferas vitales como la salud, la actividad y la implicación social (FERNÁNDEZ-MAYORALAS & al., 2018a).

Esta aproximación en positivo es característica del paradigma de envejecimiento activo promovido por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que ya en 2002 señalaba

la necesidad de optimizar las oportunidades de salud, participación, seguridad y aprendizaje de las personas con el fin de mejorar su calidad de vida a medida que envejecen (NACIONES UNIDAS, 2002; OMS, 2002; ILC-BR, 2015). Es interesante señalar que, además de unos objetivos ligados a salud, se destacan otros sociales, asociados a la autonomía, la independencia y la movilidad personal.

La calidad de vida es un tema de estudio relativamente nuevo que, a falta de una definición oficial, se adapta a las propuestas dependientes de la disciplina desde la que se aborda. La conceptualización de la calidad de vida no cuenta con límites bien definidos, puesto que este término se relaciona con una amplia gama de componentes de la cotidianidad de los individuos, convirtiéndose en una idea amplia y multidimensional (FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, 2011). CUMMINS & al. (1998) presentan una propuesta precisa que concibe la calidad de vida como un constructo universal compuesto por dos dominios: uno objetivo, que abarca las medidas culturalmente aceptadas por una comunidad como bienestar, y otro subjetivo, que se refiere a la satisfacción individual con las diferentes dimensiones que subyacen dentro del plano objetivo. La operacionalización de la calidad de vida en la población mayor exige el uso de instrumentos de medida en función del enfoque empleado. En el caso de un enfoque objetivo de la calidad de vida se tienen en cuenta características del individuo y su entorno que sean fácilmente cuantificables y no se vean influenciadas por la percepción humana (INTERNATIONAL WELLBEING GROUP, 2013). Desde otra perspectiva, el enfoque subjetivo demanda el uso de indicadores mucho más amplios, basados en un sistema de nivel de satisfacción,

con aspectos como el bienestar, la felicidad o la apreciación de la calidad de vida.

Otra característica importante de esta propuesta es que, al incluir tanto dominios objetivos como subjetivos, favorece la participación activa del individuo en la valoración de su calidad de vida, lo que se traduce en un análisis mucho más adecuado de la realidad de los adultos mayores. Según DIENER & MARK (1999), limitar la atención a datos objetivos supone una pérdida considerable de información, ya que las evaluaciones subjetivas permiten determinar qué aspectos vitales son los que tienen verdadera relevancia para el desarrollo de su día a día. En este sentido, las medidas de bienestar objetivo y la satisfacción subjetiva valoradas por la población mayor de España se inscriben en cinco esferas vitales: salud, familia, recursos económicos, red social, así como ocio y tiempo libre (ROJO-PÉREZ & FERNÁNDEZ-MAYORALAS, 2011).

Por otro lado, a colación del paradigma de envejecimiento activo, el movimiento de “ciudades amigables con los mayores” busca optimizar el uso de los espacios urbanos para mejorar la calidad de vida conforme se envejece. Las ciudades pueden definirse como entornos que buscan establecer un vínculo entre espacio público y privado de tal manera que no se pasen por alto las capacidades y necesidades físicas y sociales de todos sus habitantes, promoviendo una convivencia inclusiva y segura para los sectores más vulnerables (GONYEA & HUDSON, 2015). El objetivo de estas ciudades es favorecer en ellos el desarrollo de una vida saludable, independiente y altamente participativa con su comunidad, por lo que sus políticas están encaminadas a minimizar al máximo los obstáculos para el desarrollo y continuidad de una vida activa en la medida de las posibilidades de cada individuo (ALLEY & al., 2007; FERNÁNDEZ-MAYORALAS & al., 2018; MENEZ & al., 2011).

Facilitar que las personas mayores ocupen su lugar dentro del espacio urbano sin obstáculos y con oportunidades de participar activamente en su vida social, más que un fin en sí mismo, es un instrumento para garantizar una calidad de vida a medio y largo plazo de todos sus habitantes. La eliminación de barreras favorece la movilidad de personas vulnerables independientemente de su edad; la seguridad en los barrios fomenta la participación e interacción entre vecinos y la economía local se ve favorecida por la diversificación de su clientela (OMS, 2007). Una ciudad amigable con los mayores también tiene impacto directo en el resto de sus habitantes. En este contexto, es importante conocer la opinión de las personas de edad más avanzada, tanto para hacer un diagnóstico de la ciudad en la que

habitan, como para allanar el camino hacia la creación de ciudades inclusivas y participativas (BEIER, 1997; FERNÁNDEZ DE LARRAINOA PALACIOS & al., 2014).

Moverse libremente por la ciudad permite a los ciudadanos desarrollarse personal y socialmente a través de las actividades que realizan. Es un factor clave para la independencia y la participación social; cuando la movilidad presenta dificultades, se puede llegar a la exclusión social de quien las sufre. El derecho a la movilidad de las personas se traduce, desde un punto de vista urbano, en que existan conexiones al trabajo, a los bienes y servicios necesarios, así como modos de transporte e infraestructuras adecuadas para el peatón (HERCE, 2009; MARTINS FERREIRA DA SILVA, 2017; STROHMEIER, 2016). El acceso a todos los lugares a escala de barrio o microaccesibilidad es especialmente difícil de conseguir y requiere una articulación cuidadosa de las vías y medios de transporte, así como una atención especial a las condiciones de peatonalización del espacio público (BAIARDI & ALVIM, 2014). Es necesario tener en cuenta los aspectos de seguridad, confort, atractivo y accesibilidad que pueden condicionar la utilización de las calles por las personas, si bien la accesibilidad es el elemento de carácter eminentemente físico que condiciona a los otros tres, de tipo más perceptual (TALAVERA-GARCÍA & al., 2014).

Para las personas mayores, el cumplir años está asociado, en muchos casos, a un incremento en los problemas de movilidad, tanto dentro como fuera del entorno doméstico. En línea con esta premisa, se debe entender que un espacio amigable no solo atañe al hogar, sino también a la calle, que debería permitir a sus habitantes desarrollar su identidad, formar lazos sociales y participar de su comunidad sin impedimentos (KWOK & NG, 2008; YUNG & al., 2016). Salir de casa se convierte para muchos mayores en todo un reto a la hora de cubrir sus necesidades básicas (ir de compras, al médico, etc.) y, también, para mantener relaciones sociales (visitar a la familia o quedar con amigos). Estas dificultades se agravan en ciudades donde la movilidad dentro del barrio o entre barrios es especialmente complicada por la existencia de barreras que impiden la continuidad del espacio urbano y lo hacen menos accesible (CLARKE & GALLAGHER, 2013).

Las barreras pueden ser naturales, como los ríos o los desniveles topográficos, o construidas como obstáculos urbanísticos y arquitectónicos. En concreto, un núcleo urbano con una orografía escarpada genera importantes desniveles entre sus diferentes calles y barrios que entorpecen e incluso impiden el acceso a

determinados emplazamientos. Estas realidades merman la calidad del espacio urbano y, por ende, la calidad de vida de los ciudadanos que lo ocupan. Los peatones son sensibles a la topografía, y más aún cuando se ven condicionados por limitaciones personales que afectan a la velocidad y distancia que pueden alcanzar (POZUETA, 2009). Las barreras urbanas provocan una exclusión territorial de determinados grupos de población, ya que impiden la movilidad hacia otros espacios urbanos y limitan sus espacios de vida cotidiana a su propia vivienda o institución de residencia (OLIVERA POLL, 2006:332). Las personas que más sienten la falta de accesibilidad pueden ser los mayores, las que tienen alguna discapacidad, los niños y las personas que empujan carritos o bicicletas y, los que necesitan transportar bultos. En el caso de las personas mayores, existe la preocupación por tener cada vez más dificultades conforme envejecen y/o aumentan sus limitaciones físicas para desplazarse por la ciudad (SWALLOW & al., 2018).

Una solución a ese problema puede ser la implantación de Infraestructuras de Movilidad Urbana Vertical (IMUV). Con este nombre se agrupan un conjunto de elementos mecánicos de uso público (a veces son de titularidad privada) destinados a ayudar a las personas a salvar las diferencias de cota existentes en los espacios urbanos. Estos mecanismos deben valorarse no solo en función de su eficacia para resolver los problemas de accesibilidad del lugar donde se localizan, sino también en función del impacto que su diseño tiene en el paisaje urbano (GONZÁLEZ-VARAS & CORONADO, 2019). Ascensores, escaleras y rampas mecánicas, funiculares y teleféricos conforman un sistema de transporte mecanizado que garantiza la accesibilidad de peatones (y también de ciclistas) y contrarresta el “efecto barrera” ocasionado por los cambios topográficos bruscos en el tejido urbano (VÁZQUEZ, 2010).

En el caso concreto de España, contamos con ejemplos de movilidad vertical centenaria, pero es en tiempos recientes cuando su desarrollo ha alcanzado cotas importantes. En las dos últimas décadas se han implementado más de 400 infraestructuras de movilidad urbana vertical en ciudades y pueblos para hacer de estos entornos más accesibles y cómodos. Su distribución geográfica es desigual, con mayor concentración en la costa respecto al interior y en el Norte del país con respecto al Sur. El País Vasco y Cataluña son los líderes en este tipo de movilidad urbana, con más del 80% del total de infraestructuras. Navarra se sitúa -junto de Andalucía- en el tercer puesto entre las

Comunidades Autónomas con más elementos de movilidad urbana vertical. Este tipo de elementos urbanos hacen posible el acceso a destinos de los barrios y ciudades en un tiempo razonable y sin los costes energéticos y ambientales que presenta la movilidad motorizada, lo que los convierte en interesantes desde el punto de vista de la movilidad sostenible (TODA ERASO, 2015).

Dado que las infraestructuras de movilidad urbana vertical en España son, mayoritariamente, una realidad reciente y novedosa, su papel en la conformación de ciudades inclusivas y sostenibles es un tema emergente, que apenas dispone de bibliografía. El análisis de estos elementos urbanos resulta interesante porque supone un retorno a la valoración del peatón como pieza clave del planeamiento urbanístico. En contraposición a la idea del automóvil y su circulación como eje del diseño de las ciudades, el peatón reivindica su lugar y sus necesidades en la ciudad, bien por ser usuarios principales del espacio público y gestores de las relaciones que ahí surgen; o bien por ser la alternativa ante la insostenibilidad de una vida urbana en torno al uso de automóviles (POZUETA, 2009). El impulso a la construcción de estas infraestructuras en España es una confirmación de este nuevo enfoque, por lo que su estudio es una oportunidad para entender y contribuir a las dinámicas entre las ciudades y sus habitantes.

Este trabajo se inscribe en el proyecto que, partiendo del análisis de los niveles de envejecimiento de las ciudades españolas y portuguesas, de sus dificultades topográficas y de la existencia de IMUV, ha estudiado el papel de las mismas como elementos facilitadores de la movilidad en y a través de los barrios. Además de la integración física en su entorno, también se ha planteado la importancia del uso de estas infraestructuras en la inclusión de las personas mayores en la toma de decisiones sobre el lugar que habitan. Para ello, primero se seleccionaron ciudades en los dos países y se acordó una metodología de tipo cuantitativo basada en la realización de aforos de las instalaciones por toda la población y, posteriormente, encuestas específicas dirigidas a los mayores, con el objetivo de conocer la utilización de las mismas. En concreto, en España fueron las ciudades de Vitoria, San Sebastián y Pamplona, que reúnen los requisitos precisos de contar con un buen número de IMUV y, formar parte de la Red de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores. Los resultados del trabajo de campo de esta primera parte de la investigación muestran que la utilización de estas infraestructuras es, por parte de los mayores, bastante amplia:

casi un 25% de los usuarios totales, un porcentaje claramente superior al peso demográfico que la población mayor de 64 años representa en los municipios. Además, si acotamos las observaciones a la población mayor “joven” (entre 65 y 80 años, con mejores condiciones de movilidad), encontramos que presentan las mayores cotas de uso de las IMUV en comparación con cualquier otro grupo de edad.

En segundo lugar, en la parte española de este proyecto se decidió abordar un estudio en profundidad de un caso urbano, el de Pamplona. Esta ciudad ocupa, a nivel nacional, el sexto lugar en el ranking de ciudades con 10 IMUV, por debajo de Barcelona (72 infraestructuras), Bilbao (29), Eibar (27), Santa Coloma de Gramanet (18) y Donostia-San Sebastián (18) (TODA ERASO, 2015). Las infraestructuras implantadas en Pamplona son recientes, ya que el primer ascensor se puso en marcha en 2004 y el último fue inaugurado en 2016. En todos los casos, la decisión sobre el tipo de IMUV ha respondido a un planteamiento de tipo técnico-político y no ha llevado aparejado un proceso de participación ciudadana (ALONSO PÉREZ & al., 2012).

Desde 2017, la ciudad pertenece oficialmente a la Red mundial de Ciudades y Comunidades Amigables con las Personas Mayores. La adhesión a esta Red es el eje del programa de implementación de medidas para personas mayores impulsado por el gobierno municipal. Ya en 2016 el Ayuntamiento pamplonés aprobó la “Declaración sobre los Derechos de las Personas Mayores de Pamplona”, diseñada por la Sociedad Navarra de Geriátrica y Gerontología, para:

“estimular el conocimiento, debate público, la toma de conciencia y la adopción de medidas que contribuyan a mejorar la situación de las personas en su proceso de envejecimiento” (AYTO. DE PAMPLONA, 2017).

Los miembros de la Red deben alcanzar sus objetivos con una metodología establecida en cuatro fases. Actualmente, Pamplona se halla en la etapa inicial, que consiste en la elaboración de un diagnóstico de la “amigabilidad” de la ciudad a través de la participación de personas mayores en grupos focales para establecer un Plan de acción trienal basado en los resultados y propuestas de dicho diagnóstico. En este sentido, la investigación aquí presentada enlaza directamente con la necesidad de escuchar a los usuarios de las infraestructuras urbanas de la ciudad, que ha empezado a hacerse recientemente por parte de la administración pública.

El objetivo de este estudio en profundidad es conocer cómo y con qué fines utilizan las personas mayores estas infraestructuras y, cuál es su percepción de estos elementos urbanísticos. Se busca ahondar en sus experiencias cotidianas en el tránsito por la ciudad, y conocer la manera en que expresan el (eventual) impacto que tienen las IMUV en su día a día. Los resultados de este estudio, abordado desde la perspectiva de la Geografía, se presentan en las próximas páginas. La tendencia a tratar al espacio como un mero contexto que no se ve afectado por las personas mayores que lo ocupan se arriesga a pasar por alto ciertas dinámicas definitorias de los problemas y ventajas de una ciudad. A medio camino entre el Urbanismo y la Gerontología —en lo que a esta cuestión concierne— la Geografía presta atención a los matices existentes en la relación entre el espacio y sus habitantes (ANDREWS & al., 2007). La importancia que la Geografía da a esta interacción brinda una visión más global y, por tanto, apta para la elaboración de un diagnóstico integral del papel de las infraestructuras de movilidad urbana vertical en el proceso del envejecimiento activo de una población.

## 2. Metodología

Tal como se señalaba en la introducción, dado que la literatura existente sobre las IMUV es escasa y, además, se centra en analizar las distintas soluciones técnicas para solventar problemas de movilidad o la transformación de los paisajes urbanos, se ha optado por una aproximación de tipo cualitativo para obtener información sobre las opiniones de los mayores acerca del papel de estas infraestructuras para facilitar su movilidad en la ciudad y, en último término, su calidad de vida en la misma. Esta metodología es más flexible que la basada en datos estadísticos y se centra en las palabras y las acciones descritas por las personas entrevistadas, lo que permite ampliar la comprensión de la realidad (RUIZ OLABUÉNAGA, 2012; AMÉZCUA & GÁLVEZ TORO, 2002).

Las experiencias de las personas mayores se han recogido a partir de entrevistas en profundidad y grupos focales. Para ello se diseñó un guion semiestructurado centrado en la calidad de vida de los individuos en relación con el hábitat urbano, introduciendo como elemento específico la existencia y utilización de IMUV. El eje de este guion es conocer cómo era su vida en el barrio (vecindario) y en la ciudad en su conjunto antes y después de la implantación de las IMUV. Se recaba información sobre las características

sociodemográficas de cada sujeto (sexo, edad, estado civil, situación de convivencia en el hogar, nivel formativo) y sobre las dimensiones individuales de calidad de vida (VERDUGO & al., 2007): (a) autonomía personal para la movilidad en la ciudad (como vía para el desarrollo personal y la expresión de la autodeterminación); (b) red de relaciones interpersonales (familia nuclear y extensa, amigos, vecinos..., para conocer las relaciones familiares y sociales); (c) actividades de ocio (físico, pasivo, cultural, social); (d) percepción como ciudadano (mismos derechos que las demás personas, atención por parte de las autoridades públicas) que, junto a los dos anteriores atienden a aspectos de la dimensión de integración social; (e) bienestar material (recursos económicos, propiedad de la vivienda); (f) emocional (satisfacción con la vida); y (g) físico (estado de salud).

La muestra está constituida por 21 personas de nacionalidad y origen español, 11 hombres y 10 mujeres, que han participado en uno de los 4 grupos focales o las 5 entrevistas en profundidad. En cuanto a las edades, 14 personas tienen menos de 80 años, y 7 tienen 80 o más años. Interesaba conocer las percepciones no solo de los mayores “jóvenes” sino también de los ancianos a partir de 80 años, por cuanto a partir de esta edad aumenta significativamente la probabilidad de convertirse en dependientes y requerir servicios cercanos a los lugares donde viven (PONS IZQUIERDO & MONTORO, 2020). Son de diferentes estratos socio-económicos, residen en varios barrios de la ciudad y no presentan alteraciones cognitivas.

El proceso de recogida de la información se inició con la realización de dos entrevistas en profundidad en junio de 2019, que permitieron validar el formato del cuestionario y ajustar la secuencia lógica de los contenidos, así como estimar la duración de los diálogos siguientes. El resto de encuentros se realizaron en octubre de 2019.

Gracias a las entrevistas piloto, se comprobó que, para obtener un discurso elaborado por parte de las personas mayores, así como suficiente contexto vital y familiar, era necesario disponer de un espacio y un tiempo sin presiones, y que fuera amigable para con ellas; abordar a las personas por la calle hacía que se sintieran inseguras o desconfiadas, y que adujeran quehaceres y obligaciones que no les permitían mantener un diálogo largo ni querer concertar una cita. Por ello, para el desarrollo de las demás entrevistas y grupos de focales se planteó una estrategia de aproximación al entorno natural, de vivienda y de esparcimiento,

de la población seleccionada. Se contactó con varias asociaciones y club de jubilados de la ciudad para solicitar su colaboración y el uso de sus locales para las entrevistas. La selección de los participantes fue aleatoria. Normalmente, tras una primera aproximación positiva en la que se comprobaba que se trataba de una persona jubilada, funcionaba la ‘bola de nieve’, porque la persona o personas entrevistadas facilitaban la entrada a otra u otras que frecuentaban los clubes.

La captación de mayores en los clubes de jubilados o sus cercanías implica un sesgo positivo en el sentido de contar con personas que llevan una vida activa, que frecuentan espacios sociales de esparcimiento y con unas condiciones de salud relativamente buenas. En otras palabras, y como luego se comprobó en las entrevistas, se trata de individuos que tienen un alto grado de autonomía, aunque hay varios casos que necesitan algún tipo de ayuda para favorecer su movilidad (andador, bastón, subir en ascensor o la ayuda de otra persona). Todas estas características convenían para el objetivo buscado de conocer la percepción de las personas mayores sobre los IMUV como elementos favorecedores de su integración en la ciudad.

En concreto, las entrevistas piloto fueron realizadas en el Club de Jubilados del barrio de Etxabakoitz y, las demás se realizaron contando con la colaboración de la Asociación de Jubilados y Pensionistas Iturrama (con sede en unos locales del Ayuntamiento de Pamplona) y, de la Asociación de Jubilados de La Milagrosa (ubicada en el Centro de Mayores Larrabide de Fundación Caja Navarra). Todos estos centros están situados en barrios que disponen de alguna o varias IMUV (ver FIG. 1 y FIG. 2). El barrio de Etxabakoitz cuenta con dos ascensores ubicados en distintos puntos del mismo (numerados como 8 y 10); el barrio de La Milagrosa, con dos ascensores (3 y 7); en el barrio de Iturrama hay un ascensor (en el límite con el de La Milagrosa, numerado como 2) y dos rampas (en el límite con el barrio de Azpilagaña, punto 11). Ello no obstante, cabe aclarar que los entrevistados eran preguntados por todas las IMUV de la ciudad, por lo que en los discursos se dispone de percepciones y valoraciones sobre las infraestructuras cercanas a sus casas y, también, por las que no eran empleadas con tanta frecuencia por estar ubicadas a mayor distancia.

Las entrevistadoras, miembros del equipo, se identificaban como tal y explicaban previamente los objetivos del proyecto, recabando el permiso para hacer la labor de campo y, grabar las sesiones. También se aseguraba el anonimato de los

entrevistados, cuyas opiniones y aseveraciones han sido empleadas con fines analíticos, y en ningún momento se aporta detalles que permitan su identificación concreta.

Las entrevistas y los grupos focales fueron grabados en soporte digital y transcritos a continuación, salvaguardando la forma de hablar y las expresiones coloquiales empleadas por las personas. También se transcribió el ambiente en el que se desarrollaron, con las interrupciones y los sonidos expresivos (cuando se produjeron), tales como risas, interjecciones o bufidos empleados por las personas entrevistadas para enfatizar algún hecho. Además, se aplicó en el momento de recogida de la información el criterio de triangulación de investigador, revisándose las observaciones individuales de las investigadoras reduciéndose el sesgo potencial que pudiera provenir de una sola persona.

El tratamiento de las respuestas obtenidas en las entrevistas y grupos focales se ha llevado a cabo de acuerdo con las operaciones analíticas descritas por STRAUSS & CORBIN (1990). La lectura repetida y concienzuda de las transcripciones permitió localizar patrones en los discursos que fueron transformados en categorías significativas y temas. De ahí se establecieron relaciones entre los discursos por inducción analítica, enfatizando la lógica subyacente y eliminando los datos puntuales para obtener una panorámica sobre la calidad de vida de las personas mayores en Pamplona y el papel de las IMUV en esta cuestión. Finalmente, como táctica de validación del análisis realizado, se discutieron los resultados con otros miembros del equipo y con colegas en la universidad.

### 3. Resultados

La presentación de los resultados se inicia con la contextualización sobre la percepción de salud y calidad de vida de los mayores en la ciudad de Pamplona, el lugar donde se desarrolla la investigación, por cuanto las percepciones sobre la calidad de vida de las personas no son ajenas a sus historias personales ni a sus condiciones geográficas, ambientales, socio-económicas, etc., sino que están íntimamente relacionadas con sus determinantes sociales (OMS, 2007). A continuación, se exponen los resultados sobre movilidad de las personas mayores en la ciudad y, finalmente, los relativos a los efectos derivados de la existencia y utilización de las IMUV en la calidad de vida de las personas mayores.

#### 3.1. Percepción de salud y calidad de vida en la ciudad de Pamplona

Las personas mayores entrevistadas coinciden, de forma bastante unánime, en que se encuentran bien de salud, aun reconociendo los achaques y las dificultades. También consideran que un año antes estaban mejor, pero se mantienen estables, precisamente porque procuran mantenerse activos. Esta es una constante en todos los discursos: se es muy consciente de la necesidad de cuidarse, y esta percepción incide en todas las actividades diarias, ya sean 'necesarias' (como ir a comprar) o asociadas al ocio (como salir de paseo).

"Es una ciudad pequeña, hay muchos senderos y caminos, se puede ir andando a todas partes... y es recomendable [hacerlo]..." (T, hombre, <80, Iturrama)

"...no haciendo mucho recorrido, yo me manejo bien, aunque al monte ya no subo. Ir a[] centro de] Pamplona, si no llega justo el autobús, voy andando por la Vuelta del Castillo y en 15 minutos estoy donde quiero. Es un 'paseico'..." (P, hombre, <80, Iturrama)

"Pamplona es una ciudad cómoda para hacer desplazamientos. (...) Me gusta andar, y paseo al perro." (T, hombre, <80, La Milagrosa)

Por otro lado, estos mayores viven en barrios asentados, con un desarrollo urbanístico maduro, aunque con importantes diferencias en sus características topográficas, morfología y grado de conexión con el centro de la ciudad (FIG. 1). Iturrama es de los tres el más moderno, comenzó a edificarse en la década de los 60 del siglo XX, tiene un mejor urbanismo y mayor calidad en las construcciones y, salvo en sus límites, no presenta desniveles significativos; barrio de estudiantes, por su cercanía a las universidades, y de personas con un nivel socio-económico medio, o medio-alto. La Milagrosa es el más antiguo, empezó su desarrollo a finales del siglo XIX; tiene calles estrechas y construcciones claramente más humildes, y exhibe cuevas, escaleras y desniveles significativos dentro del viario. Se trata de un barrio de trabajadores con importante presencia de personas inmigrantes, los más ancianos de origen navarro y español y los más jóvenes, de procedencia internacional. Azpilagaña, ubicado entre los dos citados por su extremo sur, cuenta con calles antiguas que comparten las características de la Milagrosa y otras relativamente nuevas, de construcciones recientes, que enlazan con lo representativo de Iturrama,

también en cuanto a los perfiles sociales y económicos. Finalmente, Etxabakoitz -absorbido por Pamplona a mediados del siglo XX- es un barrio de trabajadores, con un perfil socio-económico medio-bajo o bajo, que cuenta con un importante contingente de población mayor de origen navarro y español y que ha recibido en los últimos años un importante volumen de personas inmigrantes de orígenes internacionales. Presenta desniveles acusados entre la zona antigua y la construida a finales de los años 90 del siglo XX, que se sitúa en el mismo nivel topográfico que el municipio más cercano (Barañain), y carece de unidad interna, al estar unas zonas de casas separadas de otras por terrenos sin construir o con industrias. Además, y a diferencia de los otros, se sitúa lejos del centro y

La FIG. 1 muestra las pendientes de las calles de Pamplona en porcentajes. Refleja con claridad la existencia de unos barrios en los que las pendientes elevadas son perimetrales, como es el caso de Iturrama o San Juan, y otros en los que también son interiores, al menos en una parte significativa de los mismos, como Milagrosa-Arrosadía o Azpilagaña. La localización de las IMUV, por tanto, responde a la necesidad de salvar los desniveles, que en estos dos barrios se manifiesta en una alta concentración de infraestructuras. Por otro lado, la FIG. 2 refleja el perfil demográfico de envejecimiento en la ciudad, poniendo de relieve la concentración del mismo en áreas como Iturrama o San Juan, de lo que se puede deducir que la localización de las IMUV responde a una necesidad de la población en general, más que a la de las personas mayores en particular.

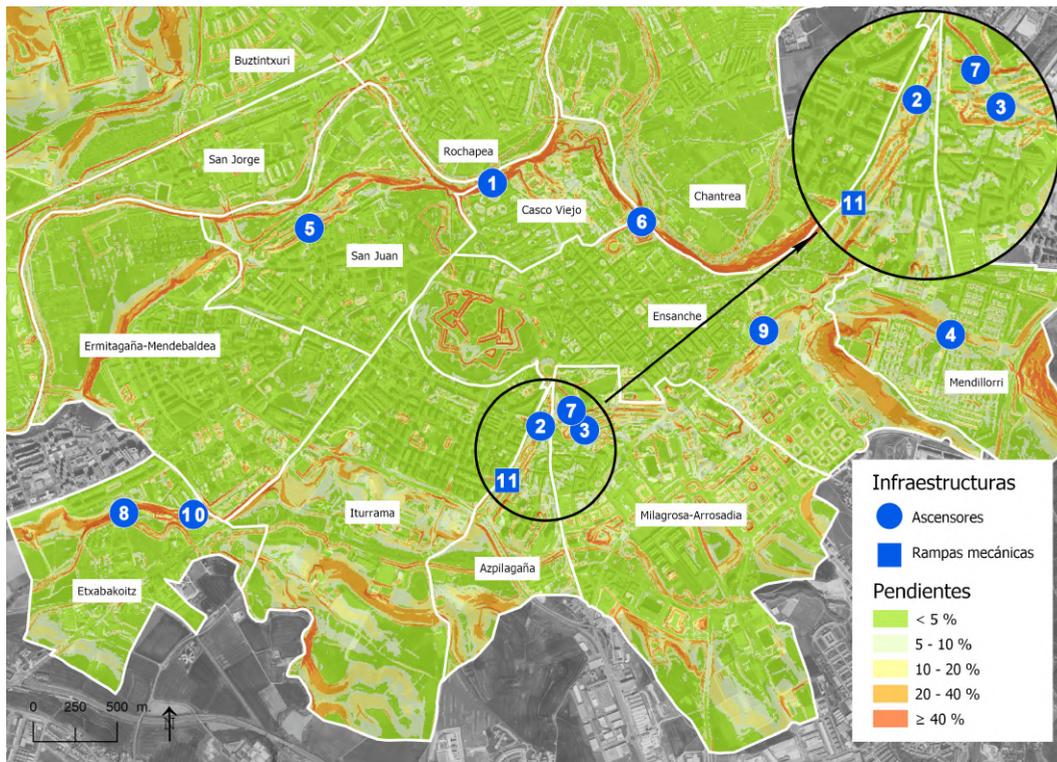


FIG. 1/ Características topográficas y localización de IMUV en los barrios de Pamplona

Fuente: Elaboración propia.

no está (tan) bien comunicado. Las características urbanas de los barrios y el perfil socio-demográfico de quienes habitan en ellos dibujan un desigual panorama de vulnerabilidad social de las personas mayores.

Las características socio-económicas y de origen geográfico de los habitantes de estos barrios se detectan fácilmente en las personas entrevistadas cuando hacen referencia a la profesión u ocupación que tenían antes

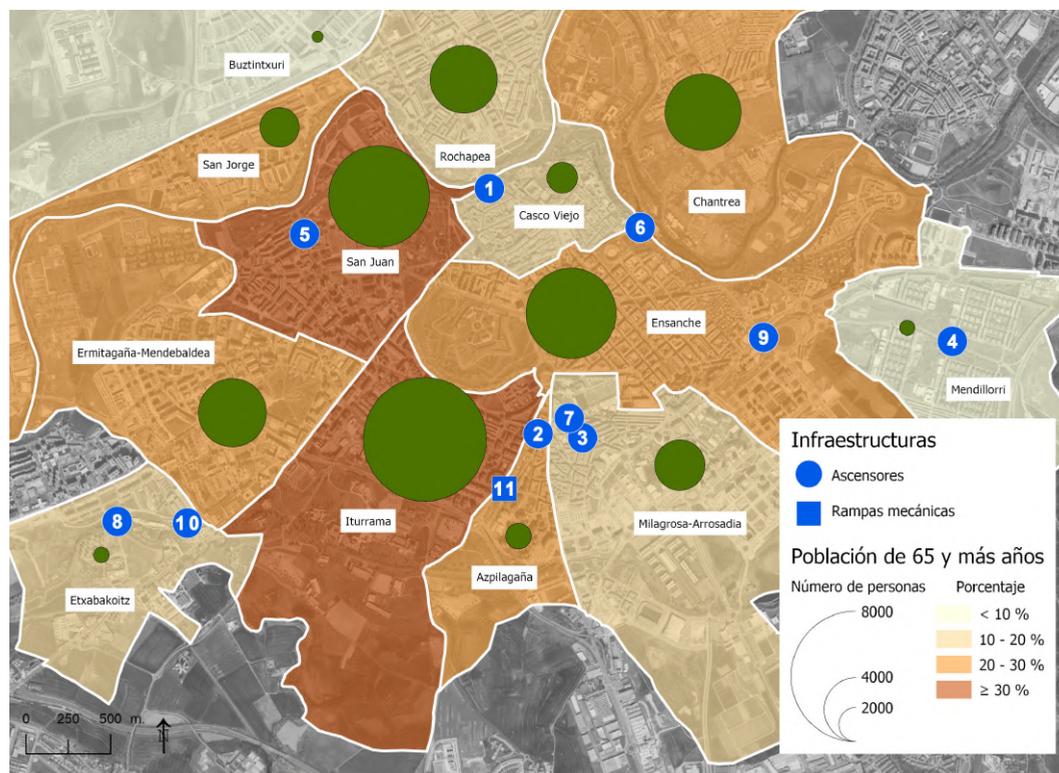


FIG. 2/ Volumen y porcentaje de población de 65 y más años en los barrios de Pamplona

Fuente: Elaboración propia

de jubilarse y, al lugar de donde son originarios. Una mayoría significativa llegaron a Pamplona hace muchos años (de 30 a 50), procedentes de pueblos de Navarra y de otras comunidades españolas, como Extremadura, Andalucía, La Rioja o Aragón. Aquí han desarrollado el grueso de su trayectoria laboral y, sobre todo, han visto crecer a sus familias. Por eso, vivan con su cónyuge (la situación de convivencia más frecuente), solos o con un hijo/a divorciado/a, tienen su propia casa y cuentan con una red familiar importante, que abarca hijos, nietos, y también hermanos y sus respectivas familias.

“Yo cuento con mi hijo. Vivo con mi hijo, y tenemos dos gemelas, que cuando le tocan (está separado) una semana están con la madre y otra con nosotros.” (MC, mujer, <80, La Milagrosa)

“Vivo con mi marido. Y tengo nieta todos los días a comer...” (P, mujer, <80, Iturrama)

“Estoy casado en segundas nupcias. No tuve hijos en mi primer matrimonio, pero mi mujer tiene 5 del suyo, con los que tenemos buenas relaciones. Y sobreviven 5 de mis hermanos, aunque ya fallecieron 2.” (T, hombre, <80, La Milagrosa)

Por otro lado, aunque todas las personas entrevistadas cuentan con algún tipo de pensión, ya sea de jubilación o por viudedad, el tema de la solvencia económica está muy presente en sus conversaciones. El precio de las cosas, el coste de mantener su vivienda, el acceso a ciertos servicios..., son cuestiones que les preocupan y que inciden en el tipo de actividades de ocio que desarrollan. Por ejemplo, una mayoría ha dejado de asistir a actividades culturales (especialmente eventos deportivos) y solo acuden a espectáculos de forma esporádica porque considera que son costosos, independientemente del barrio en el que residen. Por este motivo, su tiempo de ocio lo dedican principalmente a pasear, visitar a la familia y, acudir al club de jubilados, donde desarrollan actividades tanto de tipo físico (clases de baile, gimnasia, etc.) como pasivo (jugar a las cartas, ver la televisión, charlar, etc.). En términos generales, las mujeres desarrollan un ocio marcado por la participación social como actividades en el club (clases de yoga, danza, etc.), cantar en un coro, etc., frente al ocio de los varones, menos participativos en actividades grupales. Estos señalan con mayor

frecuencia actividades que pueden desarrollar de forma individual, como leer la prensa o ver la televisión.

“Cine, conciertos, espectáculos, poco, menos de lo que debiera. (...) Me gusta, pero me cuesta... hombre, hay cosas interesantes que además son gratis, pero lo que hay de pago me parece que es bastante [caro]...” (T, hombre, <80, La Milagrosa)

“Pasear y jugar al mus. (M, hombre >80, La Milagrosa) ...ya el deporte lo hemos dejado. Yo, deportes, veo si me gusta, por la televisión, pero ya no voy [al estadio de fútbol]... aquí [en el centro de mayores] lo que hacemos es ‘andareguear’, cuchichear...” (F, hombre, <80, La Milagrosa)

“Aquí, en el club, partidas con los amigos, tomar un café. Caminar...” (JL, hombre, <80, Iturrama). “... deportes, ver la televisión, nos cansamos viendo los deportes en la televisión” (P, hombre, <80 Iturrama). “... gimnasia, clases de costura, yoga, clases de baile, todo esto aquí en el centro...” (P, mujer, <80, Iturrama)

“Yo, manualidades, ganchillo, punto... y yoga, hemos hecho ya dos años... y vengo aquí a jugar a las cartas. El viernes nos hacen bingo, venimos al bingo. Cuando hay baile, vamos a bailar...” (A, mujer, <80, La Milagrosa). “A las mañanas salimos a la calle si hace bueno. ¿Que no hace bueno? Pues te quedas en casa... Y a la tarde venimos aquí a jugar a las cartas.” (J., mujer, >80, La Milagrosa). “Yo he venido mucho a la gimnasia, hemos venido a costura, pero ahora ya no, no puedo.” (A, mujer, >80, La Milagrosa)

En cuanto a la ciudad, perciben de forma positiva la vida en Pamplona y la definen como una ciudad cómoda, bonita, (relativamente) pequeña, bien dotada de infraestructuras, donde es fácil vivir. Aprecian la abundancia de zonas verdes y jardines que posibilitan paseos en el entorno urbano, y que cuentan con bancos y fuentes, lo que facilita su uso. Cabe destacar que los parques se encuentran entre las instalaciones urbanas que motivan en mayor medida a realizar actividad física regular porque incluyen la exposición a la naturaleza, la luz solar, etc.

“En Pamplona se vive muy bien, es una ciudad muy bonita con mucho verde.” (P, mujer, <80, Iturrama)

“Pamplona [me gusta] muchísimo... tan bonita que es... tenemos de todo...” (J, mujer, >80, La Milagrosa)

“Está llena de zonas de esparcimiento. Las universidades, Lezkairu, la Vuelta del Castillo, los jardines de La Taconera...” (F, hombre, <80, La Milagrosa)

“[Pamplona] está bien dotado de todo, este barrio [Iturrama] lleva cuarenta y tantos años hecho ... plazas, jardines, institutos, iglesias, centro médico... tenemos de todo, menos dinero... casas grandes ahora, antes justas...” (P, hombre, <80, Iturrama)

“Hay suficientes parques y zonas verdes de paseo. Los fines de semana siempre salimos. Por la Media Luna, o la Taconera.” (MP, mujer, >80, La Milagrosa). “Bajas donde la universidad y tienes un espacio muy bonito. O si vas por la Vuelta del Castillo, también.” (A, mujer, <80, La Milagrosa)

Además, es una ciudad en la que se sienten seguros, aún en los barrios que han recibido en las últimas décadas importantes contingentes de población inmigrante de origen extranjero. En el capítulo de quejas, no obstante, consideran que esta población se apropia del espacio público urbano, en concreto de las plazas o las zonas ajardinadas.

### 3.2. Movilidad de las personas mayores en la ciudad

Y, ¿cómo es la accesibilidad en la ciudad, el cuarto elemento a considerar para hablar de calidad peatonal? En primer lugar, es interesante señalar que la mayoría de las personas entrevistadas se desplaza a pie o utilizando transporte público para el desarrollo de sus actividades diarias. Solo en casos y situaciones muy concretas utilizan el coche: para realizar compras grandes, visitar a familiares que residen en localidades del área urbana de Pamplona y cuyo acceso en servicio público de transporte es más trabajoso, ir al pueblo o a la huerta... Estas situaciones tienen en común que salen del barrio y del centro de la ciudad.

“Me muevo por la ciudad andando, y en villavesa<sup>1</sup>. Voy andando para pasear, ir al centro a tomar un café, un pote... o voy andando y vuelvo en villavesa. Para las compras no, depende, más el coche. Pero el coche lo uso poco, porque para aparcar es

<sup>1</sup> Nombre que reciben los autobuses urbanos en la ciudad

de Pamplona y toda su área metropolitana.

difícil y en realidad, no es muy necesario. Hombre, tengo una hija que vive en Mendillorri y entonces sí, vamos en coche.” (P, mujer <80, Iturrama)

“Yo tengo coche, pero me voy más a gusto en el autobús. El coche para ir al pueblo nada más. Para moverme por la ciudad, el autobús.” (A, hombre, <80, La Milagrosa)

“Antes, cuando era más joven, en 10 minutos llegaba desde mi casa a la Plaza del Castillo... sin exagerarte... que ahora me cueste 15 o 20, tampoco es mucho. Solo cuando los recorridos son largos, cojo el coche, ahora, para el hospital que hay zona azul y rollos, lo uso. Para ir al ambulatorio, voy andando...” (R, hombre, <80, La Milagrosa)

Por otro lado, las personas entrevistadas coinciden en que su movilidad como peatones en la ciudad es complicada. Lógicamente, hay diferencias según los barrios con respecto a los factores que dificultan la movilidad peatonal, pero los ejemplos son abundantes. Se alude a la existencia de calles estrechas, de baldosas resbaladizas por estar desgastadas, de vehículos mal aparcados que irrumpen en las aceras o en los pasos de cebra; también a la presencia de contenedores de basura, de coches que circulan a excesiva velocidad, del uso de patinetes y bicicletas de forma no siempre correcta, etc. Otros elementos negativos señalados en sus discursos se refieren a restos de distintos tipos que pueden propiciar resbalones o caídas: hojas de árboles amontonadas en el suelo, sumideros taponados, excrementos de perros, basura voluminosa que no debería haber sido depositada tal como la encuentran, etc. Consideran que estos factores del entorno residencial son obstáculos -así son percibidos- para el desarrollo de su vida cotidiana, “amplificados” en su caso en razón de sus circunstancias personales.

“Pues a veces sí es difícil, porque en la (esquina)... ahí muchas veces te plantan una bicicleta. Los coches que aparcen, como meten bien, la bicicleta, como vayas con la silleta de la nena ya no puedes pasar.” (MP, mujer, <80, La Milagrosa)

“Que también (...) en las arterias anchas no, (...) pero que se circule a 30 realmente. Porque, cómo decirte, ...” (F, hombre, <80, La Milagrosa)

“¿Y la limpieza de la ciudad? ¿Qué pasa? Pues que en las calles grandes, bien, pero en las secundarias... todo lleno de hojas... se meten en las alcantarillas... y se ciegan, se atascan... y no lo solventan, porque del Ayuntamiento

vienen a limpiar pero no levantan en la plaza la reja, dicen que depende de la mancomunidad, y unos por otros...” (JJ, hombre, <80, Iturrama)

“Las calles, mal. En la calle Larregla me caí yo (...), como había muchísimas hojas, me resbalé, caí para atrás, porque esa calle no sé cuánto piensan arreglarla... y las escaleras estas de aquí están... una cutrez, sucias.” (A, mujer, <70, La Milagrosa).

“[Las calles] muy sucias de los perros y con muchos baldosines levantados, cuando llueve como no te des cuenta pisas... y muchos están muy brillantes, que están muy desgastados.” (MP, mujer, >80, La Milagrosa)



FIG. 3/ Ascensor en el barrio de La Milagrosa (Pamplona), calle Isaac Albéniz

Fuente: Elaboración propia

Además, existen otros factores que inciden en la calidad de vida de las personas mayores en los barrios. La antigüedad de los mismos (y eventuales procesos de renovación y rehabilitación) que afectan en la calidad y características de las viviendas; la existencia de desniveles topográficos que condicionan el trazado de las calles; la facilidad de acceso a todas las calles y la cercanía al centro de la ciudad; el sistema de transporte público; la existencia de comercios variados, etc. Las

IMUV, como infraestructuras que facilitan la accesibilidad y la comunicación entre calles y entre barrios, se revelan como una herramienta de gran importancia.

“En la ciudad de Pamplona, como en el resto [de ciudades], está subiendo la cantidad y la edad de las personas mayores y se habló mucho de que, sobre todo en el casco antiguo, donde las casas son viejas y muchas no tienen ascensor, se habló de poner ascensores, quitar barreras arquitectónicas en los portales, pero... se ha quedado en palabras...” (T, hombre, <80, Iturrama)

“Mi marido, en cuanto empezaron a poner ascensores [en Pamplona], enseguida a ir al ayuntamiento a solicitarlos, enseguida.” (A, mujer, >80, La Milagrosa)

“Conozco bastantes de las infraestructuras que hay en Pamplona para facilitar la movilidad. Las de la Milagrosa, en la calle Albéniz, utilizo el ascensor tanto para bajar como para subir... ya subo todos los días a mi casa andando, vivimos en un tercero sin ascensor, luego escaleras las justas... yo, ahí donde haya un ascensor, lo utilizo.” (T, hombre, <80, Iturrama)

Y, en efecto, así son percibidas. La consideración general con respecto a las IMUV es muy positiva: son infraestructuras necesarias en la ciudad, que facilitan las actividades diarias a todas las personas y que, en el caso de los mayores, resultan inestimables.

“Es que todo lo que sea salvar barreras, pues a un chaval de 20, 30 años no le dice nada, pero a personas que tienen ya problemas, que van con su taca-taca, coger el ascensor y subir del Río Ega a Abejeras es importante, si no, no podrías subir. Que tienen el autoservicio arriba, la pescadería la tienen arriba. Ese es un gran avance.” (F, hombre, <80, La Milagrosa)

“Es un barrio para mí cómodo, en la zona en la que vivo, a un paso del segundo ensanche. Pero, viviendo abajo, es otra cosa. Tienes limitaciones... lo de las cuestas es inevitable, pero esa aglomeración de casas, las calles estrechas... aquí hay mucha gente mayor, que necesita los ascensores para subir hacia la calle Sangüesa o Gayarre, donde está el ambulatorio.” (T, hombre, <80, La Milagrosa)

Este sentido pragmático hace que valoren a las IMUV de acuerdo con su funcionamiento, sin entrar en consideraciones sobre su comodidad o belleza. Por otro lado, las percepciones sobre la calidad de las IMUV están influidas por las características del barrio; así, en aquel que podemos considerar como mejor desde el punto de vista urbanístico y de

presencia de servicios, así como de unas características socio-económicas más altas, las personas jubiladas tienen unas expectativas mayores, con lo que su satisfacción con las IMUV es relativamente menor.

“...una ciudad pequeña, versátil, pero las infraestructuras fallan un poco (...). El tema de los ascensores, pasa lo mismo. Los que pone el Ayuntamiento, los tiene bastante abandonados, porque cada dos por tres están estropeados. Ya que lo ponen y hacen un gasto, que hagan un mantenimiento.” (JL, hombre, <80, Iturrama)

En La Milagrosa (FIG. 3), donde la concentración de infraestructuras es más importante y la existencia de desniveles topográficos más aguda, la satisfacción es muy marcada.

“Tenemos otro, de la calle de la Plaza de la Felisa, uno para subir a donde tenemos los médicos, que a mí me sirve de maravilla. (...) son fáciles porque son muy cómodos. Y luego en la calle que te he dicho yo que subimos a Abejeras, ya sabes que de la avenida Zaragoza a Abejeras, hay un trecho. Pues eso, también tenemos un ascensor redondo... Para mí, estupendos.” (A, mujer, > 80, La Milagrosa)

Y, finalmente, en Etxabakoitz aislado con respecto a los otros y situado a mayor distancia del centro de Pamplona, la satisfacción es más medida.

“El futuro aquí no depende del ascensor, aunque éste sea un medio vital para la movilidad de las personas. El de Vistabella, donde hay mucha gente mayor, les facilita el desplazamiento por el barrio, el centro médico está abajo, el hospital arriba...” (I, hombre, <80, Etxabakoitz)

Las personas entrevistadas tienen claras sus preferencias con respecto al tipo de IMUV. Los ascensores son muy apreciados, claramente por encima de las rampas, que se considera no sirven para Pamplona, por ser una ciudad relativamente lluviosa y con inviernos duros, que pueden incluir nevadas. Otro elemento que puede influir en la mejor valoración de los ascensores por encima de las rampas mecánicas -a pesar de que ambas dan acceso a un único punto y dependen de la red de calles próximas- es su mayor utilidad para personas que requieren el uso de sillas de ruedas u otros instrumentos de apoyo. Las personas mayores no dudan en criticar la gestión del Ayuntamiento como responsable de las IMUV y realizan propuestas concretas para mejorar tanto las infraestructuras (con la instalación de marquesinas, por ejemplo) como su

mantenimiento (con la introducción de vigilancia, por ejemplo, para evitar actos vandálicos).

“Rampas, a nuestra edad, mal, pero el ascensor, qué maravilla.” (N, mujer, <80, La Milagrosa)

“Pero, hay otras cosas que están mal. Por ejemplo, hay un desnivel bajando de aquí (barrio Iturrama) a Azpilagaña, unas escaleras o rampas que en todos sitios funcionan menos aquí...” (T, hombre <80, Iturrama)

“Las escaleras automáticas que hay en Azpilagaña, esas están averiadas casi siempre (...) ¿No sería mejor ponerles algo...? Porque en muchos sitios hay como un parasol para que no se mojarían, algo, yo qué sé... En algunos sitios en Bilbao hay.” (MP, mujer, <80, La Milagrosa)

“Veo mal que hayan hecho un gasto necesario y que no lo tengan en condiciones. (...) ahora, no sé, pero muchas veces pasas por delante y está estropeado. Si es por culpa de la gente, que esté controlado noche y día una semana, si es por una gamberrada, que se sepa por qué [no funcionan].” (R, hombre, <80, La Milagrosa)



FIG. 4/ Rampas entre los barrios de Iturrama y Azpilagaña (Pamplona)

Fuente: Elaboración propia

### 3.3. Efectos de la utilización de las IMUV en la vida de las personas mayores

La utilización que se hace de las IMUV depende mucho de las características del barrio en que se reside. En Iturrama (FIG. 4), llano y bien conectado con el centro, con desniveles perimetrales, las IMUV se consideran útiles, pero no necesarias, y se utilizan esporádicamente. Sin embargo, en aquellos con desniveles internos importantes, en los que las IMUV facilitan el acceso a servicios como el médico, el supermercado o la línea de autobús,

estas infraestructuras son valoradas como muy útiles y necesarias, se utilizan a diario y varias veces. Finalmente, en Etxabakoitz (FIG. 5), aislado respecto a otros por la topografía, alejado del centro y mal conectado, las IMUV se consideran útiles, pero su necesidad es limitada y no se utilizan a diario. Esto es así porque la mejora de conexión con otro barrio no logra resolver las carencias que en la vida diaria encuentran las personas mayores que ahí residen.

“...en este barrio, la cantidad de personas que ya están con andadores, sillas de ruedas, etc., y menos mal, así pueden pasearse, si no estarían encerrados en casa... los problemas de movilidad no les impiden venir por aquí [el club], no hay que subir nada...” (JL, hombre, <80, Iturrama)

“Yo igual una vez, dos veces al día... pues calcula por semana.” (M, hombre, >80, La Milagrosa)

“Aquí todo es cuesta. ¡Donde quiera que vayas!, yo subo dos ascensores cuando salgo de casa.” (A, mujer, >80, La Milagrosa)

“Yo no utilizo el ascensor para nada. Me parece muy bien que lo hayan hecho, pero yo no lo utilizo porque no lo necesito. Yo no voy a Barañain, no lo uso.” (M, mujer, >80, Etxabakoitz)

Las actividades para las que se emplean las IMUV varían también según la vitalidad comercial y de servicios que hay en el barrio. Así, las personas mayores que viven en Iturrama, que cuenta con abundantes negocios y servicios de todo tipo, relatan que el uso que hacen de las IMUV está asociado al ocio (paseos, visitas). Para las personas que viven en los barrios con desniveles importantes, pero en los que hay oferta comercial, las IMUV se emplean para acceder a establecimientos más amplios, al centro de salud, al club de jubilados, a la iglesia, etc. Finalmente, en Etxabakoitz, caracterizado por una contar con pocas tiendas y escasos servicios, las IMUV facilitan el acceso a comercios de otra localidad (Barañain), con las limitaciones de transporte y carga lógicas por parte de una persona mayor.

“El ascensor viene estupendamente para ir a la compra, por ejemplo, y subir el carro... y para ir al ambulatorio, de recados...” (MP, mujer, >80, La Milagrosa)

“...el ascensor es muy necesario porque aquí no hay negocios, quitando una tienda, no hay ni carnicería ni pescadería, el barrio se ha ido depauperando... normalmente la compra se hace arriba, porque ahí tienes un Carrefour que es

más económico, más establecimientos, ...” (I, hombre, <80, Etxabakoitz)

Como consecuencia lógica de la frecuencia y del tipo de uso, los efectos de las IMUV son muy variables. En los discursos de los entrevistados que viven en La Milagrosa se pone repetidamente de relieve que la existencia de estas infraestructuras les permite seguir adelante con sus rutinas vitales, a pesar de las deficiencias del barrio y de los achaques de la edad. En los otros casos, los efectos de las IMUV no son tan valorados; se considera que son un elemento más del urbanismo de la ciudad.

Otro efecto de las IMUV es que facilitan la realización de compras y la elección de tiendas que, quizá, no sean las más próximas a la vivienda, con las implicaciones que puede tener este hecho, tales como liberar a las personas mayores de comprar en un establecimiento más caro pero cercano (y dejar de ser “público cautivo” del mismo), ampliar sus posibilidades de elección, etc. Además de transmitir esa satisfacción, sus testimonios también denotan el aprovechamiento de las IMUV por parte de comercios y cadenas, que valoran una localización cercana a estas infraestructuras por el tránsito peatonal que generan, y que también se traduce en mayor comodidad para los usuarios de edad más avanzada.



FIG. 5/ Ascensor en el barrio de Etxabakoitz (Pamplona)

Fuente: Elaboración propia

“A mí me encantan [las IMUV]. Arriba del ascensor hay una tienda. Yo veo muchas gentes que salen de ahí con las bolsas (...).” (A, mujer, >80 años, La Milagrosa)

“Yo si quiero ir a un supermercado grande tengo que ir a la avenida Zaragoza, porque arriba no hay más que uno, uno chiquitico, y con eso no hago nada.” (C, mujer, >80, La Milagrosa)

“Yo bajo por aquí [indicando un ascensor] y me voy al centro, vaya, paso la avenida Galicia y ya está, los mercados [municipales] y todo el comercio.” (J, mujer, >80, La Milagrosa)

Por otro lado, el grado de autonomía influye en la valoración de los efectos de la IMUV de los mayores. Cuanto menos autónoma es la persona, menos efecto tiene en su vida diaria la existencia de una infraestructura y menos es valorada. Por ejemplo, entre los entrevistados, M. (Mujer, >80, Etxabakoitz), que ve muy poco, oye cada vez menos y requiere ayuda de otra persona para salir a la calle, estas instalaciones ni condicionan ni simplifican de su movilidad y por ello, piensa que los efectos son pocos.

Sin embargo, la gran mayoría de las personas mayores entrevistadas son conscientes de que las IMUV son instrumentos facilitadores para acceder a los espacios públicos, y han asignado a algunos de ellos funciones vinculadas al ocio y a la socialización, modificando y ampliando de esta manera el sentido de su utilización. Así, para otras personas entrevistadas, presenten o no problemas relativos de movilidad (como una rodilla delicada, por ejemplo) las rampas y los ascensores son una herramienta que les permite extender o diversificar sus paseos, alcanzar otros barrios y descubrir otros paisajes de la ciudad, con lo cual consideran que los efectos son importantes porque contribuyen de forma directa a que mantengan un estilo de vida activo que les hace sentir bien. Los entrevistados aluden en concreto a ascensores que o son más “perimetrales” en el conjunto de la ciudad o contribuyen a salvar el importante desnivel con el río y entre barrios cercanos al casco histórico -Descalzos (3 en la FIG. 1), Media Luna (6), Soto Lezkairu (9), diferenciándolos de las infraestructuras alrededor de las cuales residen.

“Luego el (ascensor) típico de la Rochapea, el de la Medialuna que baja al club Natación, los de Soto Lezkairu que también he utilizado en alguna ocasión de paseo con el perro...” (T, hombre, <80, La Milagrosa)

“El ascensor de Descalzos, tengo una experiencia fantástica. Yo bajo mucho a la Rochapea andando y se usa continuamente, hay colas...” (JL, hombre, <80, Iturrama)

“También funciona muy bien el del Club Natación, detrás de la Plaza de Toros, en el parque de la Media Luna...” (P, hombre, <80, Iturrama)

El empleo de las IMUV no significa que se hagan cosas que antes no se hacían, sino que se logra mantener el nivel de actividad al que se estaba acostumbrado. Los ascensores no modifican la rutina diaria de las personas mayores, pero la

facilitan haciéndola más cómoda. Se reflexiona también sobre el hecho de que antes de contar con ellas, las personas se conformaban con lo que había en sus entornos o asumían desplazamientos más largos y/o difíciles.

“Antes de los ascensores, pues subíamos la escalera o la rampa con la silleta a dar la vuelta hasta allá [indicando el límite de la calle]... teníamos que subir con silleta de niños y todo, cuestras pa'riba o escaleras...” (MP, mujer <80, La Milagrosa).

“...claro, por donde más fácil era. Por ejemplo, por la calle Guelbenzu a subir a la calle Gayarre, de ahí mejor, porque no tenías que tirar del carro para subir... y claro, subir la rampica... Ahora es más cómodo. Ahora nos lo han hecho más cómodo porque han puesto ascensores.” (A, mujer, >80, La Milagrosa)

“Seguramente, si se hubiera construido este ascensor cuando era más joven, cuando tenía los hijos en casa, lo hubiera utilizado mucho. Mis vecinos lo utilizan mucho. A mí me ha llegado tarde. (...) Nosotros subíamos a Pamplona, no íbamos a Barañain, cogíamos la villavesa y con los carritos nos íbamos a comprar al mercado...” (M, mujer, >80, Etxabakoitz)

En términos generales, el balance de las valoraciones de las IMUV muestra que su presencia ha producido cambios positivos en todos los niveles del uso urbano. Estos cambios reflejan, también, una transformación en la percepción de infraestructuras desde un punto de vista estrictamente utilitarista, por el servicio que prestan, a una en la que las personas mayores valoran la presencia de estos elementos urbanos que favorecen su bienestar. La capacidad de transitar por la ciudad sin obstáculos y el fomento de la peatonalización, gracias a la presencia de las IMUV, facilitan que los mayores “se apropien” de las calles y manifiesten preocupación por el cuidado y mantenimiento del mobiliario urbano. Las entrevistas realizadas presentan a personas atentas a todos los cambios de sus barrios y a las necesidades de los mismos.

Es interesante reseñar el papel social de los clubs y centros de jubilados como espacios que motivan a sus miembros a salir de casa con el objetivo de entretenerse y desenvolverse en lugares que consideran seguros y de confianza. Las personas mayores buscan realizar actividades que fomenten la integración tanto dentro de su colectivo, como con otros grupos y culturas. Se convierten, así, en auténticos receptores del sentir de sus semejantes, y podrían ser gestores activos del lugar. Como ejemplos, la inquietud por el mantenimiento del barrio en el que habitan, el cuidado de las IMUV o el deseo de

presentar propuestas y recomendaciones como peatones son elementos de una preocupación más amplia sobre la movilidad y calidad de vida de todos los ciudadanos. Su percepción, como individuos que avanzan por cuestión de edad hacia mayores niveles de dependencia, les hace especialmente sensibles sobre la importancia de facilitar la movilidad de todas las personas, entre las que incluyen a las que necesitan sillas de ruedas o similares, las que llevan niños con silletas, etc. Consideran que las autoridades deben preocuparse por el bienestar de los ciudadanos en general, y eso puede incluir instalar más ascensores o rampas si son necesarias. Por otro lado, señalan –de forma repetida– que los poderes públicos no escuchan a los mayores, en esta como en otras cuestiones.

“Hombre pues aquí ya podrían hacer uno, aquí en este cruce, aquí mismo. Ya podrían hacer. Bueno, pero hay gente que usa mucho esta cuesta. Pero que la hagan por ejemplo desde abajo, porque claro, si tienes que subir hasta aquí Isaac Albéniz, y tienes que subir un trozo de cuesta, pues vaya historia que hacemos.” (A, hombre, <80, La Milagrosa)

“...el 90% del tiempo están estropeadas (las rampas) o están paradas... y que precisamente se hicieron para personas con problemas de movilidad, para poder subir los cochecitos de los niños...” (T, hombre, <80, Iturrama)

“...en el barrio siempre faltaran cosas. Para las personas mayores, aquella zona (Santa María la Real) está toda muy abandonada. (...) he estado en una reunión en el José Vila (una escuela pública) con gente del Ayuntamiento y... nada, como están de paso hacen de las suyas...” (R, hombre, <80, La Milagrosa)

“Nos hemos quejado, hemos informado varias veces al ayuntamiento, yo he formado parte varios años del ‘Consejo de los Mayores’ y... ha sido una cosa que he reivindicado muchas veces, y ahí continúa.” (T, hombre, <80, Iturrama)

#### 4. Discusión y conclusiones

Las personas mayores entrevistadas residen en Pamplona y, más concretamente, en un barrio de la ciudad que cuenta con, al menos, una IMUV. De forma generalizada coinciden en la importancia de mantenerse activos para tener una buena calidad de vida, hecho acorde con los resultados de diversos estudios que muestran la relación entre calidad de vida y ocio; la práctica a edades avanzadas de distintas actividades de esparcimiento es fuente subjetiva de bienestar para las personas. Realizar actividades de tipo físico, pero

también de tipo pasivo o cultural aumenta las capacidades física, psíquica e intelectual, mejora el estado de salud general, el bienestar global y la percepción de felicidad de los mayores (LARDIÉS-BOSQUE & al., 2013; FERNÁNDEZ-MAYORALAS & al., 2014). También se ha podido constatar que, al hablar sobre el tipo de ocio que desarrollan, los patrones de hombres y mujeres son diferentes. Estas diferencias de género también han sido señaladas en otros estudios (RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ & al., 2018).

Pamplona presenta una característica propia de una ciudad amigable con los mayores como es la conexión entre espacios públicos y privados gracias a entornos públicos al aire libre que cuentan con instalaciones que facilitan el tránsito, la actividad física, el descanso y el disfrute de los mismos, aspectos todos ellos muy presentes en los discursos analizados. Sin duda nos encontramos ante un caso en el que estos espacios son auténticos recursos ambientales para las personas mayores (AN & KIM, 2013). Es fácil señalar la presencia de elementos positivos que representan una buena calidad peatonal: desde el atractivo de las zonas verdes o el confort que proporcionan la existencia de bancos, asientos o fuentes a la sensación de seguridad que caracteriza a su deambular por la ciudad (ANNÉAR & al., 2014; TALAVERA-GARCÍA & al., 2014).

Por otro lado, se detecta la presencia de factores que dificultan la movilidad peatonal (estado y conservación de las calles, limpieza de las mismas, aceras o pasos de cebra obstaculizados) y que son especialmente sensibles en el caso de las personas mayores. Por este motivo, las políticas urbanas encaminadas a minimizar estos y otras causas potenciales de riesgo, que faciliten el mantenimiento de una vida independiente de las personas mayores, son excelentes medidas para hacer que el entorno urbano sea amigable con la vejez (ROJO-PÉREZ & FERNÁNDEZ-MAYORALAS, 2018; MICHAEL & al., 2006).

Se ha observado frecuentemente la asociación existente entre el estado de salud de las personas mayores y el estatus socioeconómico del barrio en el que residen (BEARD & PETITOT, 2010). Desde el punto de vista urbano, un entorno residencial cuidado puede mitigar el impacto de factores estresantes en el uso de los espacios públicos por las personas mayores (entre otros grupos vulnerables de la población por su edad o limitación en la movilidad). El buen diseño de las calles, el acceso al transporte público y la existencia de un tejido comercial suficiente se dibujan como elementos clave para favorecer la permanencia de estas personas en sus lugares de residencia, así como su actividad diaria

en ellos (FITZPATRICK & LAGORY, 2003; KING & al., 2010; SALVO & al., 2018). En barrios asentados, si no antiguos, el diseño de las calles está establecido; y con él, eventualmente, los problemas de acceso a determinadas áreas, al transporte público y la escasez de comercios derivada del escaso caudal de compradores potenciales. En este contexto, la existencia de ascensores, rampas, etc., puede tener una gran relevancia.

La presencia de las IMUV en el espacio urbano permite intuir la importancia de peatones en la ciudad; sin embargo, es de suma importancia entender que la relación entre las infraestructuras y sus usuarios están sujetas a diversos factores que explican su empleo y que se pueden clasificar en cuatro grandes grupos: aspectos físicos como la topografía; cuestiones individuales como la edad y el sexo; el marco socio-económico y cultural; y el entorno urbano, es decir, si la ciudad cuenta con características que fomenten la peatonalización (POZUETA, 2009). Pamplona cuenta con una topografía variada, una población envejecida —el 22% de población es mayor de 64 años (AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA, 2020), un marco socio-económico muy definido por barrios, y un entorno urbano atractivo, propicio para caminar. Con estas características, es un escenario idóneo para la observación a escala de las múltiples interacciones entre los peatones de edad avanzada y la ciudad que el empleo de las IMUV ofrece.

Estas infraestructuras tienen un señalado papel en la vida de las personas mayores que residen en barrios con dificultades topográficas. De hecho, contribuyen a mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes, y en especial a las personas con movilidad reducida al facilitar la accesibilidad a servicios ubicados en calles en cuesta; por otro lado, también favorecen la conexión entre unos barrios y otros potenciando la permeabilidad urbana y, finalmente, y como consecuencia de los efectos señalados, generan cambios positivos en el tejido y los usos urbanos. Abordamos a continuación con mayor detalle estos impactos de las infraestructuras en la calidad de vida de las personas mayores.

La mejora de la microaccesibilidad (dentro del barrio) y de la accesibilidad a otros barrios de personas mayores se evidencia en la satisfacción de los entrevistados con buena parte de estas instalaciones. Propician la continuidad de actividades diarias de los entrevistados en zonas que frecuentaban, lo que favorece el mantenimiento e incluso mejora de su calidad de vida, porque compensan la pérdida de capacidad funcional que acarrea consigo la edad (RODRÍGUEZ-BLÁZQUEZ & al., 2017). Estos

resultados corroboran la hipótesis de fondo, donde la existencia de las IMUV potencia la integración de las personas mayores en su entorno y retrasa el deterioro que conlleva el no poder desplazarse libremente por el espacio público más próximo. Acercan a las personas mayores a comercios y servicios, a familiares y amigos, a clubs y centros de jubilados y a zonas céntricas. Los adultos mayores dejan de ser un público cautivo de los servicios próximos a sus hogares y aumentan sus opciones de consumo, así como las posibilidades de esparcimiento al ampliar el radio de sus desplazamientos. En otras palabras, les proporciona una autonomía que trasciende de la esfera física y contribuye a una mejor valoración de su calidad de vida. Esto encaja con la premisa de que los elementos urbanos e infraestructuras de transporte deben ser más que auxiliares en actividades básicas y deben facilitar la participación de los mayores en actividades sociales, cívicas y económicas que les permitan sentir que pertenecen a la ciudad (OMS, 2007). En resumen, las IMUV tienen relevancia social a la hora de definir una ciudad saludable (GERMANÁ & al., 2020).

Sin embargo, su efectividad para incrementar la calidad de vida de las personas mayores está determinada por las condiciones del barrio. Si éste presenta importantes carencias como la desconexión con el centro urbano o la ausencia de comercios y servicios, resulta muy difícil emplear estas infraestructuras para salvar las grandes distancias que las personas mayores deben recorrer para satisfacer sus necesidades. A pesar de disponer de una IMUV, la realidad es que quienes habitan en barrios con estas características no tienen garantizado el derecho a la libre movilidad (MARTINS FERREIRA DA SILVA, 2017).

La actividad de esparcimiento preferida por los entrevistados es el paseo, que oscila entre recorridos cortos cerca de casa y largos por la ciudad. En cuanto a los trayectos más amplios, es interesante destacar que varios entrevistados afirmaron que incluyen la visita a determinadas IMUV –ubicadas en otros barrios de la ciudad– porque constituyen un entretenimiento en sí mismas. Esto es, la utilización que hacen de las instalaciones va más allá de su funcionalidad y es un indicador de buenas condiciones de salud física y mental de las personas mayores, tanto porque son destino de sus paseos, como porque revelan interés y curiosidad por lo que hay en otras áreas de la ciudad. El valor de estas infraestructuras trasciende de su utilidad para resolver necesidades básicas y evidencia una nueva realidad urbana, en la que son parte del paisaje mismo de la ciudad. Como señalan ALONSO PÉREZ & al. (2012),

algunos de estos ascensores o rampas tienen una “función social” de apoyo a la movilidad cotidiana de un barrio o de contacto entre dos barrios próximos, mientras que otros ejercen una “función metropolitana”, y acogen a vecinos de toda la ciudad y de los municipios alrededor de la misma. Los resultados de este estudio denotan la importancia de las IMUV en la conformación de ciudades amigables con los mayores. Los vínculos entre espacio público y privado se manifiestan en la nueva proximidad existente entre el hogar y la calle con sus respectivos servicios y actividades. Estas infraestructuras han supuesto para Pamplona, como para el resto de los pueblos y ciudades españolas que disponen de ellas, lo que el ascensor para los edificios: la posibilidad de salvar desplazamientos en altura sin realizar un esfuerzo físico. Esta reducción de obstáculos estimula la actividad física y otorga independencia, traducida en mayor libertad de decisión en cuanto al uso de la ciudad. La conquista de los edificios se traslada al espacio público (TODA ERASO, 2015).

Es fácil concluir en que las IMUV, al conectar unos barrios con otros, facilitan la permeabilidad urbana y la apropiación de espacios por parte de la población. Los adultos mayores consiguen gracias a ellas una presencia en la ciudad que les permite ser partícipes de la evolución del paisaje urbano. Por una parte, conocen y comparten espacio público con comunidades nuevas, como inmigrantes, modificando las dinámicas sociales dentro de la ciudad; por otra, detectan e informan sobre necesidades específicas de los peatones, tales como limpieza de aceras, localización de pasos peatonales, estado de marquesinas, etc. La permeabilidad urbana que generan no solo brinda mayor movilidad a las personas mayores; también les da un rol activo en la identificación de los problemas y soluciones requeridos para mejorar la habitabilidad de la ciudad, tanto para ellos como para el resto de la población. Estas personas se convierten así en auténticos actores que se preocupan por el espacio “común y colectivo” (ARIAS-ROMERO & al., 2016:10).

El impacto positivo de las IMUV en la ciudad y sus habitantes de edad avanzada trasciende del fomento de la movilidad, la actividad física y la integración social; proporciona altos niveles de autonomía a un sector de la población considerado más bien pasivo en la configuración del espacio urbano. La posibilidad adquirida por los mayores de recorrer la ciudad, hacer uso de sus servicios y observar los cambios a los que la urbe está expuesta, los convierte en testigos y defensores de las necesidades y aspiraciones

que surgen en la búsqueda de un tránsito más seguro y placentero. Esta oportunidad de apropiarse del espacio y velar por él, les da una voz y les aporta un sentimiento de pertenencia y de responsabilidad, lo que habla no solo de una ciudad inclusiva, sino también de una alta calidad de vida que previene el aislamiento y consecuente insatisfacción de estos ciudadanos con su cotidianidad.

El afán de participación de los adultos mayores revela que este grupo desea colaborar en el diseño y mantenimiento de una ciudad que debe enfocarse en garantizar un futuro satisfactorio para sus habitantes. Si Pamplona, o cualquier otra urbe, aspira a ser definida como una ciudad amigable, debe tener en cuenta que la inclusividad no se limita a facilitar la movilidad de sus habitantes, sino que debe, además, generar un sentimiento de pertenencia y brindar espacios de representatividad y participación para grupos que ven la continuidad de su actividad y su influencia en la ciudad como un indicador de calidad de vida.

## 5. Bibliografía

- ALLEY, D. & al. (2007): Creating elder-friendly communities: Preparation for an aging society. *Journal of Gerontological Social Work*, 49: 1–18. DOI: [https://doi.org/10.1300/J083v49n01\\_01](https://doi.org/10.1300/J083v49n01_01)
- ALONSO PÉREZ, M. J. & al. (2012): *Análisis del seguimiento de los resultados de implantación de medidas de movilidad vertical en el municipio de Pamplona. Documento final. Octubre 2012*. Pamplona, Ayuntamiento de Pamplona. Documento de trabajo inédito.
- AMÉZCUA, M. & GÁLVEZ TORO, A. (2002): Los modos de análisis en investigación cualitativa en salud: perspectiva crítica y reflexiones en voz alta. *Revista Española de Salud Pública*, 76 (5): 423-436. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17076505>
- AN, S., LEE, Y. & KIM, J. T. (2013): The effect of the public exercise environment on the physical activity for the active ageing of the elderly. *Indoor and Built Environment*, 22(1): 319–331. DOI: <https://doi.org/10.1177/1420326X12471246>
- ANDREWS, G.J. & al. (2007): Geographical Gerontology: The Constitution of a Discipline. *Social Science & Medicine*, 65: 151–168. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.02.047>
- ANNEAR, M. & al. (2014): Environmental influences on healthy and active ageing: A systematic review. *Ageing and Society*, 34(4): 590–622. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0144686X1200116X>
- AYUNTAMIENTO DE PAMPLONA (2017): *Pamplona-Iruña ciudad amigable con las personas mayores. Participación de las personas mayores en grupos focales diagnóstico de la "amigabilidad"*. Pamplona, Ayuntamiento de Pamplona. <https://www.pamplona.es/sites/default/files/2019-06/diagnostico-completo2.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2020): *Pirámides de Población Total a 2 de Enero de 2020*, Pamplona, Servicio de Sociología del Ayuntamiento de Pamplona. [https://www.pamplona.es/sites/default/files/2020-01/Pamplona%20-%20barrios%20poblaci%C3%B3n%20total%20enero%202020\\_0.pdf](https://www.pamplona.es/sites/default/files/2020-01/Pamplona%20-%20barrios%20poblaci%C3%B3n%20total%20enero%202020_0.pdf)
- ARIAS-ROMERO, C. & al. (2016): Construcción de espacios comunes y colectivos: aportes conceptuales al territorio urbano. *Bitácora*, 26(1): 9-22. DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/bitacora.v26n1.58028>
- BAIARDI, Y. & ALVIM, B. A. (2014): Mobilidade urbana e o papel da microacessibilidade às estações de trem – O caso da Estação Santo Amaro, SP. São Paulo. *Arquitextos*, 167.07. <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.167/5185>
- BEARD, J. R. & PETITOT, C. (2010): Ageing and urbanization: Can cities be designed to foster active ageing? *Public Health Reviews*, 32(2): 427–450. DOI: <https://doi.org/10.1007/BF03391610>
- BEIER, L. M. (1997): *Coming of age in rural Illinois: Developing elder-friendly communities*. Normal, IL: Illinois State University. Disponible en: <http://asru.illinoisstate.edu/reports/files/RRFFinrpt.PDF>
- CLARKE, P. & GALLAGHER, N.A. (2013): Optimizing mobility in later life: the role of the urban built environment for older adults aging in place. *J Urban Health*, 90(6): 997–1009. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11524-013-9800-4>
- CUMMINS, R. A. & al. (1998): *Quality-of-Life Definition and Terminology: A discussion document from the international Society for Quality of Life Studies*, Blacksburg, VA, The International Society for Quality-of-Life Studies.
- DIENER, E. & MARK, E. (1999): National differences in subjective well-being. In D. KAHNEMAN & E. DIENER & N. SCHWARZ (Eds.), *Well-being. The foundations of hedonic psychology* (pp. 434–453), New York, Russel Sage Foundation.
- FERNÁNDEZ-BALLESTEROS, R. (2011): Quality of Life in Old Age: Problematic Issues. *Applied Research Quality Life*, 6: 21–40. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11482-010-9110-x>
- FERNÁNDEZ-MAYORALAS, G. & ROJO-PÉREZ, F. & RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, V. (2018): El entorno residencial en la vejez desde el enfoque de los adultos mayores en España. *Tiempo de paz*, 130: 32-42. <http://hdl.handle.net/10261/195759>
- \_\_\_\_\_. & SCHETTINI, R. & SÁNCHEZ-ROMÁN, M. & ROJO-PÉREZ, F. & AGULLÓ, M. S. & JOÃO FORJAZ, M. (2018A): El papel del género en el buen envejecer. Una revisión sistemática desde la perspectiva científica. *Revista Prisma Social*, 21: 149-176. <https://revistaprismasocial.es/article/view/2422>
- \_\_\_\_\_. & ROJO PÉREZ, F. & FORJAZ, M. J. & RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, V. (2014): "Envejecimiento activo y participación en actividades de ocio entre adultos mayores residentes en comunidad y en institución". In M. J. MONTEAGUDO SÁNCHEZ & J. CUENCA AMIGO & R. SAN SALVADOR DEL VALLE (Coords.), *Aportaciones del ocio al envejecimiento satisfactorio* (pp. 39-66), Bilbao, Universidad

- de Deusto. <https://digital.csic.es/handle/10261/111065>
- FERNÁNDEZ DE LARRAINOA PALACIOS, P.P. & VELAS YAGÜE, J. & THE AGING RESEARCH TEAM (DEUSTO UNIVERSITY) (2014): *Manual for the implementation of the World Health Organisation Age-Friendly Cities Project in your Community*, Bilbao, Universidad de Deusto. <http://bizkaia.eus/home2/Archivos/DPTO3/Noticias/Pdf/Age-Friendly%20Cities%20Manual.pdf?hash=17e4a938ebfe77137f98ab-3b289a735f&idioma=IN>
- FITZPATRICK, K. M. & LAGORY, M. (2003): "Placing" health in an urban sociology: cities as mosaics of risk and protection. *City Community*, 2: 33-46. DOI: <https://doi.org/10.1111/1540-6040.00037>
- GERMANÀ, M. L. & al. (2020): "Vertical mobility: a multi-faceted tool for enhancing architectural heritage". In D. TRABUCCO, E. GIACOMELLO & M. BELMONTE (Eds.), *Mobilità verticale per l'accessibilità / Vertical mobility for accessibility: oltre il quadrato e la x* (pp. 32-39), Conegliano, Antefirma Edizioni Srl. <https://hdl.handle.net/10171/58899>
- GONYEA, J. G., & HUDSON, R. B. (2015): Emerging Models of Age-Friendly Communities: A Framework for Understanding Inclusion. *Public Policy & Aging Report*, 25(1): 9-14. DOI: [10.1093/ppar/pru056](https://doi.org/10.1093/ppar/pru056)
- GONZÁLEZ-VARAS, I. & CORONADO, J. M. (coord.) (2019): *Movilidad y accesibilidad en ciudades históricas: Conflictos de usuarios, diseño de infraestructuras y paisaje urbano*. Madrid, Munilla-Lería.
- HERCE, M. (2009): *Sobre la movilidad en la ciudad: propuestas para recuperar un derecho ciudadano*. Barcelona, Reverté.
- ILC-BR INTERNATIONAL LONGEVITY CENTRE BRAZIL (2015): *Envejecimiento Activo. Un marco político ante la revolución de la longevidad*. Río de Janeiro, International Longevity Centre Brazil. <https://www.easp.es/project/envejecimiento-activo-un-marco-politico-ante-la-revolucion-de-la-longevidad/>
- INTERNATIONAL WELLBEING GROUP (2013): *Personal Wellbeing Index - Adult (PWI - A)*: 5th Edition. Melbourne, Australian Centre on Quality of Life, Deakin University. <http://www.acqol.com.au/uploads/pwi-a/pwi-a-english.pdf>
- KELLER, I. M. & KALACHE, A. (1997): Promoting healthy aging in cities: the healthy cities project in Europe. *Journal of Cross Cultural Gerontology*, 12(4): 287-98. DOI: <https://doi.org/10.1023/A:1006539003961>
- KING, W. C. & al. (2005): Objective measures of neighborhood environment and physical activity in older women. *American Journal of Preventive Medicine*, 28: 461-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.amepre.2005.02.001>
- KWOK, J.Y.C. & NG, K.C.H. (2008): User-friendly living environmental research and Design for Older People. In *Designing inclusive futures* (pp. 261-72), London, Springer London. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-1-84800-211-1\\_25](https://doi.org/10.1007/978-1-84800-211-1_25)
- Lardiés-Bosque, R. & al. (2013): Actividades de ocio y calidad de vida de los mayores en la Comunidad de Madrid. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 323-347. DOI: <https://doi.org/10.21138/bage.1617>
- MARTINS FERREIRA DA SILVA, R. (2017): Movilidad y derecho a la ciudad. Las desigualdades generadas por el modo principal de movilidad en la ciudad de São Paulo. QRU: *Quaderns de Recerca en Urbanisme*, 7: 186-207. <http://hdl.handle.net/2117/104828>
- MENEC, V. H. & al. (2011): Conceptualizing agefriendly communities. *Canadian Journal on Aging*, 30(3): 479-493. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0714980811000237>
- MICHAEL, Y. L. & GREEN, M. K. & FARQUHAR, S. A. (2006): Neighborhood design and active aging. *Health & Place*, 12(4): 734-740. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2005.08.002>
- NACIONES UNIDAS (2002): *Informe de la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento*, Madrid, Naciones Unidas. <https://undocs.org/es/A/CONF.197/9>
- PÉREZ DÍAZ, J. & ABELLÁN GARCÍA, A. (2018): Envejecimiento demográfico y vejez en España. *Panorama Social. Envejecimiento de la población, familia y calidad de vida en la vejez*, 28: 11-47. [https://www.funcas.es/publicaciones\\_new/Sumario.aspx?IdRef=4-15028](https://www.funcas.es/publicaciones_new/Sumario.aspx?IdRef=4-15028)
- OLIVERA POLL, A. (2006): Discapacidad, accesibilidad y espacio excluyente. Una perspectiva desde la Geografía Social Urbana. *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 61-62: 326-343. <https://www.raco.cat/index.php/TreballsSCGeografia/article/view/41269>
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, OMS (2002): Envejecimiento activo. Un marco político. *Revista Española de Geriátría y Gerontología*, 37: 74-105. <https://www.elsevier.es/es-revista-revista-espanola-geriatria-gerontologia-124-pdf-13035694>
- \_\_\_\_\_ (2007): *Ciudades Globales amigables con los Mayores: una guía*. Ginebra. [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43805/9789243547305\\_spa.pdf;jsessionid=A460A6DB4A315F29A02FBF832F4AB8E4?sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43805/9789243547305_spa.pdf;jsessionid=A460A6DB4A315F29A02FBF832F4AB8E4?sequence=1)
- PONS IZQUIERDO, J.J. & MONTORO GURICH, C. (2020): "El envejecimiento de los barrios urbanos en España: una propuesta de medición". In SEMPERE-SOUVANNAVONG, J.D. & CORTÉS SAMPER, C. & CUTILLAS ORGILÉS, E. & VALERO ESCANDELL, J.R. (Eds.), *Población y territorio. España tras la crisis de 2008* (pp. 175-190), Granada, Editorial Comares.
- POZUETA, J. (2009): *La ciudad paseable: recomendaciones para la consideración de los peatones en el planeamiento, el diseño urbano y la arquitectura*. Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas. Disponible en: <http://books.google.com/books?id=7EX-SAAACAAJ>
- RODRÍGUEZ-BLÁZQUEZ, C. & al. (2017): "Quality of Life of Community Dwelling Older Adults in Spain". In TONON, G. (Ed.), *Quality of Life in Communities of Latin Countries* (pp. 269-286), Charm, Springer International Publishing. DOI: [10.1007/978-3-319-53183-0\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-319-53183-0_14) [https://www.readcube.com/articles/10.1007%2F978-3-319-53183-0\\_14](https://www.readcube.com/articles/10.1007%2F978-3-319-53183-0_14)
- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, V. & al. (2018): ¿Cómo interpretan el envejecimiento activo las personas mayores en España? Evidencias desde una perspectiva no profesional. *Aula Abierta*, 47(1): 67-78. DOI: <https://doi.org/10.17811/rifie.47.1.2018.67-78>

- ROJO-PÉREZ, F. & FERNÁNDEZ-MAYORALAS, G. (eds.) (2011): *Calidad de Vida y Envejecimiento. La visión de los mayores sobre sus condiciones de vida*. Bilbao, Fundación BBVA. [https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE\\_2012\\_calidad\\_vida.pdf](https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DE_2012_calidad_vida.pdf)
- \_\_\_\_\_ (2018): La calidad de vida en la población mayor. *Panorama Social. Envejecimiento de la población, familia y calidad de vida en la vejez*, 28: 49-73. [https://www.funca.es/publicaciones\\_new/Sumario.aspx?IdRef=4-15028](https://www.funca.es/publicaciones_new/Sumario.aspx?IdRef=4-15028)
- RUIZ OLABUÉNAGA, J.I. (2012): *Metodología de la investigación cualitativa*, 5ª Edición, Bilbao, Universidad de Deusto.
- SALVO, G. & al. (2018): Neighbourhood built environment influences on physical activity among adults: A systematized review of qualitative evidence. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(5): 897-918. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijerph15050897>
- STRAUSS, A. & CORBIN, J. (1990): *Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, Sage.
- STROHMEIER, F. (2016): Barriers and their Influence on the Mobility Behavior of Elder Pedestrians in Urban Areas: Challenges and Best Practice for Walkability in the City of Vienna. *Transportation Research Procedia*, 14: 1134-1143. DOI: [10.1016/j.trpro.2016.05.184](https://doi.org/10.1016/j.trpro.2016.05.184)
- SWALLOW, D. & al. (2018): Co-designing urban living solutions to improve older People's mobility and well-being. *J Urban Health*, 95(3): 409-22. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11524-018-0232-z>
- TALAVERA-GARCÍA, R. & SORIA-LARA, J. A. & VALENZUELA-MONTES, L. M. (2014): La calidad peatonal como método para evaluar entornos de movilidad urbana. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 60(1): 161-187. DOI: <https://doi.org/10.5565/rev/dag.55>
- TODA ERASO, M. C. (2015): *Desarrollo, caracterización y análisis de las infraestructuras de movilidad urbana vertical en España* (Tesis doctoral no publicada). Universidad de Navarra, Pamplona.
- VÁZQUEZ, M. (Dir.) (2010): *Experiencias españolas en movilidad sostenible y espacio urbano*. Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía – Universidad Politécnica de Madrid, Madrid. <http://habitat.aq.upm.es/bpes/mseu/a-libroweb.pdf>
- VERDUGO, M. A. & al. (2007): Construcción de escalas de calidad de vida multidimensionales centradas en el contexto: la Escala GENCAT. *Siglo Cero*, 38 (4): 57-72. <https://sid.usal.es/idocs/F8/ART10367/articulos4.pdf>
- YUNG, E. H. K. & CONEJOS, S. & CHAN, E. H. W. (2016): Social needs of the elderly and active aging in public open spaces in urban renewal. *Cities*, 52: 114-22. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.022>

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 721-740

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.07>

CC BY-NC-ND



# Vías y entrevías: atributos y compromisos del distrito industrial de Tarragona

Juan Manuel ZAGUIRRE-FERNÁNDEZ

Doctor Arquitecto. Profesor Asociado e Investigador del *Centre de Recerca Urbana del Camp* (CRUC)  
Unidat Predepartamental d'Arquitectura, Escola Tècnica Superior d'Arquitectura  
Universitat Rovira i Virgili. Reus-Tarragona

**RESUMEN:** Estudio de la forma urbana y de sus estructuras en interés por comprender lógicas fundacionales, evaluar el impacto de episodios y fenómenos urbanísticos y desvelar atributos y compromisos del distrito industrial de Tarragona, reconociendo la *dualidad* entre una periferia marcada por marginalidad e infraestructuras y una ciudad que se ocupa de la racionalización de su centro. Descripción y análisis de la transformación de un territorio que acometió su ocupación apoyándose en trazados que no le eran propios y que ocasionaron un intervalo de exclusión urbanística y de cómo las posibilidades urbanas arraigan entre estos conflictos. El trabajo examina la planificación urbana como reflejo de cambios sociales y tecnológicos impulsados por políticas de expansión y desarrollo que marcan este crecimiento. Concluye reconociendo el despliegue de nuevos tejidos socioeconómicos, reivindicando el proyecto urbano pendiente para esta periferia industrial.

**PALABRAS CLAVE:** Vías y Entrevías; Infraestructuras, Forma general de ciudad; Industrialización, Tarragona.

## “Vías y entrevías”: attributes and commitments of the industrial district of Tarragona

**ABSTRACT:** This paper presents an analysis of the form and structures aiming to understand the foundational logics, assessing urban events impacts and phenomena, and revealing Tarragona industrial districts attributes. It recognizes the *duality* that has been caused

Recibido: 03.10.2020; Revisado: 10.05.2021

Correo electrónico: [juanmanuel.zaguirre@urv.cat](mailto:juanmanuel.zaguirre@urv.cat); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0914-1622>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Agradecimiento del autor al Catedrático de Urbanística Dr. Josep PARCERISA I BUNDÓ por su audacia y generosidad académica. A los compañeros profesores e investigadores del *Centre de Recerca Urbana del Camp* (CRUC), al profesor Dr. Jordi SARDÀ I FERRAN por su sincero y constante ánimo.

between a periphery marked by infrastructures determination and their marginal condition, and a city that, traditionally deals with its urban center rationalization. It also describes the transformation of a territory that has achieved its occupation supporting itself on the strength of unrelated layouts and which would have procured urban exclusion in the space created, and analyses how urban possibilities are taking root amidst these conflicts. It examines the initiatives of urban planning as a reflection of the social and technological changes, boosted by the expansion and development policies that marked this period. The article concludes with the recognition of how socioeconomic structures have been deployed in this territory, vindicating the Tarragona pending urban project for this industrial periphery.

**Keywords:** Vías y Entrevías; Infraestructures; City General Form; Industrialization; Tarragona.

## 1. Introducción

Reflexionar en torno a este extenso y complejo territorio del *Camp* de Tarragona conlleva, implícitamente, preguntarse sobre el papel de sus ciudades, y es precisamente aquí dónde radica el matiz de esta investigación condensada en este artículo. Que no consiste tanto en analizar el papel de sus ciudades, sino en cómo se han relacionado —y se siguen relacionando— entre ellas. Históricamente esta proximidad de intereses ha generado unas tensiones que han producido —y siguen produciendo— una geometría muy particular en el diseño y construcción de la forma urbana general de sus ciudades incluyendo; polígonos industriales, infraestructuras, equipamientos educativos y turísticos, etc., que constituyen —en conjunto— esta realidad tan poliédrica del *Camp* de Tarragona de la que:

“evidentemente no se puede dar una respuesta lineal ni sobre sus límites ni sobre el concepto. Como toda delimitación antigua es abstracta y, como tal, indefinida” (ANGUERA, 1995).

Atendiendo a estas tensiones, podremos reconocer la escenografía compleja y oculta en la que se ha producido la construcción de la periferia industrial y desarrollista de Tarragona ciudad y, por extensión, la del área más central del *Camp* de Tarragona. A través de esta mirada específica se pretende desmitificar una identidad marginal arraigada que —a lo largo de doscientos años— acumula toda suerte de actitudes y responsabilidades caracterizadas por implantaciones dispersas y superpuestas. Con el propósito de mostrar,

con ello, una sistema urbano más próximo, repleto de un arsenal de estímulos y dispuesto a conciliar e incorporar otras miradas analíticas, y motivar un espacio compartido por todos los actores necesarios en este proceso, interpretando las huellas que la gran transformación ha grabado en este terreno y descifrando los entresijos de una vecindad incómoda pero necesaria, distante pero cercana a la vez, peligrosa pero rentable, ignorada pero siempre considerada, latente pero intencionadamente atenuada.

Las vías, el espacio “entrevías”<sup>1</sup> y las primeras intuiciones de ordenación en los sesentas que sirvieron para tramar —y luego zonificar en los ochenta— no han satisfecho las expectativas de abrir un nuevo ciclo urbanístico en el *Ponent* de Tarragona, tal y como ya precisó el Catedrático de Urbanística Josep Parcerisa hace más de veinte años. La iniciativa de este trabajo también obedece a un interés en desvelar, desde el manejo del análisis de la forma y de sus estructuras, la oportunidad urbana que ofrecen los procesos de formación y posterior digestión de fragmentos industriales, en el umbral de la periferia de las ciudades, entre trazados infraestructurales (vías) y huecos intraestructurales (entrevías). Un gran potencial de posibilidades urbanas para equilibrar, en el caso de Tarragona, el largo y tenso pulso entre ciudad y periferia, “episodios en los que cristaliza una determinada forma de ciudad” (PARCERISA, 1986) y en la búsqueda de

“las relaciones entre las cosas urbanas de la ciudad, más allá de las lógicas de flujos y sistemas, convirtiéndolas en materia de trabajo” (SOLAMORALES, 2006).

<sup>1</sup> Espacios de condición periférica e intra-estructural que han sido objeto de procesos, usos, funciones o formas que tienen lugar entre trazados de diversa índole tecnológica (FF.CC., autovías, carreteras). Este trabajo se refiere a estos espacios —en general y en términos figurados— como

«entrevías», y utilizará el topónimo «Entrevías» cuando hace referencia al nombre del polígono industrial que se considera como la primera gran etapa industrial tarraconense (1956-1965) y —por extensión— a este espacio industrial de condición periférica y entrevías de la ciudad de Tarragona.

No es una investigación sobre planes, pero sí se apoya en ellos para construir su discurso.

La maduración de este trabajo viene dada —en gran medida— por el acarreo de materiales y conocimientos acopiados en el tiempo para identificar y comprender los periodos, instantes y voluntades por los que se forja una forma general de ciudad en la periferia entrevías de Tarragona, contribuyendo a proporcionar un enfoque alternativo —desde una orientación posibilista— de una organización urbana asequible, basada en trazados y asentamientos cautivos por un estereotipo periférico e industrial en el que también emerge una identidad social, estructurada desde la desarticulación urbanística y estimulada por la fertilidad de la riqueza formal que proporciona esta situación periférica y entrevías. Tradicionalmente, las descripciones de este emplazamiento de la periferia de Tarragona han basculado entre la determinación de las infraestructuras y el magnetismo entre la zonificación industrial y residencial. Las infraestructuras han generado una segmentación territorial y en el tiempo, que ha beneficiado la confección fraccionada que ha llegado hasta nuestros días. La industria y la residencia han protegido la especificidad de cada una de ellas, preservando una distancia interesante<sup>2</sup> capaz de neutralizar conflictos y disponer del necesario margen de maniobra.

Este trabajo indaga sobre las incógnitas que siguen presentes y las capacidades que se mantienen abiertas en el espacio de reflexión urbanística de la periferia de Tarragona que abrió el Plan General de 1960, al intentar extender los mecanismos de ciudad al otro lado del río Francolí, y como punto de partida se plantea la reflexión en torno a los procesos urbanos en la periferia y, en concreto, la implantación industrial marginal, la residencia periférica, la expansión del puerto y las demás infraestructuras que ofrecen consistencia y estructura internas. Se consideran estos procesos como atributos urbanos para convertir este territorio entrevías en una cuestión de racionalidad y de rigor a través de una geometría coherente que se incorpore a la forma general de ciudad. Se especula al mismo tiempo sobre el papel de esta periferia entrevías, una vez activada social y urbanísticamente, en el debate abierto sobre el rumbo territorial de la conurbación de Tarragona, donde

<sup>2</sup> Unas «distancias interesantes» (SOLÀ-MORALES, 1995) que hoy pueden haberse convertido también en espacios de oportunidad para la articulación urbana pendiente entre los barrios residenciales del *Ponent* de la ciudad y su periferia más industrial.

<sup>3</sup> Reducir la complejidad, también la urbana, es como «utilizar un filtro que desecha lo que incomoda y lo que no pasa por el tamiz de lo conveniente» (PARCERISA, 2016), demasiada

la búsqueda de una dinámica o dinámicas dominantes debe convertirse en un certero impulso. Se trata de un ejercicio de aproximación simultánea, desde la gran escala a la pequeña escala, que destapa la multiplicidad de “cosas urbanas” (SOLÀ-MORALES, 2008) que ocurren, muchas de ellas de forma improvisada, en este espacio fabricado por adición de usos. La intención es describir un relato, con el impulso necesario, para desvelar la potencialidad urbana de este territorio entrevías sin reducir su complejidad<sup>3</sup>, visibilizarlo y asumirlo, para hacerlo comprensible y así estar en condiciones de procesarlo sin prejuicios. Y cuando sea necesario, transformarlo. Pero entre tanto —y sin pausa— la vida urbana sigue arraigando entre estos conflictos.



FIG. 1/ Vista aérea oblicua, de oeste a este, del polígono industrial “Entrevías” y del clúster químico, el puerto y los barrios del *Ponent* de Tarragona.

Fuente: AVIOTEC, 2007.

## 2. Exploraciones, hipótesis y escenarios iniciales. Metodología

Esta investigación incorpora a su metodología un proceso de recopilación, verificación e indexación<sup>4</sup> de acontecimientos históricos, económicos y sociales que se articula cronológicamente en base a episodios y fenómenos urbanos, en la ciudad de Tarragona, con suficiente nivel de inestabilidad y grado de imprecisión tipológico y morfológico que han avanzado a destiempo y que contrastan con la puesta en escena de la nueva Tarragona moderna. Por todo ello, este ejercicio de aproximación y de formulación de hipótesis en torno a la extensión

exclusión para afrontar un mosaico donde también puede haber respeto y tolerancia.

<sup>4</sup> En origen esta investigación se sitúa en un entorno reglado y tutorizado por el profesor y catedrático de urbanística Dr. Josep Parcerisa i Bundó, con el objetivo de promover una reflexión académica que se culminó con la defensa, en diciembre de 2018, de la tesis doctoral *Vías y Entrevías*, atributos y compromisos del distrito industrial de Tarragona (ZAGUIRRE, 2017), ETSAB-UPC.

industrial (Fig. 1) en el *Ponent* de Tarragona busca reflexionar sobre la posibilidad de establecer mecanismos y lógicas de articulación entre el desarrollo morfológico de la ciudad y la individualización tipológica del fenómeno urbano de carácter periférico industrial, para hacerlo comprensible más allá de la coyuntura económico-social que lo ha impulsado. En este primer momento de aproximación y exploración la investigación intuye que Entrevías debiera ser algo más que una excepción en el *Ponent* de Tarragona, pretende tomar partido en ello y tomar el pulso a esta imagen de la ciudad que –lejos de planificaciones urbanas– acometió su ocupación apoyándose sobre unas trazas (vías) que no le eran propias y que habían procurado una exclusión urbanística en el intervalo (entrevías) que ocasionaron. Pero no por esta anomalía hay que menospreciar su interés, pese a la evidencia de que Entrevías no ha sido objeto de alguno de los fenómenos urbanos por excelencia como, por ejemplo, el de la arquitectura. La urbanística italiana de los sesenta nos enseñó a apreciar la arquitectura también como fenómeno urbano (QUARONI, 1967, AYMÓNINO, 1981), como un elemento constitutivo de la ciudad. Pero, si la arquitectura hace ciudad, ¿qué les ocurre a sus fragmentos cuando no hay arquitectura?, ¿sigue estando el diseño de la ciudad en la precisión de la edificación?, ¿cómo podríamos aproximarnos a la forma de la ciudad sin un recorrido a través de la arquitectura? Son preguntas muy pertinentes cuando se trata de evaluar el potencial urbano de los fragmentos industriales en la periferia de las ciudades y ante el desafío de la desindustrialización y que marcan el camino científico y razonado que ha seguido esta investigación para elaborar las hipótesis de partida en torno a la excepcionalidad de Entrevías.

Este enfoque previo surge al poner el foco en dos exploraciones iniciales hacia este territorio: el proceso de ocupación industrial y el valor de lo no urbanizado (ZAGUIRRE, 2015). La primera nos introduce a un proceso de urbanización próximo al concepto marginal, que

“se caracteriza por ser un fragmento de ciudad producido en condiciones claramente contradictorias a las convencionales” (BUSQUETS, 1976).

Pese a ser Entrevías de carácter industrial, ¿es candidata a convertirse en un nuevo agregado urbano de condición marginal? (ZAGUIRRE & SOLÉ, 2019) De ahí que este fenómeno pudiera llegar a tratarse como una cierta modalidad de crecimiento urbano, superando la rigidez tipológica industrial tan cercana a la idea de zoning, que establece un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar. La segunda exploración no es más que la consecuencia directa de una

implantación industrial y residencial dispersa, de desarrollo errático y sin excesivas cesiones, que tiene pendiente el debate sobre los atributos urbanos y paisajísticos del “vacío” que han provocado. El resultado de esta actitud es una extensión y una riqueza que hoy prevalece como huella territorial escasamente alterada que reclama su protagonismo y se resiste a seguir expectante. ¿Qué papel, en el gran escenario del *Ponent* de Tarragona, tiene reservado esta extensión de terreno poco ocupado?, ¿podría llegar a ser uno de los activos principales? De la mano de estas primeras aproximaciones surge la posibilidad de identificar y determinar una interpretación dominante, como hipótesis principal de trabajo, en la construcción de esta periferia. Se trataría de la existencia de un “crecimiento inverso”, a partir del territorio hacia la ciudad y no de la ciudad hacia el territorio, hasta el punto de conseguir imprecisión entre sus conexiones viarias fundamentales y consentir escenarios de transitoriedad urbanística que siguen conviviendo en este entorno. También es posible un acercamiento teórico, ya que detrás de esta hipótesis de partida se hallan algunas de las cuestiones seminales en la formación de la ciudad que ayudan a la lectura e interpretación de aquellos episodios en los que cristaliza una determinada forma general de ciudad (PARCERISA, 1991).

Entrevías ha pasado en pocos años de ser un territorio agrícola y marginalizado por las lógicas de la infraestructura de la movilidad a ser motor esencial del desarrollo económico de la Tarragona moderna. A través de una continua reivindicación social, ha conseguido dotarse de ciertos atributos de ciudad y ha adquirido un compromiso urbano que le confiere cierta autonomía en lo económico, pero sobre todo en lo social. Este “mundo completo”, de difícil catalogación, que es el *Camp* de Tarragona, no responde a una metrópolis al uso y probablemente “su futuro feliz pasa por reconocer e inventar su propia figura metropolitana” (SOLA-MORALES, 2009). Para ello, esta investigación considera de interés examinar el talento formal de sus ciudades con el objetivo de articular y coordinar las realidades poliédricas del *Camp* también desde la fertilidad de la condición periférica (HEYNEN, 1992) e industrial. Toda hipótesis planteada en estos términos, y para el caso de Entrevías, debería demostrar la existencia de unas relaciones internas con suficiente intensidad para soportar esta relación sistémica entre sus actores. El interés radica en buscar en los momentos previos del actual “metaproyecto” del *Camp* de Tarragona la importancia de la formación de los fenómenos urbanos como articulación eficiente de la forma general de ciudad, para

luego determinar hacia dónde bascula. La imagen que percibimos de la ciudad en este sector, tras cincuenta años de planes, ha sido una gran extensión predominantemente industrial, pero salpicada de otros usos y de zonas expectantes en continua fricción, y en este contexto —y hasta el momento de esta investigación— la controversia razonada y elevada a tesis sobre la digestión de fragmentos industriales en el umbral de la ciudad sigue siendo escasa.

En esencia, esta investigación fija la siguiente senda metodológica: primero, entender la ciudad como propósito (aspiración, objetivo y finalidad) y también como proceso (pauta, ocupación y conducta); segundo, construir un discurso útil para la periferia entrevías de Tarragona basado en una descripción precisa, avalando que la aproximación al análisis de la forma urbana sigue teniendo argumentos para responder a las aspiraciones de un territorio complejo y ante la tesitura de convertir la periferia entrevías de Tarragona en una cuestión de racionalidad y de rigor que se incorpore a la forma general de ciudad asumiendo su origen y su protagonismo industrial —en plena convivencia— y sopesando de lo que puede prescindir y de lo que no puede desprenderse.

### 3. Cuatro momentos cronológicos en la construcción de la periferia entrevías de Tarragona

La investigación se despliega en cuatro momentos cronológicos precisos que se desgranar a continuación y que, a lo largo de doscientos años, construyen un relato sólido para este territorio, desde una lectura formal interesada y a través de la identificación y comprensión de los protagonistas que, en cada época, han concentrado el valor de una dimensión conjunta. Actores que se han convertido en invariantes históricas induciendo a una complejidad poliédrica, encadenando y completando entre ellos un registro de sucesos que se transmite por los hechos y formas que han adoptado estas determinadas expresiones. En cada uno de estos momentos cronológicos se dilucidan los fenómenos de índole urbanística puestos de manifiesto por la ciudad, asociados con la construcción de una determinada forma y de una marcada identidad que se resiste a ser ignorada, señalando así el impacto de cada uno de estos episodios en el territorio que analizamos, siendo la adición y acumulación de voluntades las que fraguan la forma en esta periferia industrial y de condición entrevías.



FIG. 2/ Primera cartografía fiel, y en conjunto, de la estructura agraria y viaria del Ponent de Tarragona que surge de la unión de 56 planillas, a escala 1:2.000, del “Catastrón” iniciado en 1932.

Fuente: Elaboración propia a partir de la manipulación de los originales del ARCHIVO HISTÓRICO DE TARRAGONA. 2018.

### 3.1. Geometrías para la proximidad (1801-1880)

El cambio de rumbo de la sociedad europea tras la Revolución Francesa y la llegada al poder de Napoleón señalan el inicio de un periodo marcado por un afán de libertad y de renovación, bajo una nueva doctrina enciclopédica como baluarte cultural y prelude tecnológico que constituyen el inicio del momento contemporáneo más reciente de nuestra historia. España, como Cataluña en 1800, es un país sin carreteras, insatisfecha por la inexistencia de un transporte moderno que estrangula la producción (GÓMEZ-ORDÓÑEZ, 1982). La circulación y el transporte de todas las ideas, mercancías y ejércitos que movilizó esta nueva sociedad en ebullición se encontró en España con una red de infraestructuras de comunicación demasiado obsoleta (1.500 Kms.) y unas ciudades “apretadas” por sus murallas. A la par habitadas por una población en constante evolución censal y organizada principalmente por una jerarquía de oficios pre-burguesa que abarrotaban los bajos de las viviendas hacinadas sobre calles y plazas sin empedrar. Tarragona y Reus, a finales del XVIII y principios del XIX, no diferían demasiado de esta radiografía histórica. El atraso social y tecnológico era de tal magnitud que ni siquiera entre las dos ciudades existía una infraestructura —carretera o camino— a la altura del vigor comercial reusense, como segunda ciudad catalana del momento, y del espíritu capitalino de Tarragona.

Esta condición es fundamental al ser la historia de Entrevías básicamente la historia de sus caminos, de la formación y transformación de estos conductos de comunicación entre Reus y Tarragona y del importante papel del puerto (H. DES VERGNES, 1890). En los tableros del trabajo cartográfico (FIG. 2) de la época, en los grabados del momento, en las crónicas y en los testimonios escritos en actas municipales y oficios administrativos tenemos las herramientas más eficaces para la reconstrucción de la génesis de un territorio que ha demostrado generosidad y posibilidades antes y después de su metamorfosis. Este interés por la exploración en el tiempo radica en determinar las ideas y decisiones, en forma de leyes geométricas y sociales, que se convirtieron en normas —la mayoría no regladas— para una condición periférica y entrevías que ha marcado su devenir. Para profundizar en el origen de esta peculiar periferia, es pertinente estudiar el efecto y las consecuencias de la específica disposición (FIG. 3) de sus infraestructuras; de sus caminos, convertidos en penosas carreteras, y

del trazado de los ferrocarriles que convergen en un punto en concreto, sobre el río Francolí, y que por razón de dicha convergencia atrapan los usos agrícolas existentes y destaparon así otras posibilidades que esta nueva configuración produjo sobre la gestión de la depreciación de estos terrenos.

O sea, la construcción de este territorio tiene como origen una “condición de trazado infraestructural”, que introdujo otra característica formal al mosaico agrícola predominante y una nueva relación espacial entre la ciudad y el territorio. En este sentido, interesa examinar la relación entre la dirección y la forma del crecimiento urbano y la posición del ferrocarril en la ciudad (GÓMEZ-ORDÓÑEZ, 1982) que en Entrevías ha supuesto una correspondencia entre ciudad y periferia poco usual. La relación entre ciudad y periferia en el caso de Tarragona es de gran fragilidad, precisamente por la existencia de un “orden inverso”<sup>5</sup> en esta ligazón, y que ha venido determinado por intereses contradictorios de cada uno de los protagonistas que han actuado en este escenario complejo que es el *Camp* de Tarragona. La aproximación formal a todas las condiciones necesarias para la modernidad de la sociedad del XIX, que construye el territorio más central del *Camp*, tiene una clara componente geométrica particular, trazada a partir de las pre-existencias y por la tecnología aplicada en cada momento histórico para unir los vértices de una triangulación que dio paso a una geometría de la proximidad sin parangón y que es imprescindible para comprender el gesto de aproximación entre sus ciudades.

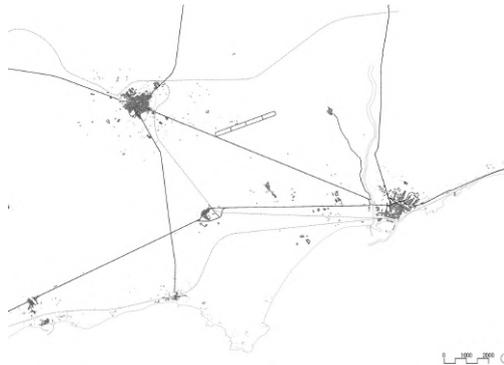


FIG. 3/ La “triangulación geométrica” ha sido para el área central del *Camp* de Tarragona un modo de avanzar hacia la construcción de su complejidad. Imagen gráfica del esquema viario entre Tarragona, Reus, Salou y Vila-seca en 1956.

Fuente: Elaboración propia, 2018.

<sup>5</sup> Una de las hipótesis de esta investigación establece que para el caso de la expansión de la periferia en Tarragona existe un «orden inverso», es decir, la construcción de la periferia emana

desde el territorio hacia la ciudad y no de la ciudad al territorio, motivando un desarrollo en paralelo de estas dos dinámicas. Una ciudad a dos velocidades (PARCERISA, 1995).



Debemos diferenciar dos momentos históricos en la génesis de esta proximidad. La primera mirada triangular se produce en 1807 a partir del proyecto del Canal de Reus a Salou<sup>6</sup> (FIG. 4) y tiene tres vértices claros: Reus, el puerto de Salou y el puerto de Tarragona. Intencionadamente dibuja uno solo de sus lados, el del trazado del nuevo Canal, de tal manera que su condición triangular se debe precisamente a la importancia en destacar la relación comercial que propone el proyecto, centrado más en identificar los enclaves en controversia (los vértices o puertos) que las alternativas al Canal (los lados o caminos). El plano habla de Tarragona, pero solo dibuja su puerto con suficiente detalle. En esta primera triangulación el gesto es más político que geométrico. El segundo momento histórico en la génesis de esta triangulación se produce por inacción del primero. La interesada visión triangular impulsada por el proyecto del Canal de Reus a Salou deriva en otra alternativa más posibilista, la carretera entre Reus y Tarragona. La desactivación del proyecto del Canal estaba implícita en la propia Real Orden de 24 de marzo de 1801, dando paso a la otra alternativa propuesta por la administración de Carlos IV, la construcción de una carretera. Entre 1807 y 1851 se decide la triangulación definitiva que se desarrolla en dos etapas; el proyecto y construcción de la Vía Amalia, actual T-11, y el diseño del nuevo trazado del ferrocarril (FIG. 5) entre Reus y Tarragona.<sup>7</sup>

El esfuerzo en el consenso, diseño y construcción de la carretera entre Reus y Tarragona (1801-1830), después de barajar otras onerosas

alternativas, resultó amortizado al capitalizar rápidamente el impulso exportador del comercio reusense, que demandaba un transporte más mecanizado y moderno. De ahí a que, en un contexto internacional de desarrollo industrial, la propuesta de construcción de una línea férrea entre Reus y Tarragona fuese pertinente. Este nuevo trazado incorpora una decisión que se convertiría en trascendental y estratégica, y que condicionaría la visión y comprensión territorial posteriores entre ambas ciudades desde el punto de vista de las infraestructuras públicas y los nuevos escenarios económicos y territoriales. Más allá de decisiones políticas y circunstanciales, el hecho de mayor relevancia formal para este territorio fue la elección de la opción “curva” de trazado entre Reus y Tarragona (FIG. 5), pasando por Vila-seca.

### 3.2. El paisaje trastornado (1880-1959)

Al espacio entrevías del *Ponent* de Tarragona se le ha considerado tradicionalmente como un terreno lejano, pero a las puertas de la ciudad. Contemplado siempre desde la cómoda posición de una ciudad elevada y protegida a la vez, ha sido objeto de constante manipulación por los intereses creados desde la ciudad. Primero, unos intereses centrados en la necesidad de abastecer los mercados de abastos y lonjas del territorio. Este territorio, deltaico en su mayoría, de secano en sus elevaciones y de humedales en

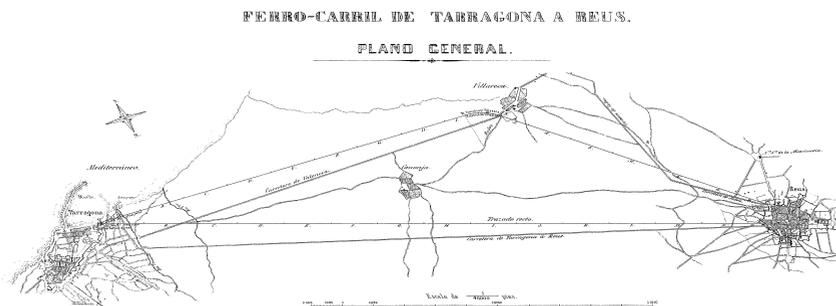


FIG. 5/ Plano General del proyecto para el “Ferro-Carril de Tarragona a Reus”. Opciones recta y curva.

Fuente: Revista Obras Públicas, 1853. Tomo I (16): 213-248.

<sup>6</sup> En 1807 y coincidiendo con el primer impulso a la ampliación del puerto de Tarragona después de la visita de Carlos IV en 1803, la ciudad de Reus, desoyendo las recomendaciones del monarca en su Real Orden de 24 de marzo de 1801, propone una conexión directa con el puerto de Salou, a través de un canal artificial cuya construcción establecería una serie de esclusas y canales que, alineados, formarían una nueva traza en el territorio que uniría Reus con el puerto de Salou en línea recta. Esta iniciativa competía con la supremacía que Tarragona quería para su puerto, ocupada como estaba en esos años en

un proyecto de ampliación impulsado por la ciudad y auspiciado por la monarquía española, con promesas de habilitación del puerto para el comercio con América y Países extranjeros.

<sup>7</sup> En 1833 hubo un primer intento de unir ambas poblaciones mediante ferrocarril a partir de un estudio previo que acabó en concesión administrativa otorgada el 23 de marzo de 1833 que no prosperó. Una Real Orden de 15 de julio de 1851, confirmada posteriormente el 30 de septiembre de 1851, aprobó un proyecto pionero para la línea de «Reus al Puerto de Tarragona» de 13 kilómetros de longitud (DE ORTUETA, 2006).

las proximidades al mar, producía una gran variedad de viandas básicas, por lo que su riqueza fue troceada por la parcelación característica de cada cultivo. Pequeños fragmentos en suelo fértil, irregulares y alineados a la tupida red de acequias del terreno deltaico. Mayores extensiones ocupando los terrenos más elevados. Geométricas parcelaciones en humedales próximos a la línea de costa. Con la llegada de un abastecimiento más lejano, los campos entrevías ya no son imprescindibles para el cultivo.

A partir de los años veinte, algunos terratenientes son seducidos por las nuevas parcelaciones residenciales, por las pequeñas industrias que buscan cercanía a las infraestructuras y por mayores operaciones de carácter especulativo. Pese al creciente valor de estos terrenos, se mantiene la distancia entre la ciudad consolidada, ahora ya de forma interesada, para incrementar el reciente carácter industrial que está siendo implantado de forma paulatina en lo que hasta ahora había sido

un terreno exclusivamente agrícola. La ciudad de Tarragona reconoció en todo momento el valor estratégico de este territorio, a la vez que preservaba para su centro los valores más urbanos y representativos de una sociedad más vinculada a su capitalidad administrativa. Esta actitud incrementó la impunidad sobre las ocupaciones en torno a todo el *Ponent* de Tarragona.

Con relación al porqué de esta lejanía, la decisión de ubicar la planta de almacenamiento de CAMPSA, y pocos años antes la fábrica de Tabacalera<sup>8</sup>, tan próximas a la ciudad no hizo más que incrementar esa distancia que tradicionalmente había mantenido con su periferia, al otro lado del río Francolí. En 1932 esta decisión seguramente no fue casual. CAMPSA había adquirido una gran parte de los terrenos de la *Horta Gran*. Pero en esta decisión imperó más la logística y los intereses empresariales que la protección de un posible crecimiento urbano que, de hecho, no



FIG. 6/ **Ortofotomapa que muestra el crecimiento de diferentes asentamientos residenciales e industriales sobre terrenos agrícolas y de condición entrevías. A la izquierda (inferior) de la imagen se aprecia la construcción del Polígono Industrial del Francolí y del barrio de Torreforta (ángulo izquierdo superior), 1965.**

Fuente: ICC (INSTITUT CARTOGRÀFIC DE CATALUNYA).

<sup>8</sup> El papel que juegan estas dos edificaciones, la Tabacalera y CAMPSA, en la construcción de la periferia industrial es fundamental. La primera, con su posición, marca la que será la fachada, o límite, de la ciudad hacia el río, a la vez que determina –por su dimensión– la condición industrial de los

terrenos próximos a ella y fuera del ámbito del ensanche de 1922. CAMPSA, poco después, se posiciona claramente frente al parapeto urbano que forma la fachada clásica de la Tabacalera. Es decir, se contraponen, señalando así los nuevos límites de la ciudad residencial y de la periferia industrial.

estaba contemplado ni por la propia ciudad. Por consiguiente, la conjunción entre la proximidad a la N-340 y el ferrocarril (FIG. 6) supuso la mejor oportunidad para la industria. Ni siquiera la instalación portuaria fue en aquel momento alternativa interesante para estas grandes compañías. No buscaban la proximidad a un puerto básicamente pesquero. Hoy no se comprendería esta decisión, pero hasta la mitad de los años cincuenta, los recursos básicos accedían al territorio principalmente por las infraestructuras viarias y por el ferrocarril. De ahí la importancia de los terrenos entrevías para estas empresas. Prueba del valor añadido que supuso la logística en torno al ferrocarril fue la localización de las primeras industrias alrededor a la estación de clasificación (FIG. 6) que se construyó dentro del vértice formado por las líneas del ferrocarril en pleno delta del río Francolí. Ni siquiera en los bocetos del momento se representaba al puerto como infraestructura a tener en cuenta. Sin embargo, y de forma sutil, sí que se representaban las trazas viarias más próximas a la ciudad, así como la red de caminos que actuaba como posibles accesos al emplazamiento estudiado.

Para comprender la evolución y el alcance urbano de la construcción de la primera periferia industrial en Tarragona disponemos del plano de información número 7 del PGO de 1960 (FIG. 7), que presenta una imagen muy reveladora sobre las industrias y almacenes operativos hasta el momento, observándose que la actividad industrial a mediados del siglo xx se apropió de los grandes almacenes y establecimientos comerciales de la ciudad baja y se instaló, con nuevas edificaciones, sobre las extensiones de terreno no ocupado –ni planificado– comprendido entre los límites

del plan de 1922 y la ordenación del barrio de la Marina. Una franja de terreno que había sido destinada principalmente a las murallas y fortificaciones de apoyo al puerto, y por consiguiente con la protección militar habitual que impedía su ocupación (DE ORTUETA, 2006). En Tarragona, los antecedentes de la ocupación industrial entrevías hay que buscarlos en otra forma de ocupación —entre ensanches— que se produjo en la parte baja de la ciudad, beneficiándose de una estratégica cercanía a los muelles y a sus tinglados, pero también de la existencia y disponibilidad de importantes extensiones de terreno no planificado ni ocupado. Bajo estas dos condiciones, la ciudad toleró una ocupación industrial que literalmente llenó el vacío de murallas y fortificaciones apoyándose en el eje viario de acceso a la ciudad baja, la calle Real.

### 3.3. La desestabilización desarrollista (1960-1980)

Para los países occidentales más desarrollados, los años sesenta fueron excitantes, turbulentos y revolucionarios, tiempo de importantes cambios sociales y tecnológicos. Las grandes potencias mundiales rivalizaron por la supremacía económica y militar llevando a sus sociedades a una década de fuerte expansión que arrastró al resto de economías, en lo que vino a denominarse —en el mundo anglosajón— los Golden Sixties, la década con los índices de crecimiento económico más elevados, y cercanos al pleno empleo, de la era moderna. Estos cambios sociales y tecnológicos en los sesenta, que tanto impulsaron y pautaron las políticas de crecimiento españolas, avivaron el desarrollo de la economía



FIG. 7/ Plano de información sobre la ubicación de los usos industriales y comerciales de la ciudad. Plan General de Ordenación de Tarragona, 1960. Arquitectos redactores: Manuel MUÑOZ MONASTERIO y José María MONRAVÁ LÓPEZ.

Fuente: Archivo Histórico del AYUNTAMIENTO DE TARRAGONA.

a tenor de importantes estímulos que tuvieron un inevitable reflejo en la configuración urbanística de la mayoría de ciudades. Además de las dos grandes capitales españolas, Madrid y Barcelona, las posibilidades estratégicas de algunas capitales de provincia, como Gijón, Málaga, Sevilla, Bilbao y Tarragona, acumularon gran parte de estos incentivos en forma de inversiones públicas, concesiones administrativas o por autorización de considerables inversiones privadas.

Esta coyuntura internacional favorable precipita, después de dos décadas, el final del periodo autárquico en España, obligando al régimen franquista a participar de esta oportunidad a través de una tímida apertura que se ve amparada por algunos organismos internacionales desde el año 1951, fecha de la incorporación de España a la Organización Mundial de la Salud (OMS), a la UNESCO en 1952, a la Organización de las Naciones Unidas en 1955 (ONU), al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en 1958. Este último organismo, dependiente del Banco Mundial, elaboró —a petición de España— un informe<sup>9</sup> independiente sobre la economía española que marcará el punto de inflexión en las políticas de inversión y desarrollo del país, e indicará el camino a seguir por los Planes de Desarrollo que a partir de 1964 pautarán los estímulos y políticas de inversión para la expansión de la economía española (DE TERÁN, 1973) hasta la crisis del petróleo de 1975. La concentración de algunas de estas destacadas decisiones políticas en torno a la ciudad de Tarragona, y también con relación al *Camp*, significó para este territorio una gran aglutinación de iniciativas y propósitos que fomentaron una visión muy ambiciosa de la estructura urbana y territorial necesaria para dar cabida a tal magnitud de inversiones y, por consiguiente, a la población asociada a tal efecto (DEL AMO, 2003).

La joven inflexión industrial de la periferia de Tarragona y la proximidad a Barcelona

contribuyó a acoger algunos de los excedentes que la primera corona metropolitana congestionada no pudo asumir (LLOVELL, 1980), entre ellos, el proyecto de la gran refinería al este del país. Paralelamente a los incentivos industriales, la mejora de las infraestructuras viarias y ferroviarias, y especialmente el proyecto de autopista del Mediterráneo, acerca a Tarragona la corriente turística que esta nueva vía rápida distribuirá por toda la costa del levante español, desde la frontera francesa hasta el Mar Menor. El trazado de esta importante infraestructura dará pie a una moderna delimitación zonal en el *Camp* de Tarragona. Al sur de esta traza se ubican las expectativas turísticas repartidas a lo largo de una franja costera con Cambrils, Salou y Tarragona como dinámicas destacadas; al norte, el territorio de interior —agrícola y conservador—, bajo la influencia comercial de Reus y Valls.

Bien entrados los años sesenta, el territorio de Tarragona ciudad y provincia, busca configurar otra alternativa a la industria para su desarrollo económico a partir del turismo. Superado el periodo más autárquico, Tarragona y otras provincias estratégicamente situadas reciben importantes inversiones como impulso a la política industrial del momento, y a las puertas de un desarrollismo tecnocrático que el régimen ideó a partir de 1964, el país comienza a recibir una nueva influencia llegada desde sus países vecinos. El turismo francés, belga, alemán y holandés se interesa en un primer momento por las costas catalanas y del levante, empezando por la más cercana, la Costa Brava, y extendiéndose poco a poco hacia el sur. Atraídos por un mejor clima, se encuentran con una España folclórica, anclada en el pasado y en sus tradiciones y muy necesitada de divisas. También por una mayor permeabilidad de sus fronteras, por unos precios muy asequibles y por la mejora en sus comunicaciones, el turismo centro europeo se interesa principalmente por los núcleos costeros de sol y playa y siente curiosidad por descubrir enclaves culturales, históricos y paisajísticos de interior.

<sup>9</sup> Es preciso atender un instante al contenido del informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, un documento técnico muy revelador que reivindica el desarrollo de España en forma de recomendaciones. Iniciado en marzo de 1961 y finalizado en agosto de 1962, de la mano de una comisión de quince expertos internacionales capitaneada por Sir Hugh Ellis-Rees, el informe resume en 196 puntos las directrices básicas para «la preparación de los planes de desarrollo a largo plazo para la expansión y modernización de la economía española y por consiguiente en la elevación de su nivel de vida, manteniendo al mismo tiempo la

estabilidad financiera.» Articulado en seis secciones —política de desarrollo, orientación general de la economía, transporte, agricultura, industria y energía y otros sectores—, el informe abarca la totalidad del sector económico y productivo del país, haciendo especial hincapié en los sectores más estratégicos que podrían impulsar el desarrollo. La mayoría de estos sectores principales —transporte, agricultura, industria, turismo y vivienda— tendrán un papel importante en Tarragona y proximidades en las décadas de los sesenta, setenta y hasta bien entrados los ochenta (VV.AA, 1962)

En 1960 Tarragona reacciona ante esta corriente de expansión redactando y aprobando con rapidez un Plan General<sup>10</sup> que reconoce “la dimensión litoral de la ciudad” (PARCERISA, 1991) y articula su crecimiento mediante una red viaria de nuevo trazado que se extiende básicamente hacia su poniente, síntoma de las grandes expectativas que presenta este territorio al otro lado del río Francolí. Con este Plan llegan las influencias de la Dirección General de Urbanismo de la época, pilotada por el arquitecto y urbanista Pedro Bigador Lasarte, y que rápidamente se traducen en una política de planificación sectorial mediante Planes Comarcales<sup>11</sup> que incorporan los mecanismos legales de la nueva Ley del Suelo de 1956, las tendencias del Regional Planning del momento y las posturas tecnócratas de un régimen aparentemente aperturista.

El triángulo Tarragona-Reus-Valls dispuso de su propio Plan Comarcal<sup>12</sup> (1967-1973), que se desarrolló —con alguna contrariedad— hasta bien entrados los años setenta, y que no llegó a ser plenamente vigente, pero sabemos que su proyecto de red arterial dejó una clara impronta en la red de infraestructuras que hoy utilizamos. Instaurada la democracia, la nueva administración autonómica invirtió sus esfuerzos en revertir la dinámica de crecimiento hacia una realidad más próxima a las posibilidades de un territorio (VA.AA, 1980) ya claramente afectado por una crisis industrial y energética sin precedentes, y amenazado por las nuevas políticas de reestructuración que se plantea el país ante este escenario de desaceleración económica global y de ajuste ante una necesaria senda de armonización con las economías europeas.



FIG. 8/ Composición de cuatro planillas del Plano de Zonificación. Plan Especial de Ordenación de la Costa de Tarragona, 1963. Arquitecto redactor: MIGUEL DURÁN-LÓRIGA Y RODRIGÁÑEZ

Fuente: Archivo de la Demarcación de Tarragona del COL·LEGI D'ARQUITECTES DE CATALUNYA.

<sup>10</sup> Documento firmado por los arquitectos Manuel Muñoz Monasterio y José María Monravá López. Se conocen dos versiones del documento original, una redactada en 1959 y otra en mayo de 1960, que difieren en matices formales y de contenido, pudiéndose considerar a la primera versión como un documento provisional, a revisar y completar en su momento para convertirse después en la versión de mayo de 1960.

<sup>11</sup> Algunos técnicos del momento (BALDRICH, 1952) imaginaron la ciudad a esta escala comarcal, en contraste con el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos.

Guiados por estos valores se redactaron de forma generalizada Planes Comarcales para cada una de las agrupaciones urbanas estratégicas.

<sup>12</sup> La voluntad de programación territorial y la oportunidad que ofrecía el desbordado desarrollo económico y social de Barcelona y su región metropolitana llevó al pleno de la Diputación de Tarragona a solicitar al Ministerio de la Vivienda, el 26 de abril de 1967, la redacción de un Plan Comarcal de Tarragona que en principio podría comprender como núcleos destacados, los de Tarragona, Reus, Valls y Vila-seca.

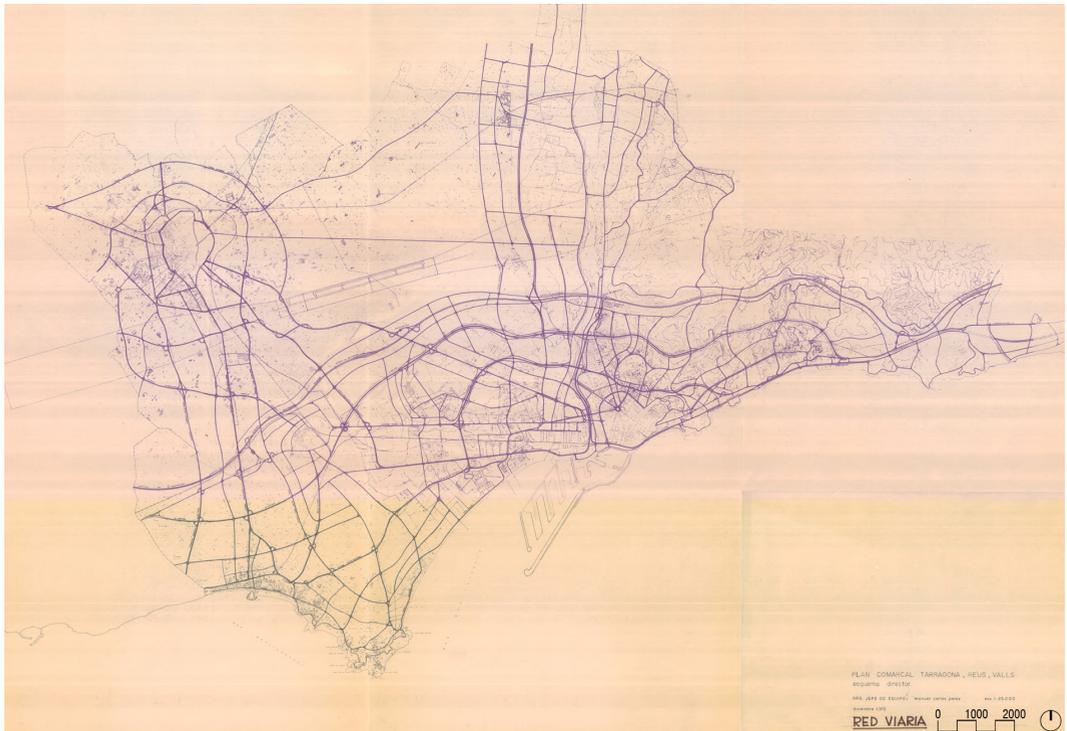


FIG. 9/ Red viaria del Esquema Director del Plan Comarcal Tarragona-Reus-Valls, 1972. Arquitecto jefe del equipo redactor: Manuel CORTÉS PÉREZ.

Fuente: Archivo del MINISTERIO DE LA VIVIENDA.

### 3.4. Los problemas de la acumulación (1983-2003)

Hasta aquí, la secuencia de imágenes del crecimiento socioeconómico de la ciudad de Tarragona y su área de influencia ha tenido mucho que ver con una tarea de agregación (SOLÀ-MORALES, 1985) de un gran número de elementos que nos han asistido en reconocer una determinada forma general de ciudad y que, en cierta medida, se han incorporado al discurso urbano más actual, adquiriendo identidad propia gracias a su condición protagonista. ¿Acaso sería más correcto hablar de acumulación, es decir, de disposición desordenada que de agregación ordenada? Efectivamente, el recorrido de esta investigación dispone que algunos procesos de ocupación sobrevinieron sin el consorcio de un plan o de una idea, y que su poderosa imagen compite directamente por participar de las

“composiciones físicas que por su escala, estructura y significado constituyen la Ciudad Central” (PARCERISA, 1991).

La sedimentación en el tiempo de toda esta acumulación ha adquirido la trascendencia y el impacto suficientes como para generar una situación que es necesario evaluar para comprender las debilidades y las potencialidades de todo ese esfuerzo colectivo que, sucesivamente, ha modelado su forma, y no siempre desde la perspectiva de promover la solidaridad, la estabilidad y la cohesión. Todo un elenco de voluntades que han querido tomar partido en el orden de un sistema urbano que en 1980 se encuentra el equipo, capitaneado por el arquitecto y urbanista Lluís Cantallops Valeri, que redactará el Plan General de 1983 (VV.AA., 1988).

Para este esperado nuevo ciclo, el papel del río Francolí y de la acumulación industrial a poniente cobran especial protagonismo. Su incorporación sincera a la forma general de la ciudad en 1983 probablemente hubiera significado quebrar el estigma de una ciudad a dos velocidades encajadas, ahora sí, por el anhelo de una Tarragona también al otro lado del río. De ser así, la ciudad —y sus proyectos— se habría decantado más hacia sus barrios de *Ponent* asumiendo como propias las necesidades y reivindicaciones de una

periferia que siempre ha querido ser de Tarragona. Habría conducido seguramente a un reconocimiento de las oportunidades que todavía guarda la ciudad, en equipamientos y emplazamientos, como la Universidad Laboral, la Tabacalera, la estación de Clasificación y la *Horta Gran*, considerándolos como perfectos candidatos a acoger grandes proyectos, como la universidad, que prefirieron otros destinos menos digeribles por la ciudad y que así se ha constatado en el tiempo. Tras este detallado horizonte de acumulaciones llegamos a la oportunidad de analizar la construcción de la infraestructura también

“desde la lectura y proyecto del sitio y en relación con las ciudades y sus vínculos periféricos” (GÓMEZ-ORDÓÑEZ, 1982).

Atendiendo a la red viaria, y por el impulso desarrollista en Tarragona durante casi veinticinco años (1952-1975), la dimensión del crecimiento esperado estuvo a la par de la planificación desmesurada, tensionando el equilibrio entre realidad y posibilidades de la planificación territorial entre el 1964 y 1979. La perspectiva de 2020 y dos millones potenciales de población embaucó a los políticos y urbanistas del momento ideando un esquema viario (FIG. 9) desproporcionado y —que en parte— configuró el actual esquema de autovías y carreteras.

El estudio de este momento de crecimiento urbano enfoca cuatro escenarios que coexisten en la ciudad desde la década de los ochenta, etapa en que el desarrollo económico e industrial de la ciudad alcanza su punto más álgido poniendo de relieve los problemas y disfunciones que acarrea la acumulación de cosas a lo largo de treinta años de desarrollo vertiginoso.

El primero de estos escenarios aborda cómo una ocupación industrial indisciplinada (FIG. 10) descubre las mejores condiciones de impunidad y aislamiento en los territorios entrevías que surgen de la acumulación de infraestructuras pasantes, dando lugar a una forma de ocupación con grandes similitudes con el crecimiento marginal residencial. Si reconocemos que los procesos de urbanización marginal se caracterizan por ser aquellos fragmentos de ciudad producidos en condiciones claramente contradictorias a las convencionales, ¿qué ocurre cuando se trata de fenómenos intensos y dispersos de ocupación industrial no regulada? Esta investigación sostiene que la implantación intensiva, dispersa y no regulada de la actividad económico-industrial en el territorio se asemeja a la lógica de la urbanización marginal. E inevitablemente nos conduce a poder equiparar este fenómeno de “industrialización marginal” a una modalidad más del crecimiento urbano, en la medida en que este reconocimiento ayude a aceptar estos procesos singulares de implantación industrial como un eslabón más en la construcción de la ciudad, o de una parte de la misma. Asumiendo el valor y la especificidad del factor urbano de esta estructura económico-industrial, en forma de colisiones, encuentros e intersecciones —además de la propia arquitectura industrial—, y aceptando que su hipotética reconversión puede llegar a convertirse con el tiempo en un agregado a la ciudad.

El segundo de estos escenarios (FIG. 11) analiza cómo a consecuencia de esta ocupación desobediente, prosperan en el tiempo bolsas de terreno liberado que, a modo de retales de suelo no urbanizado, han adquirido un cierto valor del que no se debería prescindir en el futuro más inmediato.



FIG. 10/ Ortofotomapa modificado que muestra el alcance del fenómeno de ocupación industrial de carácter marginal en el Ponent de Tarragona.

Fuente: Elaboración propia. Modificación del original. INSTITUT CARTOGRAFIC DE CATALUNYA (ICC), 2010.

Destapadas las tácticas y los métodos a partir de los cuales los procesos de transformación económico-social en Tarragona se apoderaron del dominio cultivado, y de cómo se patrocinó la ocupación desobediente que interpreta esta investigación, no es de extrañar que en la imagen colectiva sigan predominando los excesos de la ocupación frente a la interesante extensión del “vacío” que todavía subsiste en forma de mosaico agrícola oculto tras el tejido industrial y residencial. Y que, para revertir la indiferencia general hacia estos fragmentos de suelo —básicamente cultivado— puede resultar útil comprender la virtud o la vileza de su origen para imaginar qué destino les depara su naturaleza. A criterio de este trabajo han sido cuatro circunstancias las que han hecho posible esta situación: a) el “infraestructuralismo” o el efecto barrera de las infraestructuras que atrapan bolsas de terreno, b) las expectativas industriales que retienen grandes extensiones por interés de su producción, c) los espacios de protección que reclama el territorio por causa del riesgo químico y la escasez paisajística, y d) la fortaleza del valor agrícola que se resiste a abandonar un suelo históricamente tan fértil.

El tercer escenario describe y analiza la oportunidad de las tangencias (FIG. 12) que genera la geometría por acumulación de infraestructuras, que puede llegar a atrapar a toda una periferia que regugia a los dos escenarios anteriores. Hasta aquí hemos reflexionado sobre cómo las trazas y los

huecos infraestructurales han ejercido de vínculo, excusa y soporte para alojar gran parte del desarrollo económico y social, y a la vez urbano y territorial, de Tarragona. Bajo esta afirmación, la disposición de esta estructura de acumulación — que no tanto de saturación— se manifiesta como un mecanismo evolutivo y de articulación formal que se convierte en generador de una “gran escala” que la ciudad aún no reconoce como propia. Si, como se afirma en este trabajo, la triangulación de infraestructuras ha sido para el *Camp* de Tarragona un modo de avanzar hacia la construcción de su complejidad, las nuevas tangencias

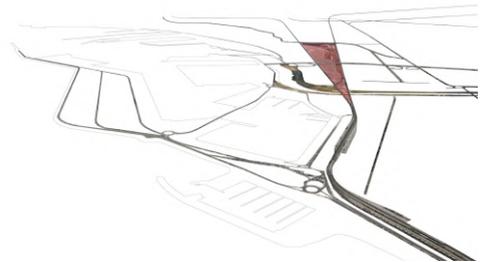


FIG. 12/ **Imagen despojada intencionadamente de la base cartográfica en la que se aprecian la acumulación y tangencias entre infraestructuras destacando los terrenos de la actual estación de mercancías “Clasificación” de Tarragona como potencial enclave intermodal central.**

Fuente: Elaboración propia, 2018.



FIG. 11/ **Ortofotomapa modificado que ilustra el alcance de lo no urbanizado en el Ponent de Tarragona.**

Fuente: Elaboración propia. Modificación del original. INSTITUT CARTOGRAFIC DE CATALUNYA (ICC), 2010.

—como consecuencia de esta evolución— lo serán para imaginar una mejor movilidad e intermodalidad entre las diferentes urbanidades del área más central del *Camp* de Tarragona.

El cuarto escenario reflexiona sobre cómo el incipiente fenómeno de metropolización (MONTEJANO, 2010) en el *Camp* de Tarragona presenta cierta dificultad en la definición precisamente de esa forma metropolitana. ¿Cuál sería su imagen?, ¿cómo debería ser esa “imagen de calidad” (LYNCH, 1960) para que pueda ser identificada y estructurada por sus habitantes? De aquí que este texto sostenga que la cuestión fundamental en este debate va más allá de los límites del *Camp*, de su densidad y de su identidad, y se transmite —como lo ha venido haciendo desde 1800— a través de la circunstancia tecnológica de cada momento aplicada a sus infraestructuras como herramienta estratégica. Por lo que de cómo se aborde la cuestión ferroviaria pendiente entre Tarragona y Barcelona, y de si sus puertos y aeropuertos forman un sistema interconectado dependerá básicamente su imagen metropolitana que —de tenerla— nunca debiera ser creada por negación a pertenecer a otra de rango superior. Ante los riesgos de esta distracción territorial, a falta de un modelo administrativo útil que neutralice esta tendencia, que

“simplifica el territorio a un esquema de conexiones y reduce el proyecto metropolitano únicamente a sus estructuras” (SOLÀ-MORALES, 2009),

el propósito de este estudio es permanecer próximo a las tesis en torno a que

“no todo es ciudad, pero casi todo puede ser o llegar a convertirse en urbano” (BELINGS, 2008)

para eludir un proyecto metropolitano que tienda a anular su realidad tradicionalmente más competitiva, la fertilidad poliédrica del *Camp* de Tarragona.

## 4. Conclusiones

Las conclusiones se resumen y estructuran en atención a tres reflexiones que ponen de relieve el análisis histórico, urbanístico y social elaborado, y bajo la perspectiva de una invitación al futuro.

### 4.1. Reflexiones

#### 4.1.1. Una “Geometría Variable” nada convencional

El ejercicio de aproximación histórica de esta investigación revela otra memoria urbanística de este territorio desde la lectura de la geometría de sus infraestructuras, señalando cómo la pauta geométrica de cada una de las circunstancias tecnológicas ligadas a estos nuevos trazados se convierte en herramienta eficaz para resolver la tensión que genera la peculiar presencia de una serie de ciudades a escasos kilómetros, una proximidad de intereses y oportunidades poco habitual y caprichosa. Este sería el primer rasgo de la fundación moderna de este territorio: la incorporación de unas leyes formales que son cambiantes en función del peso específico de sus protagonistas. Es una “geometría líquida” —glosando la metáfora de Zygmunt Bauman— y como tal adopta en cada momento la forma más adecuada manteniendo la magnitud y expresión que la caracteriza.

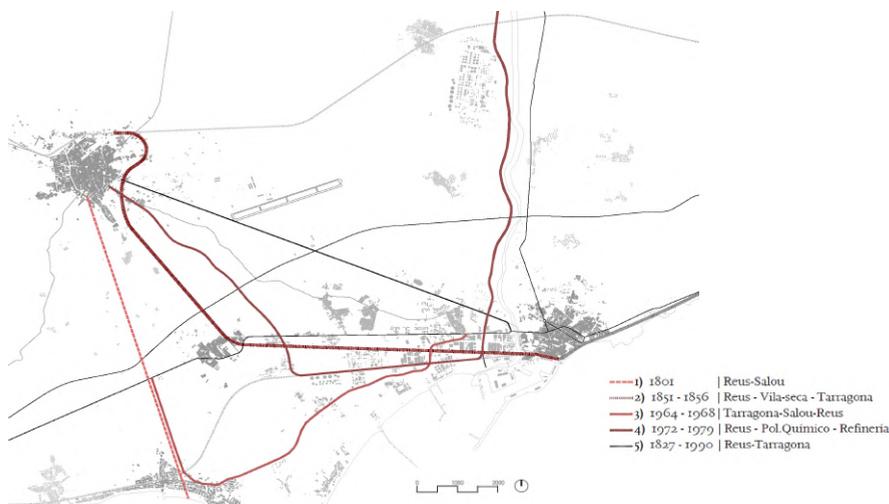


FIG. 13/ Esquema direccional que representa los trazados y prioridades que históricamente ha adoptado este territorio como respuesta a circunstancias o desafíos protagonizados por el tándem Reus-Tarragona en los últimos doscientos años.

Fuente: Elaboración propia. 2018

Así es como la triangulación (FIG. 13) ha sido para el área central del *Camp* de Tarragona un modo de avanzar hacia la construcción de su complejidad, resolviendo sus necesidades no siempre a través de la forma más elemental, y aceptando que su riqueza territorial tiene mayor transcendencia que sus propias ciudades. Debemos identificar, y reconocer, al puerto de Tarragona —y en menor medida al de Salou— como patrocinadores del trazado de las primeras modernas infraestructuras que sirven a este territorio, y al potencial turístico de la costa entre Vila-seca, Salou y Cambrils como factor determinante en el balanceo de las prioridades que se manejaron en esta articulación. Lo que lleva a considerar que ambos factores —puerto y turismo— han sido mucho más determinantes en el dibujo de los primeros trazados que la propia condición industrial que, básicamente, se sirvió de ellos.

#### 4.1.2. La emergencia de un “Distrito Distinto”

En terrenos entrevías y apoyándose sobre esta nueva geometría, paralela a una ciudad que básicamente se ocupa de la racionalización de su centro, y rápidamente reconocida por intereses económicos, se desplegó una condición periférica —por acumulación de trazados— que la ciudad

ignoró y de la que las fuerzas productivas se apropiaron. Ante esta circunstancia, el artículo aborda los efectos de la renuncia de la ciudad de Tarragona a incorporar esta periferia y de la dualidad que esto ha provocado. Ante tal desconsideración, la periferia se torna desobediente y resiliente, apoyándose en las oportunidades del parcelario y a cobijo de las trazas infraestructurales.

Es así como la dispersión se manifiesta inevitablemente bajo tres apariencias: a) la de apoyarse a lo largo de un trazado infraestructural de primer orden, b) la de ocupar las franjas entrevías buscando la protección de unos límites eficaces y c) la que ofrece la oportunidad de ocupación de grandes parcelas agrícolas de proporciones óptimas y suficientes. Bajo esta perspectiva, y con el fin de averiguar y comprender esta condición periférica, interpreto que para el caso de Tarragona existe un “orden inverso”, es decir, la construcción de la periferia emana desde el territorio hacia la ciudad y no de la ciudad al territorio, motivando un desarrollo en paralelo de estas dos dinámicas. El resultado ha sido la emergencia de un “Distrito Distinto” (FIG. 14), como mejor expresión de la dualidad que ha provocado una “ciudad a dos velocidades” (PARCERISA, 1991), que está rebasando las expectativas industriales y que de su correcto manejo depende la solución de esta controversia.



FIG. 14/ Representación gráfica de la consolidación del “Distrito Distinto” definido por la N-340, el polígono Entrevías y los barrios de *Ponent* que confirma la administración de políticas urbanísticas bien diferenciadas que fortalece la hipótesis de una ciudad a dos velocidades (PARCERISA, 1991).

Fuente: Elaboración propia. 2018

### 4.1.3. El dibujo de la “Gran Vía del Camp”

En el *Camp* de Tarragona la dimensión lineal siempre cobra protagonismo. Y su dibujo siempre destapa expectativas insospechadas, llevando constantemente a Tarragona ante la tesitura de incorporar nuevos episodios en la construcción de su forma general que incluso han llegado a desplazar su centro de gravedad. En Tarragona el proyecto para saltar el río Francolí aún no se ha dibujado (PARCERISA, 2012). A lo que esta investigación añade que para imaginar ese proyecto habría que completar el dibujo de la N-340 (FIG. 15). Un trazado sobre el cual se han depositado demasiadas responsabilidades y pocas fortunas, pero que tiene el mérito de mantener íntegro su papel vertebrador. Podría decirse que la radicalidad de este trazado tiene también algo de centralidad lineal en paralelo, a lo que la hipótesis de llegar a convertirse en la “Gran Vía del *Camp*” desbanca a las opiniones que asimilan la autovía T-11 (antigua Vía Amalia) a la “Diagonal del *Camp*”.

### 4.2. Invitación al futuro

Jane Jacobs advertía de lo fácil que es caer en la trampa de considerar los usos de la ciudad cada uno por separado o por categorías. Esta ha sido una práctica habitual para referirse al *Ponent* de Tarragona, donde ha prevalecido siempre la visión por categorías por encima de su diversidad. Es así como circunstancias

tan fundamentales para este territorio como el turismo, la industria, la residencia, las infraestructuras y lo rural han sido analizadas y planificadas sin ninguna atención ni interés por combinarlos. Como se apunta en la introducción de este artículo, para desvelar lo complejo, visibilizarlo y asumirlo con el objetivo de hacerlo más comprensible, hay que conocer y reconocer los orígenes de las permanencias en este territorio y las condiciones de transitoriedad que conviven en él, para vincular el mañana a través de su pasado y su presente.

Y para ello, este texto ha indagado en las lógicas fundacionales de la periferia de Tarragona, en las singularidades del *Ponent* de Tarragona candidatas a transformarse en compromisos para una nueva realidad urbana y en las relaciones directas e inmediatas entre estas incipientes urbanidades, para considerarlas como “cosas urbanas” (SOLÀ-MORALES, 2008). Hasta aquí esta mirada intencionada y complementaria, trabajada desde el hábito urbanístico de la lectura formal a partir de las grandes trazas del territorio. Una búsqueda que parte del estudio de una geometría básica –y de la tecnología que la hizo posible– para la constante relación económica y social entre Reus y Tarragona con el patrocinio del puerto de Tarragona y –en menor medida– el de Salou, y que concluye señalando a las infraestructuras como otras formas complejas de relación territorial, también muy vinculadas a la forma y a la condición tecnológica.



FIG. 15/ Esquema gráfico del conjunto de “vacíos” a lo largo del tramo más urbano de la carretera N-340 que atesora mayores posibilidades para activar el engranaje urbano entre Tarragona y su periferia (*Ponent*).

Fuente: : Elaboración propia en base a cartografía del ICC, 2018

Es en este momento cuando interesa poner de manifiesto tres conclusiones fundamentales: a) el reconocimiento de cómo se han desplegado sobre este territorio las estructuras socioeconómicas por medio de trazados, y por efecto de ellos, así como por su incorporación y aglomeración; b) la reivindicación del proyecto urbano que tiene pendiente la ciudad de Tarragona en favor de su periferia, y c) la superación del vínculo "lineal" entre Tarragona y Reus, que sigue confundiendo al *Camp* sobre su propia organización territorial.

## 5. Bibliografía

- ANGUERA, P.(1995): "Invitació al viatge". En FERRAN, J.M & VV.AA.: *Guia. Arquitectura del Camp* (pp.16-23), Tarragona, España: COAC Demarcació de Tarragona Ed.
- AYMONINO, C. (1981): *El significado de las ciudades*. Madrid: Editorial Hermann Blume.
- BALDRICH, M. (1952): "La Ciudad-Comarca. Ante el crecimiento desmesurado de los aglomerados urbanos". En *Boletín de información de la Dirección General de Arquitectura*. 4º trimestre (VI): (pp. 19-32), Madrid: Ministerio de la Vivienda.
- BUSQUETS I GRAU, J. (1976): *La urbanización marginal (III)*. Barcelona: LUB – Monografías ETSAB.
- DEL AMO, R. (2003): *Transformaciones económicas y cambios sociodemográficos en el espacio de la conurbación Tarragona-Reus (1960-1996)*. Tesis Doctoral. Director: S. Roquer. Tarragona: URV.
- DE ORTUETA, E. (2006): *El camí cap a la modernitat. Urbanisme i Arquitectura*. Barcelona: Lunweg.
- DE TERÁN, F. (1973): Algunos aspectos de las relaciones entre planificación física y planificación económica en la experiencia española. *Ciudad y Territorio*, nº. 2, pp. 7-38. Madrid: DUYOT. ETSAM.
- GÓMEZ ORDÓÑEZ, J. L. (1982): *El urbanismo de las obras públicas*. Barcelona: Tesis Doctoral, LUB-UPC. Director de tesis, M. Solà-Morales.
- HEYNEN, H. (1992): The Peripheral Condition. Some thoughts about a problematic phenomenon, illustrated by case study in Winterslag. *Revista UR 9-10 Proyectar la periferia*, (pp. 57-59). Barcelona: Laboratori d'Urbanisme ETSAB-UPC.
- HEYRIAUD DES VERGNES, M. (1890) : Port de Tarragone. Les Ports d'Espagne. Étude administrative et technique. *Annales des ponts et chaussées. Mémoires et documents relatifs à l'art des constructions et au service de l'ingénieur*. 1890, Série 6, Volume 2, Tome 20, num. 41, (pp. 576-592), (pp. 899). París: Vve Ch. Dunot Editeur. <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bp-t6k408554s/f557.item>
- IBELINGS, H.(2008): "Urbanidad". En SOLÀ-MORALES, M., *De cosas urbanas*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- JACOBS, J. (1961): *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Madrid: Capitan Swing Libros. Traducción 2011
- LLOVELL FORTUNY, F.(1980): *La industrialización de Tarragona*. Tarragona: Associació Empresarial Química de Tarragona (AEQT) Ed.
- LYNCH, K.(1960): *The Image of the City*. Massachusetts: MIT.
- MONTEJANO, J. A. (2010): *Metropolización del Territorio y Regiones Urbanas Medias. El caso del ámbito central del Camp de Tarragona, 1977-2008*. Tesis Doctoral. Director: Antonio Font. Barcelona: ETSAB-UPC. <http://hdl.handle.net/2117/94292>
- PARCERISA BUNDÓ, J. (1986): "Forma General de Ciudad". *Revista UR 4*: Trieste (pp. 10-19), Barcelona: Laboratori d'Urbanisme ETSAB-UPC. [https://lub.upc.edu/web/arxiu\\_LUB/UR\\_informacio revista4.html](https://lub.upc.edu/web/arxiu_LUB/UR_informacio revista4.html)
- \_\_\_\_\_(1991): *La forma urbis. Cinc ciutats sota sospita*. Barcelona: Tesis Doctoral, UPC. Director de Tesis, M. Solà-Morales.
- \_\_\_\_\_(2012): "Tarragona. Fundación y declinaciones de una forma general". En PARCERISA BUNDÓ, J. *Forma Urbis. Cinco ciudades bajo sospecha*. Barcelona: LUB.
- QUARONI, L. (1967): *La Torre de Babel*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- SOLÀ-MORALES I RUBIÓ, M. (1985): "Los problemas de la forma urbana: Tarragona, un enfoque telescópico". Barcelona: *Revista UR 1* (1): (pp. 44-50). [https://lub.upc.edu/web/arxiu\\_LUB/UR\\_informacio revista1.html](https://lub.upc.edu/web/arxiu_LUB/UR_informacio revista1.html)
- \_\_\_\_\_(1995): "Cuatro líneas, tres artículos, siete ideas: Las formas de la Proyección Urbanística". Lección inaugural del Máster en Proyección Urbanística. Barcelona: UPC.
- \_\_\_\_\_(2008): *De cosas urbanas*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- \_\_\_\_\_(2009): "Un camp de coses (els buits de la metròpolis)". *Revista AT 19* (1): (pp. 3). Tarragona: Demarcació de Tarragona del COAC. [https://www.coac.net/Tarragona/AT/2009/AT\\_19.pdf](https://www.coac.net/Tarragona/AT/2009/AT_19.pdf)
- VV.AA. (1853): Proyecto de Ferro-Carril de Tarragona a Reus. *Revista Obras Públicas*. Tomo I (16): 213-248.
- \_\_\_\_\_(1962): *Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. El desarrollo económico de España*. (Traducción revisada por el Banco Mundial). Madrid: Oficina de Coordinación y Programación Económica. Gobierno de España. Documentación económica, núm. 35.

- \_\_\_\_\_(1980): *Memòria de la ponència tècnica de la Comissió de municipis del Camp*, 1980. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- \_\_\_\_\_(1988): *Plan General de Ordenación Urbana de Tarragona*. Madrid: Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU.
- ZAGUIRRE FERNÁNDEZ, J. M. (2015): Cuatro escenarios para Entrevías-Tarragona. ¿Cabría una dinámica dominante? [I2] *Innovación e Investigación en Arquitectura y Territorio* (Alicante). 3(1): (pp. 10-19). <https://doi.org/10.14198/i2.2015.3.01>
- \_\_\_\_\_(2017): *Vías y Entrevías. Atributos y compromisos del distrito industrial de Tarragona*. Tesis Doctoral. Director: Josep Parcerisa. Barcelona: ETSAB-UPC. <http://hdl.handle.net/2117/113991>
- \_\_\_\_\_ & SOLÉ GRAS, J.M. (2019): Los barrios de origen industrial ante el desafío de la desindustrialización. El *Ponent* de Tarragona, entre la marginalidad y el anhelo urbano. En *Actas III Congreso Internacional ISUF-H. CIUDAD COMPACTA VS. CIUDAD DIFUSA*. Guadalajara (México). Universitat Politècnica de València Ed. <https://doi.org/10.4995/ISUFh2019.2019.9660>

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 741-758

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.08>

CC BY-NC-ND



# Diseñando una herramienta integral para mejorar la eficiencia de las Políticas de Vivienda Social: el caso Sant Eloi en Barcelona

Giovanni Patrocínio GUIDA-PIQUERAS<sup>(1)</sup>Montserrat PAREJA-EASTAWAY<sup>(2)</sup>Montserrat SIMÓ-SOLSONA<sup>(3)</sup><sup>(1)</sup>Sociólogo y Arquitecto. Doctorando. Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona<sup>(2)</sup>Profesora del Departamento de Economía. Universidad de Barcelona<sup>(3)</sup>Profesora del Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona

**Resumen:** Mediante precios subvencionados, los programas de vivienda social representan una alternativa asequible frente al mercado inmobiliario, promoviendo el derecho a disponer de una vivienda digna y adecuada. Pero, tener un techo es solamente el primer paso en la construcción de un hogar. A partir del programa de inserción en vivienda Sant Eloi, que gestiona desde 2015 la Fundació Hàbitat3, este artículo presenta el diseño, incluyendo su testeo inicial (2019) y primeros resultados, de un sistema de indicadores para profundizar en el entendimiento de las situaciones y problemáticas de los usuarios de la vivienda social. El objetivo es proporcionar un instrumento integral que permita definir tipologías operativas entre dichos usuarios a partir de sus situaciones compartidas, para poder intervenir sobre las mismas de una manera más global y eficiente.

**Palabras Clave:** Vivienda Social; Tercer Sector; Políticas Públicas de Vivienda; Tipologías de Vulnerabilidad; Herramienta Integral.

Recibido: 27.07.2020; Revisado: 09.02.2021

Correo electrónico: [giogui@gmail.com](mailto:giogui@gmail.com); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7783-4009>Correo electrónico: [mpareja@ub.edu](mailto:mpareja@ub.edu); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4031-0949>Correo electrónico: [msimo@ub.edu](mailto:msimo@ub.edu); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8389-6719>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Esta investigación es el resultado de la Beca Francesc Santacana 2018-19, concedida por el Plan Estratégico Metropolitano de Barcelona (PEMB). <https://pemb.cat/>

## Designing a comprehensive tool to improve the efficiency of Social Housing Policies: the case of Sant Eloi (Barcelona)

**Abstract:** Through subsidized prices, social housing programs represent an affordable alternative to the real estate market, promoting the right to have decent and adequate housing. Nonetheless, having a roof is only the first step in building a home. Based on the Sant Eloi housing integration program, which has been managed by the Hàbitat3 Foundation since 2015, this article presents the design, initial testing (2019) and results, of a system of indicators to deepen the understanding of the situations and problems of the users of social housing. The objective is to provide an integral instrument that allows defining operational typologies among these users based on their shared situations, in order to intervene on them in a more global and adequate way.

**Keywords:** Social housing; Third sector; Public Housing Policies; Typologies of Vulnerability; Comprehensive tool.

### 1. Introducción

El entorno político neoliberal, enfatizado en las principales urbes europeas, tensiona las posibilidades de acceso y la estabilidad frente a la vivienda, así como la integración social de muchos de sus ciudadanos. Es uno de los resultados de la especulación inmobiliaria, de un determinado concepto de propiedad y del excluyente mercado de vivienda, que prescinde de su consideración como un derecho humano básico y garantizado. Además, el mercado laboral precarizado e inaccesible para muchas personas agrava dicha situación (COCHRANE, 2007; SALES, 2016). Los programas de vivienda social ofrecen en este sentido una alternativa asequible, pero disponer de un techo es solamente el primer paso. Este artículo se enmarca en el contexto que engloba a la vivienda social y pone el foco en las situaciones sociales que caracterizan a sus usuarios. Más allá de su estado inicial de pobreza y precariedad, la hipótesis es que entre dichos usuarios existen colectivos y situaciones de vulnerabilidad compartidas, que actualmente quedan fuera del conocimiento y alcance de los programas sociales de vivienda. Ante esta situación de desamparo, el artículo aborda dos objetivos principales:

1. Diseñar, testear y presentar los primeros resultados de un sistema de indicadores para categorizar a los usuarios de la vivienda social en alquiler y con programa de acompañamiento, a partir de la descripción y valoración de sus principales

problemáticas. Un sistema de indicadores transferible, informativo y divulgativo para el conjunto del parque de vivienda social catalán, centrando su análisis en la ciudad de Barcelona y su Área Metropolitana.

2. El instrumento será de utilidad para mejorar políticas públicas dedicadas a la vivienda social que tengan en cuenta de manera holística las características de aquellos que las ocupan. Poder describir mediante ámbitos y valorar con indicadores a los usuarios, además de proporcionar una descripción precisa, integral y operativa del conjunto, aporta un mayor conocimiento de sus realidades y problemáticas que permitirá adecuar las estrategias de intervención a las situaciones existentes.

De este modo, se describen y valoran sus principales situaciones de vulnerabilidad a partir de una perspectiva integral donde variables como las relaciones sociales, salud y bienestar, situación profesional y económica, o la adecuación a la propia vivienda social; se emplean para describir las problemáticas del usuario, creando categorías operativas que permiten la comparación entre sí, además del estudio de su evolución en el tiempo.

Se emplea el programa de inserción en vivienda social que gestiona desde 2015 la Fundació Hàbitat3<sup>1</sup> en la calle Sant Eloi de Barcelona, como piloto para el diseño del instrumento y su testeo inicial, llevado a cabo en 2019. Se presentan aquí sus resultados. La elección de este programa se realiza respondiendo al objetivo de

<sup>1</sup> La Fundació Hàbitat3 recibe el Premio de Oro World Habitat Awards 2019 a la mejor iniciativa innovadora de

vivienda del mundo, donde el programa Sant Eloi es uno de sus proyectos más representativos. <https://www.habitat3.cat/>

que el instrumento pueda ser transferible. Esto es debido a que Sant Eloi se considera como una de las situaciones más completas dentro de los programas de vivienda social del entorno, pues tiene la participación del total de actores involucrados: públicos, privados y del tercer sector<sup>2</sup>; así como la inserción de los colectivos más vulnerables, con programas de acompañamiento ligados a la vivienda. Metodológicamente la investigación se asienta en un profundo estudio bibliográfico, donde destaca la consulta de otros sistemas evaluativos contrastados a nivel internacional. Esto, se complementa con técnicas cualitativas de recogida de información, con entrevistas semiestructuradas a dos grupos de actores: los profesionales que trabajan el acompañamiento, gestión, provisión y mantenimiento de la vivienda social; y los usuarios de la misma.

El artículo se estructura principalmente en dos partes. La primera define la vivienda social junto con algunos de sus conceptos relacionados, profundizando en términos como el de vulnerabilidad o resiliencia; se describe el contexto en torno a la vivienda, sus políticas y programas sociales anejos; y se presentan algunos sistemas evaluativos e instrumentos ya contrastados. La segunda parte desarrolla los objetivos anteriormente referidos a partir del marco plural que ofrece el estudio de caso del programa Sant Eloi de la Fundació Håbitat3. Se procede a la explicación del sistema de indicadores diseñado y la presentación de sus primeros resultados, en torno a la ficha de trabajo que recoge la descripción y valoración de los usuarios.

## 2. Contextualizando la vivienda social en España y Cataluña<sup>3</sup>

Tradicionalmente las políticas españolas de vivienda han favorecido la desregularización del mercado inmobiliario y su relación con el sistema financiero liberal<sup>4</sup> (VAN-HALEN, 2016; GIACOMINI, 2014). Por un lado, se coloca la vivienda como objeto fiscal prioritario, potenciando el régimen

hipotecario, promoviendo además la creación de empleo y valor añadido en el sector de la construcción. Esto fomenta una dinámica que sitúa al país a la cabeza de Europa no solo en viviendas en propiedad sino también en inmuebles vacíos, donde destacan los últimos años del boom inmobiliario previos a la crisis. Por otro, se desincentiva la oferta de vivienda con un alquiler asequible como resultado de sucesivas leyes de arrendamientos urbanos que van desde la total liberalización<sup>5</sup> a una cierta regulación, lo que ha convertido dicho régimen de tenencia en la excepción más que en una alternativa real. Así, España entra en crisis en 2008 como un país de propietarios hipotecados, sin una alternativa asequible y decente en cuanto al parque de vivienda en alquiler ofertado<sup>6</sup>, y con un sobredimensionado sector inmobiliario en plena caída libre (SANROMÀ, 2012). Las consecuencias son evidentes: una fuerte crisis social donde la vivienda en vez de ser una garantía constitucional se convierte en el principal objeto de presión para los colectivos más vulnerables (LEAL & MARTÍNEZ DEL OLMO, 2017; PAREJA-EASTAWAY & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2011).

Para comprender esta situación es necesario explicar además cómo ha intervenido el Estado directamente en todo ello. La Vivienda de Protección Oficial (VPO) determina en España una de las principales estrategias tradicionales en el gasto público destinado a programas sociales de vivienda. Esta figura ha reproducido con el paso de los años los patrones anteriormente comentados, ensalzando el sector de la construcción de obra nueva y el régimen de propiedad; en este caso subvencionado de manera pública. La gran mayoría de dicha inversión ha pasado ya al mercado privado, pues estas viviendas se liberalizan transcurrido un cierto tiempo, variable, desde su construcción, lo que ha terminado conformando un parque construido público muy limitado. (PAREJA-EASTAWAY & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2015; 2017a).

Ante esta estructura del parque inmobiliario, tras la crisis de 2008 comienza una transición

<sup>2</sup> Ley 43/2015 del Tercer Sector de Acción Social: organizaciones de carácter privado que responden a criterios de solidaridad y participación social, con fines de interés general y ausencia de ánimo de lucro.

<sup>3</sup> A nivel teórico, se aborda a partir de la teoría de la divergencia de KEMENY, (1992). La vivienda se considera una parte crucial del Estado de Bienestar, donde la ideología de las estructuras sociales se expresa dependiendo de su grado de privatización o colectivismo (ESPIG-Andersen, 1990). Esta perspectiva socioestructural, constructorista, evita las concepciones generalizables y se liga al contexto a partir de su "path dependency".

<sup>4</sup> La corriente neoliberal de los años 1970 enfatiza la concepción de ciudad como mercancía al servicio del capital financiero. El sistema hipotecario ligado al mercado inmobiliario es un claro ejemplo de acumulación por desposesión, que dificulta el acceso a un bien básico cada vez más privatizado (HARVEY, 2003; LEFEBVRE, 2017).

<sup>5</sup> A partir del giro liberal que supone el conocido como "decreto Boyer", Real Decreto-ley 2/1985, de 30 de abril, sobre medidas de Política Económica.

<sup>6</sup> Según los datos del censo de población y viviendas del INE para el año 2011, las viviendas en alquiler solamente representan un 13,5% del total de viviendas principales.

en la concepción de la vivienda tradicional en España. Nuevas políticas se organizan a partir de los renovados Planes Estatales de Vivienda<sup>7</sup>, centrados en las dos necesidades principales descritas: aumentar y dotar de estabilidad y legitimidad al régimen de alquiler, así como crear un auténtico parque de vivienda social asequible. El presente artículo se escribe en el marco que conforman estos dos objetivos, y se centra en la ciudad de Barcelona y su entorno urbano. Aquí, el mercado privado de alquiler se ha convertido en la única alternativa habitacional para los colectivos más vulnerables<sup>8</sup> (PAREJA-EASTAWAY & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2017b). Pero, la subida del 40% de sus precios en los últimos cinco años (ANGULO, 2019), evidencia que no puede sustituir la función que tendría que cumplir un consolidado parque de vivienda social con mayor relevancia y escala<sup>9</sup> (NASARRE & al., 2014). Además, dicho parque no solo debe aumentar en unidades, sino que es necesario que estas sean adecuadas al conjunto de personas que las necesitan.

A partir del análisis documental y de las entrevistas realizadas a expertos en la materia, se define como vivienda social toda aquella asequible, con un precio inferior al resultante en el mercado libre inmobiliario. Su finalidad es la de paliar el déficit habitacional que genera la deficiente relación entre el mercado y la comprensión de la vivienda como un derecho humano, por lo que un precio subvencionado es su principal condición. Atendiendo al entorno europeo, la vivienda de titularidad pública en régimen de alquiler define el modelo de vivienda social característico en muchos países. Destacan casos como Holanda (con el 32% sobre el parque de vivienda completo), Austria (24%), Dinamarca (19%) o Francia (16%) (SCANLON & al., 2015). Aumentar el escaso 2% español (INE 2011) es pues uno de los objetivos de las políticas de vivienda, para acercarlo así a la media europea, próxima al 15%.

La FIG. 1 presenta los actores involucrados en los diversos programas de vivienda social en Cataluña<sup>10</sup> que encajan dentro de la definición

considerada (TRILLA & BERMÚDEZ, 2014). Se catalogan aquí según la titularidad de la vivienda social ofertada. El presente artículo pone el foco en las viviendas públicas de alquiler con programas de acompañamiento. Se considera como el modelo más completo, donde participan mayor cantidad de actores y colectivos en vulnerabilidad, siguiendo con el objetivo de diseñar un instrumento que sea transferible al resto. El programa Sant Eloi es un ejemplo de ello, donde la titularidad del edificio es pública y la Agència de l'Habitatge es la responsable de gestionarlo. Esta, coordina la gestión con una entidad de segundo nivel dentro del tercer sector, la Fundació Håbitat3, que a su vez cede la inserción de personas en las viviendas sociales a otras entidades dentro de la Xarxa d'Habitatges d'Inclusió. Estas entidades trabajan con colectivos en vulnerabilidad de todo tipo y se encargan además de realizar los programas de acompañamiento de dichas vivienda.

#### ACTOR O ENTIDAD RESPONSABLE

<b>Público</b>	A/ Agència de l'Habitatge
	B/ Empresas públicas municipales
<b>Privado</b>	C/ Sector Financiero. Bancos / Fondos
<b>Tercer Sector</b>	D/ Xarxa d'Habitatges d'Inclusió
<b>Privado Protegido</b>	E/ Vivienda Protección Oficial (VPO)

FIG. 1/ Parque de Vivienda Social en Cataluña.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas.

### 3. Vulnerabilidad y Resiliencia

La vulnerabilidad se define como la capacidad de un individuo, o un colectivo, para enfrentar eventos peligrosos o dañinos específicos en un momento dado. Esta se relaciona con la disposición de recursos y estrategias para evitar la inseguridad e indefensión (EGEA & al., 2012). Para abordarla, se emplea un enfoque normativo a partir de diversas perspectivas de bienestar

<sup>7</sup> El Plan de Vivienda y Rehabilitación 2009-12 intenta cambiar el tradicional modelo, pero será en 2013 y dentro del marco del Plan Nacional de Reformas donde se desarrolla un auténtico giro estructural en la política de vivienda (GUILLÉN, 2014). El Plan Estatal de Vivienda 2018-21 recoge y desarrolla todo ello. En Cataluña, dentro del Plan por el Derecho a la Vivienda en Barcelona 2016-25. Destaca el objetivo de alcanzar en este periodo un 15% de viviendas principales destinadas a políticas sociales.

<sup>8</sup> La Encuesta de Condiciones de Vida que realiza el INE en 2018, muestra la evolución de ese 13,5% de viviendas en alquiler nombrado para 2011, que llega a máximos históricos con un 17,5% sobre el total en 2018.

<sup>9</sup> Ante la falta de un parque social de vivienda consolidado y tras la crisis, ha sido el mercado privado alquilado la única alternativa habitacional para muchas familias. Las más vulnerables no pueden asumir las fluctuaciones de dicho mercado, lo que evidencia su incompetencia como alternativa a la vivienda social. Esta situación agrava el debate entre la concepción de Vivienda Asequible, para todos, y la de Vivienda Social, centrada en colectivos vulnerables. (PAREJA-EASTAWAY & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, 2017b).

<sup>10</sup> Para profundizar en la materia y a una escala global, véase LAMBEA (2016) y su propuesta de categorización y definición de modelos de vivienda social a nivel nacional.

objetivo. Así, se podrá valorar a partir de la definición de umbrales de bienestar; que recogen aspectos sociales, económicos y espaciales; las situaciones de vulnerabilidad y sus principales estresores (RUIZ, 2012).

A la hora de intervenir sobre la vulnerabilidad a partir de políticas públicas, es importante señalar su carácter multidimensional y contextual, ya que no es un aspecto que pueda afrontarse de manera simultánea, ni homogénea (CEPAL, 2004). Aquí entra en juego otro concepto clave, el de resiliencia. Es la capacidad de recuperación de los individuos, o sociedades, que han sufrido adversidades, y tiene igualmente que tenerse en cuenta tanto para entender la vulnerabilidad como su superación. Ahora bien, la resiliencia es un fenómeno colectivo, no individual, y se entiende aquí como un proceso social vinculado a su contexto. La integración en redes comunitarias posibilita diferentes estrategias de resiliencia, básicas para la recuperación y supervivencia de los hogares. (REVILLA & al., 2018).

Por tanto, el capital social afecta directamente a la capacidad de recuperación frente a la adversidad dentro de un contexto o estructura específica que lo condiciona. Para el caso español, la familia es el núcleo donde la solidaridad social se construye, y se va ampliando a partir de su integración comunitaria. Más de diez años después de la crisis económica, la capacidad de resiliencia de este primer nivel social familiar imprescindible en nuestro país está muy deteriorada, lo que provoca un aumento en las desigualdades y la exclusión social. Esto tiene una influencia directa sobre el consumo o el empleo, y de manera intrafamiliar, sobre la salud o el ocio (FOESSA, 2019).

Frente a la ideología meritocrática, de mercado, que sostiene que la superación de las dificultades se lleva a cabo gracias a habilidades, cualidades y recursos personales, se encuentra el fortalecimiento del capital social como alternativa. Este se traduce en participación socio-comunitaria y política, clave para impulsar dinámicas *bottom-up*, con las que reivindicar derechos y servicios locales que ni el mercado ni el Estado están en disposición de garantizar (BARBIERI & al., 2018; SERRANO & al., 2019). Para estudiar la posibilidad de superación de la vulnerabilidad de un colectivo o individuo, es necesario analizar su capacidad de resiliencia, que se asienta en los beneficios de una comunidad y sus redes de capital social (PUTNAM, 1995).

El presente artículo vincula tanto la vulnerabilidad como la capacidad de resiliencia al contexto que enmarca la vivienda y considera, desde la perspectiva de la sociología residencial, la vivienda como un sujeto de estudio de la teoría social. Así, se considera que sanidad, educación y vivienda, son partes claves dentro del Estado del Bienestar. Se centra en el conjunto de relaciones socioespaciales en torno a la vivienda, considerando el término residencia como un hogar dentro del propio inmueble (KEMENY, 1992). Por tanto, esta perspectiva aborda el hecho residencial desde el diálogo entre lo estático, la vivienda; y lo dinámico, el hogar. Al mismo tiempo, para interpretar el fenómeno residencial en contextos igualmente dinámicos, la sociedad en movimiento, es necesario emplear una estrategia combinada entre residencia y movilidad, donde el hogar es el protagonista (DEL PINO, 2014).

#### 4. La vivienda como medio para la integración social

El *sinhogarismo*<sup>11</sup> sistémico y asentado en las principales urbes contemporáneas es uno de los resultados evidentes de la mercantilización de la vivienda. Entendido en su faceta más plural e integral (OLEA, 2008), refleja la crisis global en su ámbito más social. Representa el fracaso en la protección de los derechos humanos por parte de los Estados hacia los sectores más vulnerables y es una consecuencia directa de la creciente desigualdad social sistémica (PISARELLO, 2013). Se define a partir de la dualidad entre la falta de vivienda física y la pérdida del sentido de pertenencia social que ello conlleva. Por tanto, a la ausencia de hogar se le suma la discriminación y estigmatización que conforma al colectivo como un grupo social determinado y vulnerable (FARHA, 2016). Cabe destacar que no todos los usuarios de vivienda social provienen de una posición sin hogar, pero estos sí que representan la cara más social y controvertida del asunto. Es pertinente pues describir aquí tanto algunas de sus dimensiones más características como a los colectivos a los que afecta mayoritariamente.

Destaca la discapacidad en sí misma, como factor de exclusión relevante y generalmente oculto en las personas sin hogar<sup>12</sup>, donde las enfermedades mentales toman el protagonismo. Es evidente la relación directa entre la precariedad

<sup>11</sup> La Federación Europea de Asociaciones Nacionales que Trabajan con Personas sin Hogar lo define en trece categorías ETHOS. Cataloga así las diferentes situaciones con las

que se puede encontrar una persona con problemáticas relacionadas con el mal alojamiento o exclusión residencial. (PLUJA, 2016).

frente a la vivienda y la salud, por lo que se define como una variable a tener muy en cuenta. Una vez en dicha situación, la estigmatización social solo empeora el proceso, donde son determinantes las condiciones concretas de cada colectivo. Son los más vulnerables los que primero caen y a los que les es más complicado salir<sup>13</sup> (FARHA, 2016). Del mismo modo, está demostrado que la falta de redes sociales y familiares también enfatiza el riesgo a la exclusión, además de ser una importante variable que impide salir de ella (SALES, 2016; PLUJÁ, 2016).

Este análisis será la base para el diseño de la herramienta que se propone: salud y bienestar, situación económica y relaciones sociales destacan como tres ámbitos relacionados directamente con los procesos más vulnerables de precariedad frente a la vivienda, por lo que representan conceptos claves a la hora de valorar las problemáticas relacionadas con los usuarios de la vivienda social.

A partir de aquí, los programas de inserción en vivienda se organizan en torno a dos corrientes teóricas principales. Por un lado, en los servicios tradicionales, o “de escalera”, dotar a la persona de un hogar es el último paso de todo un proceso de preparación. Son de transición, graduales, y funcionan en clave de proceso. Suelen organizarse a partir de la recepción en albergues de acogida de todo tipo, para después ir ascendiendo desde una vivienda compartida y temporal, hasta llegar a una independiente. Todo el proceso va ligado al cumplimiento de unas condiciones establecidas (SAHLIN, 2005; MATULIĆ & al., 2015; 2016). Por otro, en el novedoso modelo Housing First (HF)<sup>14</sup> la vivienda se utiliza como herramienta y no como un fin en sí mismo. La persona es alojada desde el inicio en una vivienda digna y pasa a formar parte de una comunidad, donde además y de manera complementaria, se busca potenciar la mejora en su salud, bienestar y redes de apoyo social. Se reconoce el derecho a la vivienda y autodeterminación desde el primer momento, dejando de ser así el inmueble, como pasa en el modelo tradicional, un instrumento de presión. La hipótesis en cuanto a su funcionamiento se centra en que disponer de una vivienda propia, digna y adecuada, es un

punto de partida y condición necesaria para la recuperación de la persona y no el resultado final de un proceso (TSEMBERIS & EISENBERG, 2000; HOUSING FIRST, 2016). En la práctica se trata de dos tipos ideales, así que lo más común actualmente es todavía encontrarlos, en cierto sentido, de manera intrincada o mixta, como ocurre en Sant Eloi.

En ciertos casos, los sistemas de vivienda social llevan consigo programas de acompañamiento profesional. Estos serán claves en los modelos que optan por proveer de vivienda en primer lugar, pues precisan de un seguimiento inicial importante. Representan aquellas situaciones de mayor complejidad y, por tanto, donde la intervención o apoyo es más necesaria. Se establecen programas de acompañamiento de todo tipo, dependiendo de cada situación de vulnerabilidad concreta. Para su desempeño, cabe destacar la importancia del seguimiento y apoyo a las tres dimensiones destacadas con anterioridad: la gestión económica de la vivienda y la situación profesional del usuario; el seguimiento de la salud física y mental, ligada a servicios psiquiátricos, clínicos, de adicciones o de cuidado personal, por ejemplo; las medidas destinadas a la integración social, como el apoyo emocional, participación en la vida comunitaria, gestión de relaciones negativas o la percepción de seguridad y estabilidad, entre otras; y se añade lógicamente el asesoramiento y asistencia sobre las condiciones de la propia vivienda y su mantenimiento.

Los programas de acompañamiento suelen llevarse a cabo por entidades sociales del tercer sector con profesionales que facilitan el apoyo a las viviendas. Estos trabajan como conectores entre los servicios sociales y la persona para conseguir que sea atendida respetando sus derechos de ciudadanía y no desde una posición jerarquizada o tutelar. Es recomendable que todo el proceso organice sus dinámicas a partir de una adecuada metodología comunicativa<sup>15</sup>.

<sup>12</sup> Aunque solo el 12% de las personas sin hogar en España tienen certificado de discapacidad, al menos el 23% de las mismas tienen una discapacidad basándose en la percepción de los profesionales. Investigación llevada a cabo por RAIS Fundación en 2013. (PANADERO & PÉREZ-LOZAO, 2014).

<sup>13</sup> Colectivos especialmente vulnerables: mujeres huyendo de la violencia; comunidades enteras de refugiados; jóvenes sin posibilidad de emancipación; desigualdades en el acceso al suelo; personas con discapacidad y pocas perspectivas de un empleo; así como el mayor impacto que genera sobre los niños y adolescentes (FARHA, 2016).

<sup>14</sup> Paradigmático dentro del programa Sant Eloi, donde a efectos prácticos, cada entidad desempeña un modelo de

inserción mixto entendido como una combinación entre el tradicional y el HF. En España, se enmarca dentro de la dinámica de referentes como el programa Hábitat, que desarrollan Hogar Sí, de la Fundación Rais (<https://hogarsi.org/>); y la asociación Provienda (<https://www.provienda.org/>).

<sup>15</sup> Dicha actuación deja a un lado las jerarquías y trabaja de manera horizontal conjunta, empoderando a los propios usuarios y devolviéndoles el protagonismo de sus vidas. La describen en conjunto: la acción comunicativa de Habermas, la fenomenología de Schütz y Luckmann, el interaccionismo simbólico de Mead y la etnometodología de Garfinkel (FLECHA & SOLER, 2014).

## 5. Revisión de los instrumentos de diagnóstico para una mayor integración de las intervenciones

El diseño de un instrumento que permita diagnosticar y poder categorizar la situación de los usuarios de la vivienda social debe incluir las realidades ligadas a la misma y que van más allá de un criterio exclusivamente económico. La pretensión es realizar una descripción y valoración integral empleando como indicadores operativos los ámbitos señalados: relaciones sociales, salud y bienestar, situación económica y profesional, la propia vivienda social, y los programas de acompañamiento, cuando sea el caso. Para ello, se parte inicialmente de la revisión de los instrumentos de diagnóstico disponibles. La FIG. 2 proporciona una revisión de sistemas evaluativos e instrumentos contrastados a nivel internacional, que pueden emplearse como complementarios al que aquí se presenta.

Para completar la información de la FIG. 2, destacan algunos casos puntuales de instrumentos aplicados directamente a programas de vivienda social, de los que igualmente se obtienen referencias. En el contexto catalán el programa Hábitat de la fundación RAIS (BERNARD & al.,

2016) o el proyecto OIKOS de Cáritas (CÁRITAS DIOCESANA DE BARCELONA, 2013), son ejemplos que desarrollan sistemas evaluativos aplicados a sus propios programas sociales de vivienda. A nivel internacional, destacan algunos ejemplos como la evaluación del Diseño del Programa de Apoyo a la Vivienda (PAV) del gobierno de México (FONHAPO, 2016), que va justificando mediante fichas las componentes del programa. En Colombia, se desarrolla un caso que se centra en la componente cualitativa del análisis, en el que se extraen interesantes conclusiones a partir de la comparativa con programas sociales de vivienda implementados en Chile y Brasil (CARREÑO, 2016). Otro ejemplo destacable, es el Instrumento de Evaluación de Viviendas de Interés Social desarrollado en Venezuela (ABADI & MARTÍN, 2009). En este caso se evalúan las componentes puramente arquitectónicas de la vivienda para catalogarla dentro de lo que se define como habitable.

Es difícil encontrar ejemplos de instrumentos de diagnóstico que ofrezcan una perspectiva global y operativa del conjunto, ya que suelen estar diseñados para analizar situaciones concretas (GOERING & al., 2011), como se puede observar en la FIG. 2 y la descripción anterior. El sistema

ÁMBITOS	VARIABLES E INSTRUMENTOS DE MEDICIÓN	BIBLIOGRAFÍA
<b>Relaciones Sociales</b>	-Indicadores vulnerabilidad social por ámbitos y tipologías. -Con problemas de salud mental: Multnomah Community Ability Scale (MCAS).	(Navarro & al., 2006) (Barker & al., 1994)
<b>Salud y Bienestar</b>	-Salud general: Global Appraisal of Individual Needs (GAIN); Encuesta Nacional de Salud. Ministerio Sanidad de España. -Calidad de vida: Health Survey (SF-36); EQ-5D Visual Analog Scale; Validation of the brief Quality of Life Interview (QoLI). -Salud y bienestar de personas sin hogar. -Salud y bienestar personas con problemas de salud mental: Modified Colorado Symptom Index (CSI); General Health Questionnaire (GHQ); Enfermos mentales crónicos, satisfacción, estado funcional o acceso a recursos. -Cap. recuperación: Recovery Assessment Scale (RAS).	(Dennis & al., 2006) (Ware & al., 1996; Reenen, 2015; Uttaro & Lehman, 1999) (Larson, 2002) (Ciario & al., 1981; Goldberg, 1972; Lehman, 1988; Bobes & al., 1995) (Giffort & al., 1995)
<b>Vivienda</b>	-Calidad: Test de ambiente interior y diseño arquitectónico; Indicadores de estrés al aire libre, ruido o contaminación. -Estabilidad: Percepción de estabilidad frente a la vivienda por tipologías. -Satisfacción: Post-ocupación en proyectos de vivienda económica; Frente a la vivienda de personas con enfermedades mentales; Hacia el programa de acompañamiento ligado a la vivienda. -Contexto/Entorno: Perceived Residential Environment Quality (PREQ); Neighbourhood Attachment (NA); Housing and Neighbourhood Environment Quality Index (HEQI). -Inserción en vivienda: Pathways Housing First Fidelity Scale.	(Caffaro & al., 2016) (Tsemberis & al., 2007) (Brioso & al., 2017; Tsemberis & al., 2003; Brolin, 2013) (Bonaio & al., 2003; Bonnes & al., 1997; Ibem & Azuh, 2011) (Stefancic & al., 2013)
<b>Situación Económica</b>	-Pobreza: Índice Desarrollo Humano; Índ. Pobreza Humana. -Desigualdad: Coef. Gini; Renta per cápita; Renta familiar. -Vivienda: Índice de Precios de la Vivienda (IPV); Housing Affordability Index (HAI); Housing Opportunity Index (HOI).	(Molina & al, 2014) (Fisher & al., 2009)

FIG. 2/ Resumen de Instrumentos y Sistemas Evaluativos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los trabajos referenciados.

de indicadores que se presenta aquí tiene un objetivo diferente, ya que pretende realizar un análisis integral a partir del cual poder intervenir de una manera más adecuada sobre el global de usuarios dentro de los programas de vivienda social. Por ello, tiene que ser transferible a todo colectivo en vulnerabilidad, programa social de vivienda o modelo de inserción. A partir de una perspectiva integral, el instrumento además de describir y valorar la situación de sus usuarios en un momento dado, permite establecer una comparativa longitudinal en el tiempo, valorando así la evolución de cada situación a partir de los mismos usuarios. Además, destaca su flexibilidad operativa en cuanto a que permite amoldarse a una componente de estudio determinada a partir del diseño de tipologías concretas y el análisis de las mismas.

## 6. El diseño del sistema de indicadores

### 6.1 Aproximación al caso de estudio: el programa de vivienda en Sant Eloi

Las 32 viviendas objeto del estudio se encuentran en un edificio en la calle Sant Eloi, próximo al puerto de Barcelona en el área conocida como Zona Franca. El inmueble estuvo ocupado de manera irregular durante años hasta convertirse en un foco de delincuencia. En 2014 pasó a titularidad pública a través de la Agència de l'Habitatge de Catalunya. Después de realizar una profunda rehabilitación, se cedió la gestión de estas viviendas a la Fundació Hàbitat3 para destinarlas como residencia a personas en situación de vulnerabilidad. A partir de septiembre de 2015 comienza a implementarse el proyecto, donde más de 40 personas en situación de exclusión social severa son alojadas en viviendas individuales y familiares del edificio. Con la participación de 8 entidades del tercer sector que trabajan con personas en diferentes situaciones de vulnerabilidad, la Fundació Hàbitat3 gestiona y coordina todo el realojo, siendo flexible con las diversas líneas de vida de cada unidad familiar, modelos de intervención y programas de acompañamiento. Se acuerda un contrato de alquiler social, prorrogable siempre y cuando ambas partes cumplan con unas condiciones básicas<sup>16</sup>, donde se establecen dos tipos de alquiler dependiendo de la superficie de las viviendas y

el número de habitaciones<sup>17</sup>. Son las entidades participantes las que se encargan de pagar el alquiler a la Fundació Hàbitat3, que a su vez lo abona a la Agència.

Todos los participantes en Sant Eloi siguen algún tipo de programa de acompañamiento ligado a su inserción en vivienda social. El principal objetivo del programa es llegar a la reinserción social completa del usuario, aunque es difícil poder generalizar ya que cada programa se adecua a la problemática y realidad de un colectivo en vulnerabilidad concreto. Es importante en este sentido marcar un calendario donde es crucial ser realista a la hora de definir objetivos. Destacan los colectivos con problemas de salud mental, necesidad de apoyo en la maternidad y/o emancipación, trayectorias de vida en la calle, adicciones, consumo y enfermedades anejas, así como la mixtura de todos o parte de ellos. Al riesgo de pobreza severa y exclusión social se le añaden pues problemas de inserción y acceso, diferencias culturales y religiosas, idioma, cuestiones legales de todo tipo, dificultades en la gestión de la vida diaria y mantenimiento de la vivienda, nacionalidad, etc. Por tanto, un primer paso es tratar y regularizar en la medida de lo posible dichas problemáticas.

El proceso de selección de los usuarios lo desempeñan las propias entidades, ya sea a partir de sus miembros o pueden provenir de otros sistemas públicos sanitarios o municipales. Destacan las derivaciones de recursos sociales de ayuntamientos y/o desde los centros de salud, concretamente de los Centros de Salud Mental para Adultos (CSMA) o los Centros de Atención y Seguimiento a drogodependencias (CAS). Los programas además conllevan requisitos de acceso a la vivienda, que suelen incluir cierta capacidad económica para pagar el alquiler, aunque sea en parte. Se tramitan por tanto las ayudas públicas que sean pertinentes, cuando sea el caso, y se atienden especialmente las cuestiones laborales. En este sentido es común que las mismas entidades contraten a los usuarios para desempeñar labores internas, o que esto se gestione a partir de Centros Especiales de Trabajo (CET).

Del mismo modo se establecen condiciones de permanencia en la vivienda, que suelen estar bastante condicionadas a cada caso concreto. Cada entidad pacta un programa, actualizable, con sus usuarios,

<sup>16</sup> Se pueden consultar todas las bases del convenio en la página web de la Agència de l'Habitatge de Catalunya: <https://bit.ly/3xqpOZI>

<sup>17</sup> Las viviendas con una habitación, 134,10 euros al mes y las de dos, 163,57. Una de las plantas bajas es un poco

superior en tamaño y se cede por 183,70 euros mensuales. Todos estos precios son para el año 2014, están exentos de impuestos y no incluyen los gastos propios de las viviendas, como luz, agua, etc.

y su incumplimiento puede repercutir directamente sobre su estabilidad en la vivienda. A grandes rasgos y en todos los casos, se exige como condición de permanencia un comportamiento adecuado dentro de la comunidad de vecinos, así como el pago del alquiler pactado con la entidad. Es importante destacar además la variable temporalidad que tiene cada programa de acompañamiento y

que determina la estabilidad en la propia vivienda. En el caso de Sant Eloi, depende directamente de cada entidad y la superación del programa suele ir ligada al cumplimiento de un Plan de Trabajo Individual (PTI). Esto no quita que, a pesar de la temporalidad pactada en cada caso, la estabilidad y seguridad frente a la vivienda se trabaje como una cuestión básica desde el inicio.

#### ENTIDADES. PROFESIONALES QUE DESEMPEÑAN LOS PROGRAMAS DE ACOMPAÑAMIENTO EN SANT ELOI

Entidad / Web.Total de Viviendas que gestionan en Sant Eloi	Fecha (2019) y Duración
AREP per la Salut Mental. <a href="https://www.arep.cat/">https://www.arep.cat/</a> Bajo 1º; 2º1ª; 2º2ª; 2º3ª; 3º1ª	30/01 (0:45:31)
Asociación Bienestar y Desarrollo. ABD. <a href="https://abd.org/inicio">https://abd.org/inicio</a> Bajo 2º; B.3º; B.4º; 1º1ª; 1º2ª; 1º3ª; 1º4ª	Programa SAVA: 31/01 (0:53:14) Prog. Preinfant: 31/01 (0:35:45)
Fundación Salud y Comunidad. FSC. <a href="https://www.fsyc.org/">https://www.fsyc.org/</a> 1º5ª; 1º6ª	06/02 (0:35:09)
Prevenió, Assistència i Seguiment. PAS. <a href="http://www.pas-org.cat/">http://www.pas-org.cat/</a> 1º7ª	13/02 (0:44:32)
Fundació JOIA. <a href="https://fundaciojoia.org/es/">https://fundaciojoia.org/es/</a> 2º4ª; 2º5ª; 2º6ª; 2º7ª; 3º2ª; 3º3ª; 3º4ª; 3º5ª	06/02 (0:34:20)
Arrels Fundació. <a href="https://www.arrelsfundacio.org/es/">https://www.arrelsfundacio.org/es/</a> 3º6ª; 3º7ª; 4º6ª; 4º7ª	13/02 (0:47:10)
Fundació Mambré. <a href="https://www.fundaciomambre.org/">https://www.fundaciomambre.org/</a> 4º1ª; 4º2ª; 4º3ª	31/01 (1:07:02)
Centre d'Acollida Assís. <a href="https://www.assis.cat/">https://www.assis.cat/</a> 4º4ª; 4º5ª	09/04 (0:49:41)

#### USUARIOS DEL PROGRAMA SANT ELOI

Entidad. Programa de acompañamiento / Vivienda	Fecha (2019) y Duración
AREP. Soporte a la Autonomía de la propia Vivienda. PSALL Bajo 1º; 2º1ª.1; 2º2ª; 2º3ª	23/10 (0:38:26); 16/04 (0:21:58); 16/04 (0:53:30); 16/04 (0:35:14)
AREP. Autonomía Personal y Comunitaria. PAPC 2º1ª.2v	23/10 (0:29:24)
ABD. SAVA Servicio de Acompañamiento a la Vida Autónoma Bajo 2º; B.3º; B.4º; 1º4ª	16/05 (0:25:05); 10/04 (0:46:49); 13/06 (0:41:32); 10/04 (0:38:45)
ABD. Programa Preinfant 1º1ª; 1º2ª; 1º3ª	30/05 (0:37:52); 30/05 (0:30:03); 28/10 (0:30:50)
FSiC. Proyecto de Vida Independiente 1º6ª	22/02 (0:40:49)
PAS. Reinserción Social por Adicción 1º7ª	21/03 (0:41:01)
JOIA. Programa Hogares con Soporte 2º4ª; 2º5ª; 2º7ª; 3º2ª	21/05 (0:28:50); 21/05 (0:25:01); 16/05 (0:27:09); 13/06 (0:51:45)
Arrels. Programa Soporte a la Persona 3º6ª; 4º6ª	02/05 (0:15:04); 07/11 (0:31:03)
Mambré. Programa Covivienda 4º1ª; 4º2ª; 4º3ª	14/02 (0:28:45); 30/10 (0:24:26); 14/02 (0:40:05)
Assís. Programa Assís Hogares 4º4ª	14/11 (0:37:55)

#### PROFESIONALES. EXPERTOS EN VIVIENDA SOCIAL

Nombre. Entidad / Cargo	Fecha (2019) y Duración
Carme Trilla. Fundació Håbitat3. Presidenta	25/04 (0:54:24)
Joan Batllé. Agència de l'Habitatge de Catalunya. Dirección programas sociales de vivienda	14/01 (1:04:00)

FIG. 3/ Índice de las entrevistas realizadas.

Fuente: Elaboración propia.

## 6.2 Tres etapas para la construcción del sistema de indicadores

Primera etapa. Perfil sociodemográfico de los usuarios. Se obtiene la imagen actual (2019) de la situación de los usuarios del programa de vivienda social en Sant Eloi a través de la descripción inicial de sus principales condiciones sociodemográficas. Para ello, se realizan reuniones grupales con los responsables de las entidades del tercer sector que se encargan de la inserción de los usuarios en las viviendas. La información se lleva al detalle mediante entrevistas semiestructuradas a los profesionales que se encargan del programa de acompañamiento en las viviendas (FIG. 3), profundizando en la descripción de su trabajo y de los sistemas empleados para autoevaluarlo. Se identifican en esta fase las variables clave para describir las situaciones de los usuarios de la vivienda social: relaciones sociales, salud y bienestar, situación económica y profesional, y vivienda. Para valorar su estado será necesario determinar indicadores que operativicen dicha medición.

Segunda etapa. Diseño de los indicadores, elaboración de la ficha de trabajo. Se busca diseñar un instrumento valorativo y descriptivo de las situaciones de los usuarios de la vivienda social a partir del programa piloto que representa Sant Eloi. Para que sea transferible es clave que el instrumento no discrimine, ni potencie, ningún colectivo vulnerable ni modelo de inserción por encima de otro dentro de este programa. Se aprovecha la pluralidad y complejidad explicada en Sant Eloi como favorables para facilitar su transferibilidad a una escala mayor. Se realizan entrevistas semiestructuradas a una muestra representativa y variada de usuarios del programa (FIG. 3) en sus propias viviendas, utilizando como ejes discursivos las variables definidas en la primera etapa. A partir del análisis de estas entrevistas, se definen y bareman los principales indicadores del instrumento. Se emplean para describir y escalar, dentro de los ámbitos señalados, sus características más relevantes y definitorias. El objetivo es que dichos indicadores y su escala, sea lo más exhaustiva y excluyente como sea posible.

Tercera etapa. Testeo inicial y presentación de los resultados. Se procede a aplicar el sistema de indicadores diseñado para el conjunto

de usuarios del programa Sant Eloi, lo que se traduce en rellenar para cada caso la ficha operativa de trabajo. Gracias a la descripción inicial (etapa 1) se establecen grupos o tipologías de usuarios dependiendo de las situaciones que se pretenden analizar. El sistema permite obtener resultados principalmente a partir de dos comparativas: por un lado, entre usuarios y por tipologías, y por otro a partir de la comparativa de los resultados de un mismo usuario, colectivo o programa, de manera longitudinal en el tiempo. Cabe señalar que el análisis longitudinal de los resultados queda fuera del presente artículo.

## 7. Resultados de la aplicación de la herramienta integral de valoración

### 7.1 Primera etapa. Perfil sociodemográfico de los usuarios

En primer lugar, se describe el estado actual de los usuarios del programa Sant Eloi (2019). La información de conjunto se vuelca en dos tablas resumen<sup>18</sup>. (1) Recoge la información básica de la unidad de convivencia: país de origen, género, edad y composición, número de personas y tipología; y la relación con la entidad: programa de acompañamiento y principal vulnerabilidad. (2) Incluye las características sociolaborales y de salud: línea de vida, dependencia y/o nivel de autonomía, enfermedad y/o adicción, situación laboral y convivencia vecinal. Tras el análisis de esta información, se forman tipologías a partir de la agrupación de unidades de convivencia con características comunes. Estas tipologías son de utilidad a la hora de estudiar los resultados globales del instrumento, ya que permiten profundizar a partir de las primeras hipótesis que van surgiendo del análisis de conjunto. El diseño de estas tipologías lo determina el objetivo de cada investigación, ya que permite comparar grupos de usuarios entre sí, es por tanto flexible y debe diseñarse en esta primera etapa.

Para el caso de Sant Eloi se establecen dos diferenciaciones en tipologías de usuarios, una a partir de la estructura de cada unidad de convivencia y otra que recoge sus principales vulnerabilidades:

<sup>18</sup> No aparecen en el presente artículo por cuestiones de confidencialidad.

- A. “Tipología estructura familiar”, a partir del número de personas que conviven en la misma vivienda. La forman dos grupos: (1) personas que viven solas, adultas, con una larga trayectoria de exclusión, enfermedad o grado de dependencia, y/o alguna adicción; y (2) hogares con familias en situación de pobreza. Responden a procesos incipientes de emancipación, suelen ser jóvenes, situaciones de maternidad con apoyo o simplemente, son familias en precariedad frente a la vivienda que determinan un proceso de inserción.
- B. “Tipología vulnerabilidad”, donde es la principal situación de vulnerabilidad de la unidad familiar la variable distintiva. Debe advertirse que es difícil determinar la principal problemática de cada usuario, por ello se recurre a la caracterización que establece cada programa de acompañamiento concreto. Aunque los usuarios presentan gran variedad de situaciones, se establecen cuatro tipos: (1) personas con problemas de salud mental; (2) procesos de maternidad y emancipación; (3) situaciones derivadas adicciones / consumo; y (4) personas con trayectorias sin hogar.
2. Valorativa. Cada uno de los cuatro ámbitos (1. Relaciones sociales e integración; 2. Salud y Bienestar; 3. Vivienda; y 4. Situación Económica y Profesional) representa una escala que va de mayor a menor grado de vulnerabilidad entre [1 – 4]. Esta valoración numérica se obtiene a partir de la puntuación total que establece un listado descriptivo, exhaustivo y excluyente, de indicadores (FIG. 4). Así, dentro de cada ámbito (1, 2, 3 y 4) aparece un guion con indicadores (A, B, C, D, etc.) que van representando en gradiente la mejoría, escalado de mayor a menor vulnerabilidad [1 – 4]. La puntuación de cada indicador es la misma que su propio nivel. Para obtener el total de cada ámbito solo hay que sumar las puntuaciones de sus indicadores y ver el total a qué nivel pertenece, siguiendo con la reseña especificada al final de cada ámbito. La FIG. 4 presenta la plantilla de ficha para rellenar, esta debe ser cumplimentada para cada indicador entre una valoración de 1 a 4, tomando en consideración el listado exhaustivo y excluyente nombrado. Por cuestiones de tamaño no es posible publicarlo en el presente artículo.

## 7.2 Segunda etapa. Diseño de los indicadores, elaboración de la ficha de trabajo

La explicación del sistema de indicadores se basa en la comprensión de una ficha, como la plantilla principal donde volcar la información para llevar a cabo el análisis. El instrumento tiene que ser operativo de manera objetiva e indiferentemente de la persona que lo lleve a cabo dar los mismos resultados. La ficha se estructura en dos partes:

1. Descriptiva. Recoge los datos básicos sociodemográficos, la estructura de la unidad de convivencia en cuestión y la descripción breve de su línea de vida, que establece los principales motivos para que esa unidad familiar esté en una vivienda social. Además, describe tanto el programa de acompañamiento profesional que da apoyo al usuario dependiendo de su vulnerabilidad, cuando este sea el caso, así como el propio programa de vivienda social o inserción al que se acoge. También indica si se considera que el programa de acompañamiento es adecuado, tras haber valorado el global de sus resultados.

En conclusión, la ficha además de describir la unidad de convivencia, valora numéricamente los cuatro ámbitos o dimensiones principales. Esta será la base para poder establecer comparativas entre tipologías de usuarios, obteniendo así unos resultados de conjunto donde se determinen sus principales situaciones de vulnerabilidad compartida.

Para establecer la muestra total de usuarios a entrevistar para rellenar la ficha, se han tenido en cuenta dos cuestiones: tanto las 8 entidades que participan como las tipologías en cuanto a los usuarios, descritas con anterioridad, deben tener representación. Se rellena una ficha para cada vivienda, siempre y cuando los miembros pertenezcan a la misma familia. La misma ficha recoge la información de todos los miembros. Para la valoración de los ámbitos se tiene en cuenta siempre la situación de peor vulnerabilidad entre los miembros. En el caso de compartir piso se rellena una ficha por usuario. De las 32 viviendas totales, se han entrevistado a 23. En una comparten piso, por lo que se ha tratado a los usuarios por separado. Por tanto, se obtienen un total de 24 fichas que representan al conjunto.

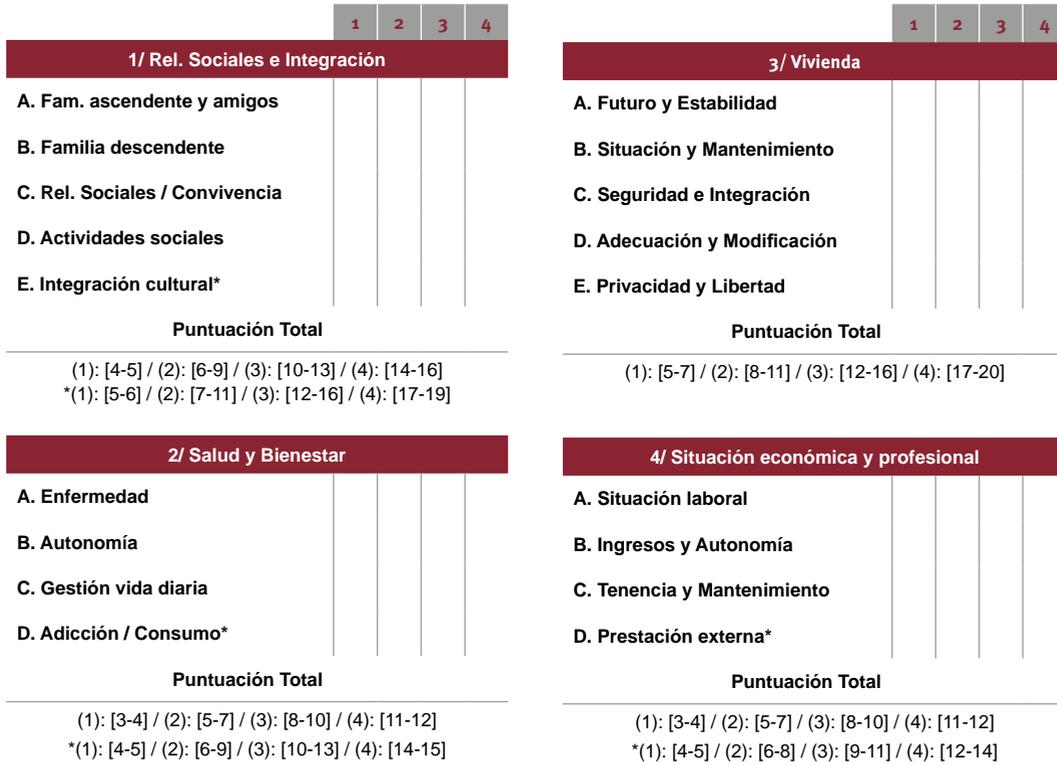


FIG. 4/ Baremo de los ámbitos.

Fuente: Elaboración propia a partir de las entrevistas realizadas

### 7.3 Tercera etapa. Testeo y primeros resultados

Se presentan a continuación los primeros resultados de la aplicación del instrumento en el programa Sant Eloi, que actúa aquí como piloto. La interpretación y análisis de los resultados se desarrolla a partir de las 24 fichas que contienen la información de la muestra de unidades de vivienda seleccionadas, como se explica en el apartado anterior. Para llevar a cabo la presentación, se trabaja a partir de gráficos en forma de estrella (BERNARD & al., 2016), favorables a la hora de comparar situaciones entre sí. Principalmente, se analizan los resultados de manera ordenada a partir de los cuatro ámbitos o dimensiones valorados en las fichas.

El primer paso es analizar los resultados globales para la muestra seleccionada (FIG. 5), lo que resuelve algunas conclusiones de conjunto, que son tomadas como primeras hipótesis de trabajo. Después, y a partir de la comparativa entre las tipologías descritas con anterioridad, se van desarrollando estas primeras impresiones. Esta segunda parte se presenta a partir de las FIGS. 6, 7 y 8, y su explicación profundiza de manera

intencionada sobre las primeras conclusiones obtenidas. Al final, se presentan de manera sintética una serie de resultados y recomendaciones de intervención sobre las valoraciones globales de los ámbitos en cuestión.

A nivel general (FIG. 5), el ámbito peor valorado es el que mide las relaciones sociales de los usuarios, con una media global de 2,1 sobre 4. Un 60% (14 de 24) de los usuarios entrevistados viven solos, un porcentaje que incluso es mayor si se atiende al conjunto de las 32 viviendas del edificio. Muchos representan problemáticas de salud mental, situaciones o enfermedades derivadas de adicciones y consumo, trayectorias de vida en la calle o en algunos casos, una mixtura de todo ello. El otro 40% son principalmente familias jóvenes en situación de pobreza y/o monoparentalidad, donde destacan además problemas de integración social debido a que 6 de estos 10 casos son inmigrantes. Los ámbitos de salud y situación económica, a nivel global, están muy relacionados entre sí. Esto es debido, a que la mayoría obtienen algún tipo de pensión, paga o prestación pública derivada de su situación de salud, donde la Renta Garantizada de Ciudadanía en muchos casos les da el apoyo que no consiguen por otros medios.

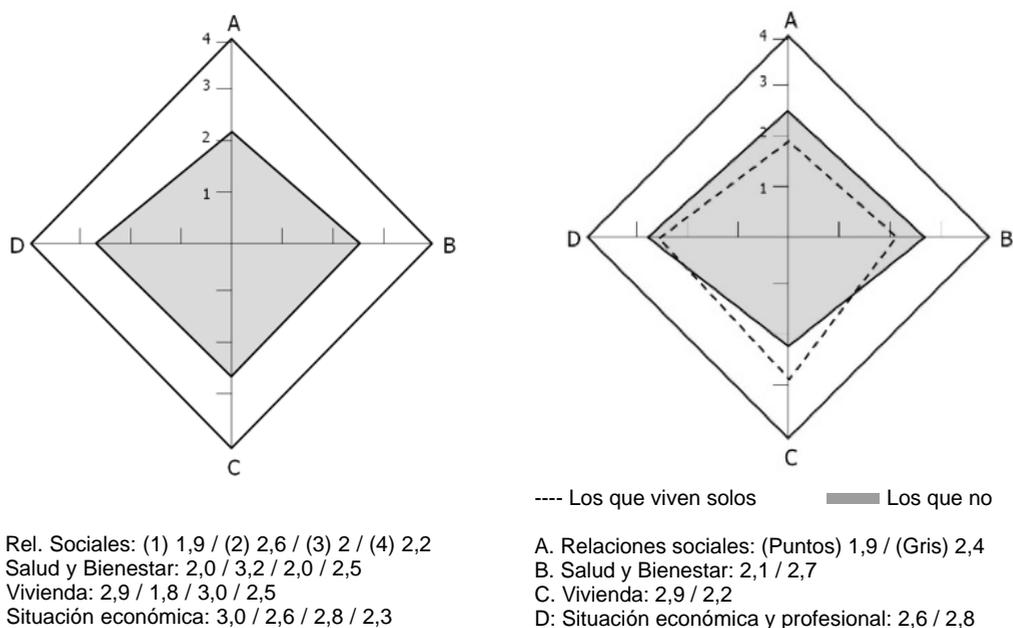


FIG. 5/ **Tipología Estructura Familiar (Izqda)** y FIG. 6/ **Tipología Vulnerabilidad (Dcha)**

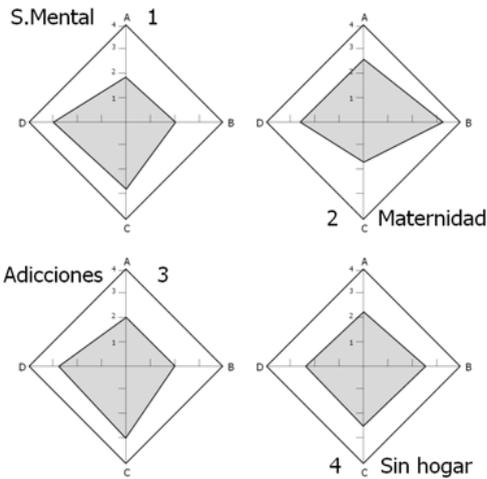
Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos tras las entrevistas

En otros, su propia condición vulnerable les ha favorecido un puesto en un Centro de Trabajo Temporal (CET), por lo que, de manera indirecta, los que trabajan, igualmente tienen unos ingresos relacionados con su situación de salud. En concreto, en cuanto a la salud y bienestar la mayoría se encuentra en una situación estable, cumpliendo con el plan farmacológico, donde haber obtenido una vivienda digna ha sido una condición clave para ello. A pesar de esto, la media del ámbito es de 2,4, lo que representa esa mayoría de personas enfermas, donde cabe señalar su limitada capacidad de mejora y recuperación en los casos de enfermedades cronicadas.

El ámbito referente a la vivienda determina un 2,6 de media sobre 4. Especifica cuan adecuada es la vivienda para el usuario, a partir del estudio de su percepción de estabilidad, mantenimiento, seguridad, integración comunitaria, capacidad de modificación, libertad o privacidad. El programa Sant Eloi en este sentido es peculiar, ya que en él conviven 32 viviendas sociales, todas ellas con programas de acompañamiento y graves situaciones de vulnerabilidad. El instrumento se diseña para poder ser transferible a cualquier tipo de vivienda social, y por ello esta condición particular del programa hace que varios indicadores lo valoren a la baja.

En la siguiente parte del análisis, se divide a los usuarios del programa en las dos tipologías vistas, con el objetivo de profundizar en algunas de las cuestiones citadas. Para empezar, se compara a los individuos que viven solos con los que no. Como se aprecia en la FIG. 6, las personas que viven solas tienen un nivel de relaciones sociales de 1,9. Como corresponden al 60% de los casos estudiados, su influencia para la media global (FIG. 5) es importante. Del mismo modo, la diferencia de la valoración de salud entre los que viven solos y los que no, es sustancial, de 2,1 a 2,7 (FIG. 6). Por tanto, las personas solas tienen una situación más vulnerable en cuanto a su salud, lo que se ha relacionado anteriormente con su situación económica y profesional. Se confirma además que aquellos que viven solos tienen una valoración más adecuada con respecto a su vivienda. De hecho, es la puntuación más alta valorada por el momento, un 2,9, lo que resuelve que el grupo de los que viven solos se adecua perfectamente al modelo de inserción social en vivienda desarrollado en Sant Eloi.

A partir de aquí, se establecen cuatro grupos para la tipología que responde a las principales vulnerabilidades de los usuarios. Se presentan sus resultados en la FIG. 7 y 8. Es necesario relacionar aquí las dos tipologías propuestas, para poder seguir avanzando en el análisis.



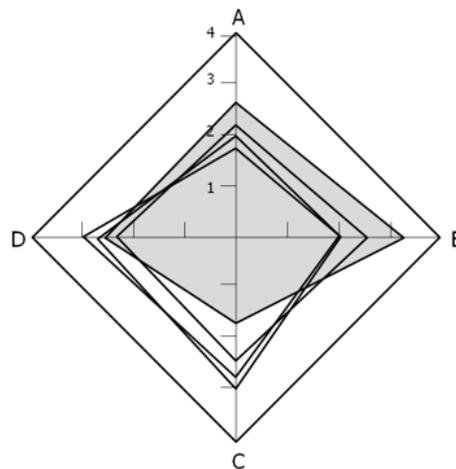
A. Rel. Sociales: (1) 1,9 / (2) 2,6 / (3) 2 / (4) 2,2  
 B. Salud y Bienestar: 2,0 / 3,2 / 2,0 / 2,5  
 C. Vivienda: 2,9 / 1,8 / 3,0 / 2,5  
 D: Situación económica: 3,0 / 2,6 / 2,8 / 2,3

FIG. 7/ **Tipología Vulnerabilidad**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos tras las entrevistas

Los 5 usuarios catalogados dentro del grupo de apoyo a la maternidad, pertenecen obviamente al grupo de los que no viven solos. Dentro de los otros tres grupos, los 19 casos restantes: 4 corresponden a usuarios con problemas de adicciones, consumo, y situaciones o enfermedades derivadas; 6 son personas con trayectorias de vida en la calle; y 9, el mayor número, representan situaciones de enfermedad mental variadas. De entre estos tres grupos, en 5 situaciones de entre las 19 se comparte piso. El resto, son las 14 situaciones donde viven solos.

Para el ámbito de relaciones sociales, las personas con problemas de salud mental son las que menor valoración tienen (1,9), aunque las situaciones derivadas de adicciones y consumo, con un 2, son también representativas. Ambos grupos son personas que obtienen la estabilidad gracias a la vivienda y al programa de acompañamiento. Por ello se acercan al 3 en cuanto a su valoración con respecto a la vivienda, que es clave en su proceso de recuperación y mejora, o estabilidad. Con respecto a los usuarios que provienen de trayectorias sin hogar, son los que peor valoración obtienen respecto a la situación económica y profesional, en parte explicada porque no han adquirido una rutina de trabajo y les es más complicado pedir ayudas públicas, por lo que en este sentido es junto con las relaciones sociales un ámbito en el que su capacidad de mejora se plantea como algo necesario. Con un 2,6 las situaciones de maternidad con apoyo representan



■ En Gris maternidad, el resto en Blanco.

A. Relaciones sociales: (Gris) 2,6  
 B. Salud y Bienestar: 3,2  
 C. Vivienda: 1,8  
 D: Situación económica y profesional: 2,6

FIG. 8/ **Comparativa con Maternidad**

Fuente: Elaboración propia a partir de los resultados obtenidos tras las entrevistas

el grupo mejor valorado con respecto a sus relaciones sociales. El propio instrumento valora positivamente el hecho de convivir en pareja y tener hijos, así como las relaciones y actividades derivadas de todo ello, como el hecho de ir al colegio. Del mismo modo, estas familias gozan de una valoración positiva frente al ámbito de salud, aunque su situación con respecto al bienestar es mejorable. Las 5 familias valoradas provienen de una situación de inmigración y representan diversos grados de integración social. Además, a esto se añade la propia dificultad que conlleva la conciliación de la maternidad, el trabajo y el ocio, que en colectivos vulnerables afecta directamente a su concepción del bienestar.

La Fig. 8 establece una superposición de los cuatro grupos y se realiza para explicar lo siguiente. Las 5 unidades familiares que responden a la tipología de apoyo a la maternidad, tienen puntuaciones bajas con respecto a la vivienda, lo que arroja una media de 1,8. Es la más baja presentada y responde principalmente a dos cuestiones. Por un lado, el tamaño de las viviendas en Sant Eloi es bastante limitado. En varios casos se encuentran personas durmiendo en el sofá por falta de habitaciones o niños que comparten cama con sus madres. Esto reduce la valoración en cuanto a la adecuación de la familia en la vivienda, limitando su libertad, privacidad y uso. Por otro, la condición del mercado inmobiliario dificulta la valoración en cuanto a

la superación del programa inicial de apoyo a la maternidad. El instrumento valora pues su situación frente a la vivienda como vulnerable, pues en algunos casos se ha superado la situación inicial del programa, los niños ya tienen suficiente edad y las familias han encontrado trabajo estable. Aun así, no encuentran una alternativa asequible dentro del mercado de alquiler privado de vivienda en Barcelona. Por tanto, no se adecuan a la vivienda social, como valora el instrumento, pero tampoco pueden salir de ella.

## 8. Discusión y conclusiones

El objetivo del artículo es presentar el diseño y los primeros resultados, a partir del programa Sant Eloi, de un sistema de indicadores para describir y valorar las situaciones de vulnerabilidad de los usuarios de la vivienda social. La capacidad operativa del instrumento permite determinar tipologías donde los usuarios son catalogados en grupos comparables entre sí. Todo ello, facilita unos resultados a partir de los cuales poder intervenir de una manera más adecuada sobre las problemáticas descritas. Para el caso del programa Sant Eloi, se sintetizan como sigue.

1. La falta de Relaciones Sociales es la principal problemática determinada. Esto afecta a todos los grupos de usuarios, pero sobre todo a las personas que viven solas y con algún tipo de enfermedad. En este sentido son muy positivas las actividades, de todo tipo, que realizan las entidades. Sería recomendable aunar esfuerzos entre entidades para poder realizar actividades que involucren, de forma voluntaria, a los usuarios de Sant Eloi de manera conjunta. El objetivo prioritario es superar las situaciones más extremas, a partir de afianzar un primer nivel de relaciones o red social con los vecinos de la comunidad.

Representan un perfil en el que la mayoría no tiene una red familiar consolidada de apoyo, ni de amistades estables. Muchos de ellos no han tenido pareja en los últimos 5 años, ni tienen descendencia o no tienen relación con ella. En cuanto a sus relaciones sociales, no pasan de la cordialidad entre sus vecinos, y sus actividades se limitan a situaciones rutinarias forzadas. En algunos casos tienen relaciones, pero con personas no integradas en la sociedad o ligadas a actividades como acudir a un banco de alimentos o a algún tipo de culto religioso. Esto coincide con una de las conclusiones principales del informe FOESSA (2019), que analiza la evolución de la exclusión social en España. El deterioro del capital social y la falta de relaciones se ha convertido en una realidad cada vez más generalizada desde la crisis de 2008 y afecta especialmente a los hogares más vulnerables y su capacidad de resiliencia.

2. Conforme a la Vivienda hay dos situaciones a destacar. La valoración es muy positiva para el colectivo que forman los que tienen algún tipo de enfermedad, ya sea derivada de adicciones, vida en la calle o crónica. En Sant Eloi el modelo de inserción en vivienda viene ligado a un programa de acompañamiento, y en este sentido ambos son la clave para su recuperación y/o estabilidad. La cara negativa de esto, es que el resto de usuarios no terminan de integrarse en la comunidad, sobre todo con las personas con problemas de salud mental, ocasionando algunos conflictos de convivencia destacables. Se tiene que estudiar esta incompatibilidad de una manera más concreta, aunque tiene difícil solución debido a que las familias jóvenes con hijos y los usuarios con problemas de salud mental son perfiles muy diversos y entran en conflicto. Por el momento no representa una situación insostenible.

Las unidades familiares dentro del programa de acompañamiento a la maternidad, se encuentran en situaciones en las que les es imposible salir de Sant Eloi hacia una vivienda dentro del mercado de alquiler privado. La diferencia en cuanto al gasto es sustancial y por ello permanecen en viviendas que ya no se adecuan a su situación. No es solo una cuestión de espacio, sino también porque ya han superado un programa de acompañamiento que continúa y restringe su libertad y privacidad. Es una necesidad en este sentido aumentar las alternativas de vivienda a nivel ciudad para poder facilitarles hogares más adecuados a su situación actual, así como limitar el precio pujante del alquiler privado.

3. Una vivienda digna y mantenida, junto con el programa de acompañamiento, han sido claves para mejorar la situación inicial de Salud de los usuarios. En este sentido todos se han beneficiado. Destacar que los colectivos con enfermedades crónicas se encuentran en su mayoría estables y las situaciones que necesitaban apoyo a la maternidad han superado su situación inicial y gozan de buen estado de salud. Por tanto, es recomendable continuar trabajando de manera interdisciplinaria entre profesionales que brinden un apoyo necesario y bien articulado con respecto a la necesidad de cada usuario, lo que se materializa en los programas de acompañamiento gestionados por las entidades. Por otro lado, se tiene que potenciar su situación de Bienestar. En la mayoría de los casos, aunque tienen una buena gestión de su vida diaria pueden mejorar su ocio. Este, o es inexistente o no implica una relación con los demás. La propuesta de coordinar actividades entre usuarios y entidades para mejorar sus relaciones sociales, se aplica también aquí.

Aunque todos los usuarios provienen de una situación de pobreza y precariedad frente a la vivienda, el ámbito de Situación Económica y Profesional es

el mejor valorado. En su mayoría son unidades familiares autónomas con respecto a sus gastos. Es evidente que las familias jóvenes pueden seguir mejorando, ya que trabajan, pero siguen sin tener los recursos para poder salir a un alquiler privado. Esto como se ha comentado, es más una situación de contexto, pero aun así necesitan mejorar su cualificación profesional, y un apoyo en este sentido es necesario. Por otro lado, la mayoría de usuarios tienen algún tipo de prestación pública o pueden trabajar gracias a un CET. En algunos casos, incluso la combinación de ambas hace que puedan ahorrar o ayudar a otros familiares, pero esto es debido principalmente al bajo precio del alquiler social en Sant Eloi. En este sentido, los usuarios que provienen de una situación sin hogar y que han vivido en la calle, tienen que mejorar su situación con respecto a su autonomía económica. Empezar a adquirir algunas rutinas de trabajo es clave para superar una situación que en ciertos casos es de total dependencia.

Para terminar, señalar algunas conclusiones al respecto del sistema diseñado. Los resultados validan la hipótesis inicial de trabajo: entre los usuarios de programas de vivienda social existen colectivos y situaciones de vulnerabilidad compartidas, que actualmente quedan fuera del conocimiento y alcance de dichos programas. Se confirma que existen ciertos ámbitos de vulnerabilidad comunes dentro de la vivienda social que van más allá de la precariedad frente a la vivienda en sí o la propia pobreza. Estos ámbitos representan patrones comunes y parece que estos patrones podrían representarse a una mayor escala. El instrumento constituye un paso hacia la comprensión del parque global de vivienda social y sus usuarios. La pretensión es que sea transferible y aplicable a todo modelo social de vivienda. Los primeros pasos en su implementación se han realizado dentro del citado programa Sant Eloi, clave para su diseño, y sería recomendable continuar desarrollándolo de manera longitudinal dentro del mismo antes de abarcar una escala mayor. En ningún caso pues, se toma el sistema de indicadores diseñado como un instrumento de validez contrastada, ya que para eso debería seguir implementándose dentro del mismo Sant Eloi, además de contrastarlo con otros programas de vivienda social donde se asuman mayor cantidad de tipologías y colectivos.

A la hora de encarar el análisis de las situaciones de los usuarios de la vivienda social, se ha evitado establecer una visión simplista que valore solamente la obiedad de la propia mejora que representa el hecho de pasar a tener un hogar estable más asequible. La valoración se cimenta en la evolución de las problemáticas dentro de estas familias, trabajando así hacia una concepción de vivienda social como entidad pública global e interdisciplinar. Se afianzan así criterios para la creación de

un sistema público organizado de vivienda global, multinivel y garantista en Cataluña. Un ente similar al educativo o sanitario: adecuado para el conjunto de la población, no solo a los colectivos más vulnerables; que atienda además de la vulnerabilidad relacionada con la precariedad frente a la vivienda, a sus realidades o problemáticas derivadas; y finalmente, que garantice el derecho a la vivienda, cumpliendo así con la Constitución (BURÓN, 2008).

Analizar la situación y evolución de las principales problemáticas ligadas a la vivienda social, se considera además la mejor manera de valorar indirectamente si dichos programas de vivienda están funcionando de manera adecuada. Definir las principales situaciones y problemáticas dentro de la vivienda social y poder valorarlas es clave no solo para perfeccionar los programas de inserción, sino para poder intervenir de una manera más adecuada y global a partir de Políticas Públicas sobre una escala mayor. El instrumento permite poder definir las tipologías que más interese al organismo público para poder valorar el conjunto de unidades familiares que conforman su parque social de viviendas y poder intervenir de un modo más adecuado a partir de la comparativa entre las mismas. Aquí erradica el potencial impacto social de la investigación y la utilidad pública del instrumento.

## 9. Bibliografía

- ABADI, I. & MARTÍN, F. (2009): *Instrumento de Evaluación de Viviendas de Interés Social*. Centro de estudios del espacio arquitectónico (CEEA). Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Central de Venezuela. [http://gdoorjs.com/00\\_pdf/ievis.pdf](http://gdoorjs.com/00_pdf/ievis.pdf)
- ANGULO, S. (2019): "Los alquileres suben casi un 40% en Barcelona en cinco años" [en línea]. *La Vanguardia*, Barcelona. <https://www.lavanguardia.com/> [consulta: mayo 2019].
- BARBIERI, N. & al. (2018): *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. Tirant lo Blanch, (eds. Blanco, I. & Nel-lo, O.). Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP. UAB).
- BARKER, S. & BARRON, N. & MCFARLAND, B. (1994): *Multnomah Community Ability Scale*. Oregon: Network Behavioral Health. <http://doi.org/10.1007/BF02207489>
- BERNARD, R. & CENJOR, V. & YUNCAL, R. (2016): "El modelo Housing First en España: resultados a los 12 meses del programa Hábitat". *Barcelona Societat*, 20: 89-102. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/barcelona-societat-num-20>
- BOBES, J. & GONZÁLEZ, M.P. & BOUSOÑO, M. (1995): *Calidad de vida en las esquizofrenias*. Barcelona: J.R. Prous. <https://revistas.unav.edu/index.php/revista-de-medicina/article/download/6904/6061>
- BONAIUTO, M. & FORNARA, F. & BONNES, M. (2003): "Indexes of perceived residential environment quality and neighbourhood attachment in urban environments: a confirmation study on the city of Rome". *Landscape and Urban Planning*, 65: 41-52. [https://doi.org/10.1016/S0169-2046\(02\)00236-0](https://doi.org/10.1016/S0169-2046(02)00236-0)

- BONNES & al. (1997): "A transactional perspective on residential satisfaction". En: Despres, C., Piché, D. (Eds.), *Housing Surveys. Advances in Theory and Methods*, 99–135. Canada, Crad, Que. <http://hdl.handle.net/11568/51733>
- BRIOSO, X. & PATRICIO, W. (2017): "Identificación y evaluación del grado de satisfacción de los proyectos de viviendas económicas: estudio de caso peruano". *Anales de edificación*, 3(2): 17-26. <https://doi.org/10.20868/ade.2017.3568>
- BROLIN, R. (2013): "Validity and reliability of a Swedish questionnaire for assessing satisfaction with housing and housing support for persons with psychiatric disabilities". *Issues in Mental Health Nursing*, 34(10). <https://doi.org/10.3109/01612840.2013.821192>
- BURÓN, J. (2008): "Una política de vivienda alternativa". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 40(155): 9-40. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75835>
- CAFFARO, F. & GALATI, D. & ROCCATO, M. (2016): "Development and validation of the perception of housing quality scale (PHQS)". *TPM*, 1(23). University of Torino. <https://doi.org/10.4473/TPM23.1.3>
- CÁRITAS DIOCESANA DE BARCELONA (2013): "Llar, habitatge i salut. Acció i prevenció residencial". Edita *Càritas Diocesana de Barcelona, Colecció Informes*, 2. [https://www.catalunyareligio.cat/sites/default/files/documents/2013/Informe\\_Caritas\\_2013\\_llar\\_habitatge\\_salut.pdf](https://www.catalunyareligio.cat/sites/default/files/documents/2013/Informe_Caritas_2013_llar_habitatge_salut.pdf)
- CARRERO, C. (2016): *Evaluación de la Política Pública de Vivienda Gratuita*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4406.8726>
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). Sojo, Ana (2004): *Vulnerabilidad Social y Políticas Públicas*. México: Publicación de las Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/4936-vulnerabilidad-social-politicas-publicas>
- CIARLO, J. & EDWARDS, D. & KIRESUK, T. (1981): *The assessment of client/patient outcome: Techniques for use in mental health programs* (Contract No. 278-80-0005). Washington, DC: National Institute of Mental Health.
- COCHRANE, A. (2007): *Understanding urban policy: A critical approach*. Malden: Blackwell Publishing Company Ltd.
- DEL PINO, J. A. (2014): "Sociología de la residencia y residencia móvil: logros teóricos y límites prácticos". *Empiria*, 27: 21–48. <https://doi.org/10.5944/empiria.27.2014.10861>
- DENNIS, M. & WHITE, M. & TITUS, J. (2006): *Global Appraisal of Individual Needs (GAIN): Administration guide for the GAIN and Related Measures (Version 5)*. Bloomington, IL: Chestnut Health Systems.
- EGEA, C. & SÁNCHEZ, D. & SOLEDAD, J. (Coord.) (2012): *Vulnerabilidad Social. Posicionamientos y ángulos desde geografías diferentes*. Universidad de Granada.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- FARHA, L. (2016): Sinhogarismo: crisis de derechos humanos. Barcelona Societat. *Revista investigación y análisis social*, 20: 9-16. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/barcelona-societat-num-20>
- FISHER, L. POLLAKOWSKI, H. & ZABEL, J. (2009): "Amenity-Based Housing Affordability Indexes". *Real Estate Economics*, 37(4): 705-746. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6229.2009.00261.x>
- FLECHA, R. & SOLER, M. (2014): "Communicative methodology. successful actions and dialogic democracy". *Current Sociology. Sage Journals*, 62(2): 232-242. <https://doi.org/10.1177/0011392113515141>
- FOESSA, Fundación (2019): *VIII Informe Sobre Exclusión y Desarrollo Social en España*. Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. <https://www.foessa.es/publicaciones/>
- FONHAPO. Fondo Nacional de Habitaciones Populares. (2016): *Evaluación de Diseño. Programa de Apoyo a la Vivienda*. SEDATU, Gobierno de México: Documentos Oficiales. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/316466/MOCyR\\_InformeFinal\\_S274\\_15-correg2.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/data/file/316466/MOCyR_InformeFinal_S274_15-correg2.pdf)
- GIACOMINI, A. (2014): *Evolución de las políticas de ayuda a la vivienda en España*. Trabajo final del grado de Economía de la Facultad de Económicas y Empresariales de la Universidad del País Vasco.
- GIFFORT, D. & SCHMOOK, A. & WOODY, C. (1995): *Construction of a Scale to Measure Consumer Recovery*. Springfield, IL: Illinois Office of Mental Health.
- GOERING, P. & al. (2011): "The At Home/Chez Soi trial protocol: A pragmatic, multi-site, randomized controlled trial of a Housing First intervention for homeless individuals with mental illness in five Canadian cities". *British Medical Journal Open*, 1(2): 1–20. <https://doi.org/10.1136/bmjopen-2011-000323>
- GOLDBERG, D. (1972): *The detection of psychiatric illness by questionnaire*. Oxford, England: Oxford University Press, Maudsley Monograph nº 21.
- GUILLEN, N.A. (2014): "El Plan de Vivienda 2013-2016: el renacer de la vivienda de alquiler en España". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 46(182): 591-606. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76357>
- HARVEY, D. (2003): *The new imperialism*. England: Oxford University Press.
- HOUSING FIRST, Guide Europe (Ed.). (2016): *Guía Housing First Europa*. <https://housingfirstguide.eu/>
- IBEM, E. & AZUH, D. (2011): "Framework for evaluating the sustainability of public housing programmes in developing countries". *Journal of Sustainable Development and Environmental Protection*, 1(3). <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.850.2586&rep=rep1&type=pdf>
- KEMENY, J. (1992): *Housing and Social Theory*. London/ New York: Routledge. <https://doi.org/10.1080/00420989220081331>
- LAMBEA, N. (2016): "Social Housing Management Models in Spain". *Revista catalana de dret públic*, 52: 115-128. Disponible en: <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/viewFile/10.2436-20.8030.01.69/n52-lambea-en.pdf>
- LARSON, C. (2002): "Use of the SF-12 instrument for measuring the health of homeless persons". *Health Services Research Journal*, 37. <https://doi.org/10.1111/1475-6773.00046>
- LEAL, J. & MARTÍNEZ DEL OLMO, A. (2017): "Tendencias recientes de la política de vivienda en España". Madrid, Ediciones Complutense, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35(1): 15-41. <https://doi.org/10.5209/CRLA.54982>
- LEFEBVRE, H. (2017 [1968]): *El derecho a la ciudad*. Capitán Swing Libros.
- LEHMAN, A. (1988): "A quality of life interview for the chronically mentally ill". *Evaluation and Program Planning*, 11: 51-62. [https://doi.org/10.1016/0149-7189\(88\)90033-X](https://doi.org/10.1016/0149-7189(88)90033-X)

- MATULIĆ, M. (2015): *Procesos de inclusión social de las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona: Relatos de vida y acompañamiento social*. Universidad de Barcelona: Tesis doctoral. <http://hdl.handle.net/2445/102104>
- & CABRÉ, C. & GARCÍA, A. (2016): "La atención a las personas sin hogar en la ciudad de Barcelona. Una mirada histórica y de futuro". *Barcelona Societat. Revista investigación y análisis social*, 20: 55-70. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/barcelona-societat-num-20>
- MOLINA, R. & PASCUAL, JM. (2014): "El índice de desarrollo humano como indicador social". *Nómadas, Revista crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, 44: 127-143. [https://doi.org/10.5209/rev\\_NOMA.2014.v44.n4.49298](https://doi.org/10.5209/rev_NOMA.2014.v44.n4.49298)
- NASARRE, & S. OLINDA, M. & XERRI, K. (2014): "¿Puede ser el alquiler una alternativa real al dominio como forma de acceso a la vivienda? Una comparativa legal Portugal-España-Malta". *Teoría y Derecho*, 16: 188-215. <http://dx.doi.org/10.2139/ssm.2739666>
- NAVARRO, S. & LARRUBIA, R. (2006). "Indicadores para medir situaciones de vulnerabilidad social. Propuesta realizada en el marco de un proyecto europeo". *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, Universidad de Málaga, 28: 485-506. <http://hdl.handle.net/10630/6668>
- OLEA, S. (coord.). (2008): *Documento Base Campaña sin techo 2008: No tener hogar significa mucho más que estar sin techo*. Cáritas Española. <http://www.caritasvitoria.org/datos/documentos/documento%20sintesis.pdf>
- PANADERO, S. & PÉREZ-LOZAO, M. (2014). "Personas sin hogar y discapacidad". *Revista Española de Discapacidad (REDIS)*, 2(2): 7-26. <https://doi.org/10.5569/2340-5104.02.02.01>
- PAJEJA-EASTAWAY, M. & SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, M. (2011): "El alquiler. Una asignatura pendiente de la política de vivienda en España". *Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales*, 43(167): 53-70. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76034>
- (2015): "El sistema de vivienda en España y el papel de las políticas: ¿qué falta por resolver?" *Cuadernos Económicos de ICE*, 90: 149-174. <http://hdl.handle.net/2445/120025>
- (2017a): "More social housing? A critical analysis of social housing provision in Spain". *Critical Housing Analysis*, 4(1): 124-131. <https://doi.org/10.13060/23362839.2017.4.1.331>
- (2017b): "Social Housing in Spain: what role does the private rented market play?" *Journal of Housing and the Built Environment*, 32(2): 377-395. <https://doi.org/10.1007/s10901-016-9513-6>
- PISARELLO, G. (2013): "El derecho a la vivienda como derecho humano y constitucional". *Historia de los Derechos Fundamentales*, Vol. 4, Tomo 6, Libro III: 1897-1956.
- PLUJA, M. (2016): "No tener hogar perjudica, y mucho, a la salud. Barcelona Societat. Revista investigación y análisis social", 20: 31-41. <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/barcelona-societat-num-20>
- PUTNAM, R. (1995): "Bowling alone: America's declining social capital". *Journal of Democracy*, 6 (1): 65-78. [https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6\\_12](https://doi.org/10.1007/978-1-349-62397-6_12)
- REENEN, M. (2015): EQ-5D-5L User Guide. *EuroQol Research Foundation*. [https://apersu.ca/wp-content/uploads/2020/10/EQ-5D-5L\\_User-Guide.pdf](https://apersu.ca/wp-content/uploads/2020/10/EQ-5D-5L_User-Guide.pdf)
- REVILLA, J. C. & MARTÍN, P., & DE CASTRO, C. (2018): "The reconstruction of resilience as a social and collective phenomenon: poverty and coping capacity during the economic crisis". *European Societies*, 20(1): 89-110. <https://doi.org/10.1080/14616696.2017.1346195>
- RUIZ, N. (2012): "La definición y medición de la vulnerabilidad social. Un enfoque normativo". *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*, 77: 63-74. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=56923353006>
- SAHLIN, I. (2005): "The Staircase of Transition: Survival through Failure". *Innovation. The European Journal of Social Science Research*, 18(2): 115-135. <https://doi.org/10.1080/13511610500096400>
- SALES, A. (2016): Editorial. *Barcelona Societat. Investigación y análisis social*, 20: 1-2. Disponible en: <https://ajuntament.barcelona.cat/dretssocials/ca/barcelona-societat-num-20>
- SANROMÀ, E. (2012): "El Mercado de trabajo español en la crisis económica (2008-2012): Desempleo y reforma laboral". *Revista de Estudios Empresariales. Segunda Época*. 2: 29-57. Disponible en: <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/REE/article/view/806>
- SCANLON, K. & FERNÁNDEZ, M. & WHITEHEAD, C. (2015): "Social housing in Europe". *European Policy Analysis*, 17: 1-12. Disponible en: <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/62938>
- SERRANO, A. & MARTÍN, M. P. & DE CASTRO, C. (2019): "Sociologizing resilience. The role of socio-communitarian and political participation on the strategies to cope with the crisis". *Revista Española de Sociología*, 28(2): 227-247. <https://doi.org/10.22325/fes/res.2018.75>
- STEFANCI, A. & al. (2013): "The Pathways Housing First Fidelity Scale for Individuals with Psychiatric Disabilities". *American Journal of Psychiatric Rehabilitation*, 16: 240-261. <https://doi.org/10.1080/15487768.2013.847741>
- TRILLA, C. & BERMÚDEZ, T. (2014): "Un parque de viviendas de alquiler social. Una asignatura pendiente en Cataluña". *Debats Catalunya Social, Propostes des del Tercer Sector*, 39.
- TSEMBERIS, S. & EISENBERG, R.F. (2000): "Pathways to housing: supported housing for street-dwelling homeless individuals with psychiatric disabilities". *Psychiatric services*, Washington, D.C. 51(4): 487-93. <https://doi.org/10.1176/appi.ps.51.4.487>
- & ROGERS, ES. & RODIS, E. (2003): "Housing satisfaction for persons with psychiatric disabilities". *J Community Psychol*, 31: 581-90. <https://doi.org/10.1002/jcop.10067>
- & MCHUGO, G. & WILLIAMS V. (2007): "Measuring homelessness and residential stability: The Residential Time-line Follow-back Inventory". *J Community Psychol*, 35: 29- <https://doi.org/10.1002/jcop.20132>
- UTTARO, T. & LEHMAN, A. (1999): "Graded response modeling of the Quality of Life Interview". *Eval Program Plann*, 22: 41-52. [https://doi.org/10.1016/S0149-7189\(98\)00039-1](https://doi.org/10.1016/S0149-7189(98)00039-1)
- VAN-HALEN, J. (2016): *La política de la vivienda en España: una aproximación histórica*. Tesis Doctoral. Dep. Economía aplicada, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: <https://eprints.ucm.es/40732/>
- WARE, J. & KOSINSKI, M. & KELLER, S. (1996): "A 12-Item Short-Form Health Survey: construction of scales and preliminary tests of reliability and validity". *Med Care*, 34: 220-33. <https://doi.org/10.1097/00005650-199603000-00003>

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N° 209, otoño 2021

Págs. 759-776

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.09>

CC BY-NC-ND



# Procesos de regeneración urbana en asentamientos humanos informales en América Latina

Alfredo Joaquín GÓMEZ-VILLANUEVA<sup>(1)</sup>

Golda ROLONG-OJITO<sup>(2)</sup>

Kevin Rafael THERÁN-NIETO<sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup>Doctor en Proyectos y Decano Facultad de Arquitectura de la Universidad de la Costa (Colombia)

<sup>(2)</sup>Arquitecta y profesora de arquitectura de la Universidad de la Costa (Colombia)

<sup>(3)</sup>Arquitecto de Universidad de la Costa (Colombia)

**Resumen:** El objetivo de este artículo es analizar las estrategias de los procesos de regeneración urbana para la transformación integral y sustentable de los territorios con asentamientos humanos informales. La investigación se enfoca en entender las dinámicas sociales, urbanas y económicas, así como, las problemáticas de precariedad, exclusión y marginalidad que se originan en la consolidación de la informalidad urbana en América Latina. Los resultados definen estrategias de regeneración urbana con énfasis en el desarrollo humano sostenible de los asentamientos informales buscando el mejoramiento de la vivienda, calidad de vida, renovación del territorio, reactivación y rehabilitación paisajística.

**Palabras claves:** Sustentabilidad; Exclusión urbana; Marginalidad; Renovación del territorio.

Recibido: 13.06.2020; Revisado: 08.09.2020

Correo electrónico: [agomez@cuc.edu.co](mailto:agomez@cuc.edu.co); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1163-5138>;

Correo electrónico: [grolong5@cuc.edu.co](mailto:grolong5@cuc.edu.co); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8971-0399>;

Correo electrónico: [ktheran1@cuc.edu.co](mailto:ktheran1@cuc.edu.co); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1357-6880>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

El artículo hace parte de los resultados obtenidos en el desarrollo del proyecto de investigación de tesis doctoral sobre regeneración urbana en asentamientos informales adelantado por el autor GÓMEZ-VILLANUEVA en la Universidad Iberoamericana (UNINI).

## Urban regeneration processes in informal human settlements in Latin America

**Abstract:** The objective of this article is to analyze the strategies of the urban regeneration processes for the integral and sustainable transformation of the territories with informal human settlements. The research focuses on understanding the social, urban and economic dynamics, as well as the problems of precariousness, exclusion and marginality usually originated in the consolidation of urban informality in Latin America. The results define urban regeneration strategies with an emphasis on the sustainable human development of informal settlements, seeking the improvement of decent housing, quality of life, territorial renewal and landscape rehabilitation.

**Keywords:** Sustainability; Urban exclusion; Marginality; Renewal of the territory.

### 1. Introducción

Es necesario iniciar definiendo:

“que los asentamientos informales son con frecuencia, vistos como problemáticos debido a la asociación que se hace de ellos con la pobreza, la irregularidad y la marginalización” (LOMBARD, 2015: 117).

Desde el contexto internacional, se tiene una concepción muy particular acerca de los asentamientos informales, como un fenómeno presente y característico de las ciudades latinoamericanas, siendo estas consecuencias de diferentes situaciones de índoles sociales, políticas y económicas, que implica su resolución y la implementación de procesos de mejoramiento y/o transformación a nivel urbano, así como la planificación y la gestión del territorio.

En ese sentido,

“la urbanización informal (ilegal, marginal, popular) es un tema que históricamente ha generado una enorme cantidad de investigaciones y aportaciones en América Latina, desde distintas ciudades y perspectivas teóricas” (DELGADILLO, 2016: 83).

A nivel internacional, diversos investigadores han aportado a la discusión teórica de la consolidación y marginalidad urbana de los asentamientos informales analizando la exclusión social, ilegalidad y falta de infraestructura de servicios como rasgos comunes entre estos, desde el desarrollo informal en entornos insalubres, deficientes y pobres en la región africana (UNEP, 2006; MOSER & SATTERTHWAIT, 2008; WAKHUNGU & al., 2010), la informalidad urbana en Europa sudoriental y la ocupación ilegal de tierras por parte de la comunidad romaní en París (Francia) (ZEMAN & al., 2003; CEPE,

2009; FRA, 2009; NALAS, 2011; PAREKH & ROSE, 2011; ROSENFELD, 2015), hasta el crecimiento de slums, tugurios y barrios marginales en la región de Asia y el Pacífico, India y países del Golfo Pérsico (CHAKRABARTI, 2001; KUNDU., 2003; ONU-HABITAT, 2012; JONES, 2016; JONES, 2017).

Por otro lado, muchos son los factores que han influido en el crecimiento de los asentamientos humanos, como la industrialización de las ciudades, la creciente demanda de mano de obra y el aumento de la población a nivel mundial. La urbanización es una constante que se expresa en la construcción de nuevos conjuntos residenciales y conglomerados habitacionales legales en suelos urbanos de la ciudad, no obstante, muchas familias llegan al campo de la informalidad al no tener recursos económicos que les permitan acceder a una vivienda digna, mejorar su calidad de vida o simplemente poder subsistir diariamente. Desde una perspectiva general,

“las altas tasas de expansión y crecimiento de los asentamientos informales se deben a un crecimiento vegetativo de las ciudades, la recepción de población marginada por políticas económicas concentradoras y expulsoras de mano de obra y la inmigración” (CÓRDOBA & BURGOS, 2020: 65).

Por lo anterior, los asentamientos informales son escenarios en los cuales se presenta tenencia ilegal de terrenos, autoconstrucción de viviendas y de infraestructura de servicios, pésimas condiciones ambientales, así como la presencia de personas de bajos ingresos económicos; condiciones que están fuera de los procesos de planificación de las ciudades. La ilegalidad y marginalidad de estos asentamientos se presenta en distintas zonas del mundo, donde la precariedad de las viviendas, hacinamiento, falta de servicios públicos básicos y condiciones insalubres son constantes. Asimismo, estos asentamientos son:

“resultados de la dependencia del modelo capitalista y de múltiples maneras de exclusión y marginación de poblaciones” (CASTAÑEDA-PÉREZ & HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, 2021: 150).

De acuerdo con CLICHEVSKY (2007) para el mejoramiento de asentamientos informales es preciso la formulación de políticas de intervención urbana articuladas con políticas de fortalecimiento de la economía formal (Empleo, mejora salarial, etc.). Por tal razón, el mejoramiento de las condiciones desfavorables de las comunidades en asentamientos informales debe abordarse desde un enfoque multidisciplinar, permitiendo la adecuada transformación del territorio y calidad de vida. Esto mediante estrategias y procesos de regeneración urbana.

El proceso de regeneración urbana debe responder a una resolución integral de los problemas urbanos, buscando resolver las falencias en el ámbito económico, físico, social y ambiental. Es decir, el entorno urbano se entiende como un elemento compuesto por pequeñas subelementos que permiten el desarrollo humano. El éxito de la regeneración urbana requiere de un enfoque integral en que se contemplen aspectos legales y financieros, y cuestiones de carácter físico-espacial, incluyendo como elementos estructuradores las perspectivas social y medioambiental (ONU-HÁBITAT, 2016). Por lo tanto, dicho proceso debe dar respuesta a través de una sola intervención a todas las necesidades que se manifiestan en el entorno urbano, en este caso en los asentamientos humanos informales;

“no debe estar exclusivamente enfocado en un solo aspecto – por ejemplo, la estética urbana o la actividad comercial – sino que debe centrarse simultáneamente en todos los elementos o circunstancias deterioradas del área urbana.” (IRAEGUI, 2015).

Desde esta perspectiva, ¿cómo el enfoque de desarrollo humano sostenible contribuye en la estructuración de la regeneración urbana en asentamientos humanos informales?

El objetivo de este artículo es analizar y definir las estrategias y/o herramientas de regeneración urbana aplicables en comunidades con asentamientos humanos informales, buscando transformar territorios degradados y con problemáticas sociales, económicas, ambientales y urbanas relacionadas con la precariedad, marginalidad y exclusión urbana. Igualmente, el artículo analiza las condiciones, características, rasgos y situación de los asentamientos humanos informales en el contexto latinoamericano. Asimismo, se presenta un estudio de cinco asentamientos informales localizados en la

ciudad de Barranquilla (Colombia) y su área metropolitana (Área Metropolitana de Barranquilla, AMB). Estos últimos como muestra del estudio donde fuesen aplicables y válidas las estrategias de regeneración urbana con un enfoque hacia el desarrollo humano sostenible.

La investigación realizada contribuye a la generación de nuevo conocimiento acerca de los asentamientos informales en la región de América Latina, teniendo en cuenta que se enfoca en interpretar los procesos de construcción, transformación y consolidación, y entendimiento de las dinámicas sociales y urbanas que contribuyen al crecimiento de los asentamientos informales. Se buscó proponer soluciones conceptuales y prácticas desde la dimensión sociocultural, económica y urbano-ambiental para este tipo de asentamientos, por medio de procesos de regeneración urbana con un enfoque hacia el desarrollo humano sostenible.

## 2. Revisión de la literatura

### 2.1 Informalidad urbana en Europa, Asia y el Pacífico, y África.

La pobreza es el principal problema de las ciudades del tercer mundo, con lo cual se definen la forma de las ciudades y su estructura espacial. Ello se refleja en el actual proceso de urbanización y su continuo y rápido crecimiento, sin que se solucionen los problemas más esenciales. Los pobres en la búsqueda de un techo invaden terrenos públicos o privados, compran terrenos en subdivisiones ilegales, alquilan espacios con altos niveles de hacinamiento en inquilinatos, pensiones o villas de emergencia o simplemente una cama. Por ello el proceso de construcción de estos asentamientos contribuye al crecimiento horizontal de las ciudades (TORRES, 2009). En los países en vía de desarrollo, los asentamientos informales son muy comunes, aunque reciban diversos nombres por su origen o exclusión, el denominador común es la pobreza y la marginalidad.

En la región africana, más del 90 % del nuevo desarrollo urbano es informal, si bien las ubicaciones, los estándares de construcción, las densidades de población y otros aspectos de los asentamientos informales varían enormemente, muchos asentamientos informales se caracterizan por graves problemas ambientales. En muchos casos, un entorno sanitario deficiente, una ubicación peligrosa y la falta de servicios

básicos significa que los problemas de salud ambiental afectan la calidad de vida y las expectativas de vida de los habitantes (WAKHUNGU & al., 2010). En países como Sudáfrica se presentan problemas urbanos relacionados con las comunidades precarias y/o asentamientos informales. Los asentamientos informales siguen siendo precarios en las principales ciudades del país, construyéndose estos en las periferias y caracterizados por una infraestructura y entorno inadecuado, alta densidad poblacional, condiciones insalubres y numerosos incendios que presentan debido al material de construcción (plástico, cartón, madera, etc.), pobreza, disminución de las tasas nutricionales y de salud, y alta deserción escolar (MOSER & SATTERTHWAIT, 2008). En Nairobi existen 134 asentamientos informales, siendo Kibera el barrio marginal más grande y hogar de un cuarto de millón de personas (UNEP, 2006).

Por otro lado, según la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa CEPE (2009), más de cincuenta millones de personas en la región de Europa central viven en algún tipo de asentamiento informal. Un estudio de la CEPE (2009) reveló que el problema es significativo en más de 20 países. Los asentamientos informales en la región cubren desde adaptaciones no autorizadas, construcción sin planificación y/o permiso de construcción, hasta ponerse en cuclillas en la tierra de otra persona (ROSENFELD, 2015). De acuerdo con NALAS (2011), en la región de los Balcanes y Europa sudoriental existe un porcentaje considerado de asentamientos informales; en países como Bosnia y Herzegovina, Serbia y Albania, la informalidad urbana ocupa del 25-50 % de las áreas del suelo urbano destinado para uso residencial.

En Europa se identifican asentamientos informales originados y autoconstruidos por la comunidad romaní. Como grupo migratorio, sin acceso a otras formas de vivienda, los romaníes a menudo construyen alojamientos improvisados sin permiso, en terrenos públicos o privados que no son de su propiedad. Son, por lo tanto, bajo amenaza de desalojo constante. La tierra es a menudo marginal y contaminada, con sitios cerca de instalaciones industriales, vertederos o antiguos depósitos de desechos mineros que aumentan la exposición potencial a patógenos y contaminación química. Además, porque de la naturaleza ilegal e informal de sus asentamientos, las autoridades han sido reacios a formalizar servicios (ZEMAN & al., 2003) (FRA, 2009) (PAREKH & ROSE, 2011). Un ejemplo de esto es el asentamiento informal de Triel sur Seil localizado en París (Francia), conformado por 200 personas asentadas en un sitio que fue una vez

vertedero de aguas residuales y desechos industriales (CHAUDHURI, 2017).

En Asia, los asentamientos informales surgen no solo en tierras desarrolladas privadas y estatales, sino también en tierras consideradas por el sistema formal como inadecuadas y marginales para el desarrollo, como las tierras bajo las autopistas y los corredores ferroviarios contiguos (JONES, 2017). Los estudios en otras regiones, como el Pacífico asiático, indican que a medida que las poblaciones intensifican el patrón de tipos de ubicaciones donde los asentamientos informales se integran, se vuelven cada vez más claros y diversos. Los patrones espaciales de los asentamientos informales reflejan la utilización de los bordes de ríos y estuarios, tierras de acreción en *foreshores* oceánicas y de lagunas, servidumbres eléctricas, humedales de manglar, lagunas mareales y pantanos, cementerios, peri-tierras urbanas de borde, sitios de eliminación de desechos y aldeas nativas tradicionales con acceso a tierra firme (JONES, 2016).

En la región asiática del pacífico es muy común que los asentamientos informales ocupen tierras de protección ambiental. Lo que supone un riesgo para los pobladores. Asentarse en bordes de ríos presume el peligro de inundaciones en cualquier momento, especialmente, en temporada de lluvias; cerca de estaciones eléctricas pone inmediatamente en riesgo la vida de los habitantes; y en zonas de eliminación de desechos aumenta el índice de enfermedades. La demanda de vivienda asequible y la proximidad a puestos de trabajo en las zonas urbanas deprimidas ejercen presión sobre los terratenientes existentes, los pobladores y sus viviendas, y como tal, la intensificación de los asentamientos informales y la aparición de barrios marginales son inevitables. Esto conduce invariablemente a la fragmentación incontrolable de la tierra, como la subdivisión, así como a viviendas más pequeñas (JONES, 2017).

Por lo anterior, en el sudeste de Asia, 72'500.000 personas viven en asentamientos informales; Indonesia y Filipinas, concentran entre 28'000.000 a 23'000.000, respectivamente, de personas en la informalidad; en Nueva Delhi, hay cinco categorías de asentamientos informales que van desde tugurios hasta colonias no autorizadas y aldeas urbanas (CHAKRABARTI, 2001; KUNDU, 2003). En cuanto a la región árabe, la proporción de viviendas precarias varía de un país a otro. En algunos países de la región, los asentamientos y viviendas informales forman lugares marginales y aislados, mientras que, en otros del 67 % al 94 % de los residentes urbanos vive con una o más privaciones relativas a

la vivienda. En algunos países del Golfo, por ejemplo, las condiciones de la vivienda de los trabajadores inmigrantes con bajos ingresos suelen ser muy pobres con respecto al resto de la población urbana (ONU-HABITAT, 2012).

## 2.2 Asentamientos informales en América Latina

“Los barrios o colonias populares, o simplemente asentamientos informales, son mayoritarios en las ciudades de América Latina” (HERNÁNDEZ & SIERRA, 2019: 70).

A pesar que la arquitectura y urbanismo informal son evidentes en las ciudades latinoamericanas, solo recientemente su estudio se ha incorporado tímidamente a los currículos de la formación de arquitectos en la región de manera consistente (MIRANDA, 2017). Junto con el cambio climático y los riesgos que este genera en la mayoría de países latinoamericanos, los asentamientos informales constituyen un problema urbano de varias ciudades de la región: viviendas autoconstruidas, suministro ilegal de servicios básicos y ocupación de zonas de reserva. Asimismo, los residentes de asentamientos informales en la región son algunos de los grupos urbanos más vulnerables a los efectos del cambio climático (NÚÑEZ-COLLADO & WANG, 2020).

América Latina es una de las regiones del mundo donde gran cantidad de personas habitan en asentamientos informales o, en su defecto, en viviendas precarias. Según una evaluación de 15 países de América Latina, por lo menos el 25% de la población urbana de la región vive en asentamientos informales (MACDONALD, 2004). La informalidad en la región latinoamericana ha crecido en los últimos años y tienen una peculiaridad respecto a este tipo de asentamientos a nivel mundial. En esta región, según CLICHEVSKY (2003), se pueden observar dos tipos de informalidad en asentamientos: Desde el punto de vista del dominio, la informalidad urbana se da por ocupación de tierras públicas o privadas en aglomeraciones como villas, favelas, callampas, barriadas y tugurios, donde se ocupa de forma clandestina e irregular los lotes; y desde el punto de vista de la urbanización, donde la tierra ocupada no tiene condiciones urbano-ambientales para ser de uso residencial, es decir, son espacios en condiciones de riesgo ya sea por inundación, contaminación, cerca de zonas industriales, sin infraestructura de servicios, difícil acceso de transporte público y sin cobertura educativa.

Los principales condicionantes para la generación de asentamientos informales en las ciudades de Latinoamérica son los acelerados procesos de urbanización sin planificación urbana. Según lo definido por FERNANDES (2011) citado en CHANAMPA (2015), en la mayoría de las ciudades latinoamericanas dentro los últimos veinte años, los procesos de configuración urbana se crearon a partir de la existencia de asentamientos informales. Es así, como la informalidad urbana en la región latinoamericana tiene sus raíces en ciertos aspectos fallidos de la planificación urbana. Entre los mismos, destacan la expansión de las ciudades, el empobrecimiento de la población, las lógicas de mercado y la escasa participación del Estado frente al manejo de este mercado (OBSERVATORIO GEOGRÁFICO DE AMÉRICA LATINA, 2014).

Por su parte, la falta de planificación urbana ha ocasionado el surgimiento espontáneo de barrios precarios e informales. Los asentamientos informales operan al margen de las regulaciones formales de desarrollo urbano y albergan entre un 20 % y un 50 % de la población de las ciudades más grandes de América Latina. Las condiciones de vida en estos asentamientos son generalmente deplorables, debido a las grandes deficiencias de infraestructura básica, servicios urbanos y malas condiciones ambientales (MACDONALD & SIMIONI, 1999). El déficit y poco acceso a vivienda o seguridad en la tenencia de una vivienda ha llevado a personas de escasos recursos o en situación de desplazamiento y vulnerabilidad, construir de manera ilegal asentamientos humanos. Del total de personas con pobreza económica en América Latina, aproximadamente el 23.5 % (42'300.000 personas) viven en asentamientos informales (ACIJ & al., 2015).

En el caso de Latinoamérica es bastante común que el factor incidente en estos procesos de informalidad urbana sea la problemática de guerras civiles y la represión social. Con esto, las migraciones de gran importancia entre el campo y la ciudad en Latinoamérica se convierten en una forma de violencia que justifica o promueve las acciones de desplazamiento de la población rural en busca de refugio en las cabeceras municipales de las ciudades más grandes, y que, en teoría, son escenarios para un mejor vivir. Como producto de este fenómeno se encuentra que, la expansión de los asentamientos informales en las grandes ciudades está asociada, como fue mencionado anteriormente, con una idea social de buscar mayores servicios y oportunidades.

Por otra parte, al campo de la planeación urbana le corresponde incorporar de manera activa la visión de trabajar por la segregación residencial y socioeconómica que caracteriza a las diferentes ciudades en Latinoamérica y que fomentan el crecimiento y/o consolidación de los asentamientos informales. KAZTMAN (2003) citado en VARGAS & JIMÉNEZ (2013), propone que con la segregación residencial se llega a un consecuente aislamiento de la población en el entorno urbano. Esta separación contribuye a una exclusión desde distintas dimensiones: la educacional, de servicios y usos de lo público, y la laboral. También se suma que los habitantes de los asentamientos informales tienden a convivir y, de alguna manera, llegan a aceptar la existencia de comportamientos delictivos en su entorno, incorporándolos en sus conductas sociales. Estas actitudes obviamente están fuera de los parámetros normativos sociales, lo que promueve aún más el rechazo social por parte de otras poblaciones o barrios cercanos a los sectores informales.

De ese modo, las poblaciones informales de Latinoamérica, al residir en espacios segregados de las ciudades, deben coexistir con una calidad de hábitat deficiente, pero a la vez son capaces de generar un espacio excluido de residencia que se constituye como un espacio territorial relativamente homogéneo, propicio para el desarrollo de comportamientos asociativos y sociales, frente a los problemas comunes que se puedan presentar. Asimismo, LÓPEZ (2016) expone que, los asentamientos informales en la región se enfrentan y son vulnerables a los riesgos naturales particulares de los terrenos y zonas donde se localizan. Además, la tenencia del terreno es insegura y las familias asentadas se exponen constantemente al desalojo y enfrentamientos con la fuerza pública.

En el caso de Buenos Aires, Argentina, los primeros asentamientos informales surgieron en la década de 1930; para el año 2010 aproximadamente 163587 personas vivían en villas o asentamientos informales, uno de los casos recientes es la ocupación del Parque Indoamericano donde las personas asentadas son individuos que habían sido expulsados por un mercado inmobiliario informal y no tenía otra alternativa que ocupar esta tierra. Incluso los asentamientos informales de la ciudad, que tradicionalmente servían como refugio para los pobres, no los recibirían (VAN GELDER & al., 2016). Tal vez, por las altas tasas de ocupación de la tierra en los asentamientos informales tradicionales o como un rechazo y exclusión social por parte de ellos.

En Brasil, entre el 20 % y el 25 % de las viviendas en las principales ciudades nacen de una ocupación ilegal de tierras. Por ejemplo, en Río de Janeiro, entre 1961 y 2009 el número de habitantes de las favelas y de otros asentamientos informales aumentó del 10 % de la población a más del 20 % (de trescientos mil a un millón de personas); los índices de crecimiento informal han sido más altos que los índices de crecimiento de la población urbana y de la incidencia de la pobreza (FERNANDES, 2011). Según DOWALL (2007) en São Paulo, las viviendas informales aumentaron de un 6.9 % a un 11.9 % del total entre 1991 y 2001. Es a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, en el caso de las ciudades brasileras, que se presentaron los casos de ocupación ilegal de tierras y asentamientos informales, tal vez, ocurriendo esto como una necesidad latente de la comunidad por la tenencia de vivienda segura o, por lo menos, un lugar donde pudieran vivir.

En ese sentido, Brasil es uno de los países latinoamericanos que más concentra asentamientos informales en su territorio, aproximadamente 9.9 % del suelo urbano es ocupado por asentamientos informales; en el país se generó la informalidad tempranamente ante la falta de mercado de suelo regulado, las favelas son el ejemplo más grande de la informalidad en Latinoamérica las cuales se presentan en la mayoría de los centros urbanos del país, están en tierras de reserva y/o no urbanizables por motivos ambientales o topológicos (ACOSTA, 2015). De esta forma, la presencia de asentamientos informales en Brasil está acompañada de la falta de servicios públicos, condiciones insalubres del ambiente, seguridad de la tierra, de suelos urbanizables, marginalidad y exclusión urbana.

De acuerdo con PERLMAN (2019: 217), las favelas como asentamientos informales en Río de Janeiro:

“no son marginales, pero están activamente marginalizadas por un sistema que se beneficia del mantenimiento de la desigualdad, la exclusión y la represión”.

BUTERA & al. (2019) analizan el acceso a la energía como un aspecto particular y poco estudiado en los asentamientos informales en Brasil, teniendo como caso de estudio Reta Velha y Jardim Bom Retiro, dos comunidades informales en Río de Janeiro. El análisis de pobreza energética muestra que en Jardim Bom Retiro 47% de los hogares está por debajo del umbral de pobreza energética; en Reta Velha, el porcentaje es mucho menor: 20.6 %. Además, debido a los servicios muy deficientes

de agua, alcantarillado y recolección de residuos disponibles, la gente podría percibirlos como más críticos y importante que la energía que, de lo contrario, está limitada solo por la capacidad y / o voluntad de gasto individual (BUTERA & al., 2019).

Por su parte, en la época de 1940 los asentamientos informales empezaron a presentarse en las grandes ciudades de México, principalmente formadas por población que emigró del campo a la ciudad en búsqueda de empleo, la mayoría de estas personas, al no tener recursos para vivir dentro de la ciudad formal, tenían que recurrir a asentarse principalmente en las periferias aun sabiendo que esos terrenos no contaban con ningún tipo de servicio e infraestructura urbana. Gran parte de estos asentamientos informales creados hace más de 75 años ahora forman parte de la ciudad formal (ACOSTA, 2015). En la ciudad de México uno de los aspectos que contribuye al aumento de la informalidad urbana son los fraccionadores ilegales quienes venden lotes de 200 metros cuadrados en montos que se han ido incrementando desde el año 2005 (anticipos y pagos mensuales) (DELGADILLO, 2016: 95).

Por su lado, en las zonas del Perú, CALDERÓN & al. (2015) describen que, entre 1993 y 2012 los asentamientos informales se han triplicado y su población casi se ha duplicado. Perú trabaja por gestionar y mejorar algunas condiciones sociales a partir de la dinamización de procesos para mejorar el trabajo de la política urbana y lograr desarrollar más la igualdad de oportunidades sociales, tanto laborales como para la adquisición de vivienda. Otros países latinoamericanos como Chile, Argentina y Uruguay no son ajenos a las problemáticas relacionadas con los asentamientos informales y la ocupación del suelo urbano. De acuerdo con investigaciones científicas de ATRIA & PÉREZ. (2015), Chile en el año 2007 tenía un total de 533 asentamientos informales en su territorio, 28.578 familias en la informalidad y un 51 % de tenencia segura del terreno; Uruguay para el 2008 concentró 566 asentamientos informales y 63.275 familias en estos, y 64.2 % de tenencia segura del terreno; por último, Argentina, en el 2013 los asentamientos informales ascendieron a un total de 1834 y 532.800 familias, con tenencia segura de terreno equivalente a 16 %, siendo la tasa representativa más baja de esa región suramericana.

Entre tanto, en países como Venezuela, de acuerdo con la investigación realizada por SILVA (2016), actualmente la mitad de la población de Caracas vive en asentamientos informales,

aunque en términos de territorio representan una cuarta parte de la huella urbana: entre 1966 y 2014 se cuadruplicó las áreas de los barrios informales de 13.5 km<sup>2</sup> a 43.3 km<sup>2</sup>. Esto debido al aumento de la población urbana originado por las migraciones. De la misma forma, en la ciudad de Quito, Ecuador, la ocupación informal de suelos rurales y de conservación ecológica, y su conversión en suelo urbano, creció desde la década de 1970, a través de invasiones y venta de lotes en mercados informales, principalmente en los contornos de la ciudad en expansión. Cientos de miles de viviendas, muchas precarias, se han ido erigiendo sobre zonas agrícolas, ganaderas, de protección ecológica, quebradas, incluso en zonas consideradas de alto riesgo (GÓMEZ & CUVI, 2016).

En Nicaragua, se encuentra una comunidad llamada Nueva vida compuesta por secciones comunmente clasificadas como asentamientos informales. Los residentes enfrentan una carga de salud compleja normalmente asociada con comunidades empobrecidas e informales. Los problemas de salud en la comunidad incluye dietas pobres y deficientes en nutrientes que resultan en altas tasas de hipertensión, diabetes tipo 2 y enfermedades cardíacas. Además, el cáncer de cuello uterino se había convertido en una enfermedad crónica en el asentamiento, embarazo en la adolescencia, asma (probablemente por quemar basura y estufas al aire libre) y cortes, raspaduras, heridas que se infectan son otros temas de interés (CURTIS & al., 2017). Asimismo, Los Platanitos es un asentamiento informal en República Dominicana, esta comunidad aún no cuenta con servicios formales de infraestructura, las tasas de desempleo y pobreza siguen siendo altos y los niveles de educación son muy bajos. Al mismo tiempo, los residentes han desarrollado estructuras de apoyo comunales en forma de redes económicas informales, estructura de gobierno y mecanismos de apoyo social (SLETTO & NYGREN, 2016).

En el contexto colombiano, según TORRES (2008), los asentamientos informales se conforman como unidades urbanas que ocupan zonas de protección ambiental, presentándose problemáticas relacionadas con inundaciones, deslizamiento, contaminación y falta de conexiones al servicio público. De igual forma las viviendas son precarias, autoconstruidas y uso de materiales como la madera, cartón, plástico o láminas de zinc. Para RODRÍGUEZ & al. (2014), en Colombia por razones de segregación social, los asentamientos informales se ubican principalmente en zonas de alto

riesgo ambiental, como deslizamiento de tierras por la inestabilidad del terreno o inundaciones producidas por arroyos en temporadas de invierno. Esto último característico de la ciudad de Barranquilla. En la ciudad de Bogotá (Colombia) en el año 2017 presentaba 20.819 asentamientos ilegales, algunos constituyen barrios enteros y están en alto riesgo de desastre, donde la mayoría de las familias son vulnerables y la densidad poblacional es elevada (SEMANA, 2017). Por ejemplo, la localidad capitalina de Ciudad Bolívar tiene un nivel de ocupación extremo producto del desarrollo de asentamientos informales (PAVA, 2017).

Por su lado, en los asentamientos informales de la ciudad de Medellín (Colombia) se observa carencia definitiva de conexiones de servicio público (TORRES, 2008) y niveles altos de pobreza, delincuencia y, marginalidad social y urbana. Un caso de esto es el barrio Santo Domingo Savio, localizado en la Comuna Popular 1, formado por la ocupación marginal e ilegal de la tierra y marcado por la violencia y pobreza, tal como lo expone BALLESTEROS & al. (2010). Según SMITH & al. (2020) quién estudia las estrategias de mitigación planteadas para la gestión del riesgo por deslizamientos en asentamientos informales de Medellín, expone que la urbanización continúa impulsando el crecimiento de los asentamientos informales en tierras expuestas a peligros como deslizamientos de tierra, aumentando el riesgo por desastres entre poblaciones de bajos ingresos.

### 2.3 Informalidad urbana en Barranquilla (Colombia)

En el caso de la ciudad de Barranquilla (Colombia), de acuerdo con GÓMEZ & MONTEAGUDO (2019) las viviendas de los asentamientos informales están caracterizadas por la falta de infraestructura y material adecuado de construcción. Lo que hace a estos sectores vulnerables en cuanto a riesgos medioambientales y climáticos, y falta de confort tanto térmico como humano. Así mismo, se presenta un déficit en pavimentación de vías, equipamientos institucionales, vivienda digna y de calidad, y espacio público y/o zonas verdes; sumado la exclusión y marginalidad urbana. Tal como lo expone TORRES (2008), en Barranquilla la mitad de la población de estratos medios y bajos residen en los asentamientos informales, habitando viviendas precarias autoconstruidas. Uno de los rasgos comunes de los asentamientos informales en la ciudad es la precariedad de las viviendas, autoconstruidas con materiales como madera, cartones, plásticos o

láminas de zinc, con una improvisación de divisiones internas, sin acceso de forma legal a los servicios públicos e insalubridad.

En zonas aledañas a la ciudad de Barranquilla, en los últimos años, se han vuelto comunes los asentamientos informales. En el departamento del Atlántico hay unos 78.845 km<sup>2</sup> de terrenos con características de playa marítima y terrenos de tajamar, pero aproximadamente 56.061 km<sup>2</sup> se encuentran ocupados a través de títulos de propiedad ineficaces y delimitados de manera irregular (JIMÉNEZ, 2019). En las zonas cercanas a la Ciénaga de Mallorquín en Barranquilla, correspondiente a un sector del barrio Las Flores, 300 familias viven en la informalidad. Las viviendas son construidas como palafitos, sin técnica o condición de habitabilidad (FIG. 1). Esta es la manera que muchas personas han encontrado de habitar una vivienda.



FIG. 1/ Ocupación de la ciénaga de Mallorquín por asentamientos informales en el barrio Las Flores.

Fuente: Archivo personal.

Los asentamientos informales en el territorio han crecido de forma vertiginosa en el período comprendido entre los años 2016 y 2019, producto de las migraciones internacionales y nacionales, de igual forma, en la región atlántica la informalidad urbana creció para el período comprendido entre 2010 a 2013 a causa de los desastres naturales y desplazamientos forzados. Para el año 2013, según los resultados obtenidos los asentamientos informales en la ciudad ocuparon zonas cercanas a cuerpos de agua, humedales o arroyos, como es el caso de la informalidad urbana presente en el sector sur de la ciudad. Para el año 2018, 150 familias ocuparon de manera ilegal suelos en periferias urbanas del AMB. En la investigación realizada se seleccionó cinco asentamientos informales localizados en Barranquilla y su AMB, identificando en estos aspectos como cantidad de la población, acceso a servicios, material de construcción de

Indicador/Nombre	Los Carruajes	San Vicente	Villa Mojón	Palo Alto	Villa del Mar
<b>Localización</b>	Galapa	Soledad	Barranquilla	Barranquilla	Barranquilla
<b>Población</b>	100-200 hab.	200-500 hab.	100-200 hab.	200-500 hab.	200-500 hab.
<b>Viviendas potenciales</b>	20-30	15-20	30-40	30	30
<b>Materiales predominantes de construcción</b>	Madera-Plástico	Madera	Madera	Madera	Madera
<b>Suelo</b>	Urbanizable	Urbanizable	En riesgo	Urbanizable	Protección y reserva
<b>Estado legal</b>	No	No	En trámite	En trámite	En trámite
<b>Acceso a servicios</b>	Agua potable y energía eléctrica (Acceso ilegal)	Agua potable y energía eléctrica (Acceso ilegal)	Agua potable, energía eléctrica y gas domiciliario (Acceso ilegal)	Energía eléctrica en trámite y aseo legal	Agua potable y energía eléctrica (Acceso ilegal)
<b>% de Necesidad habitacional</b>	100	20	95	10	60
<b>Cercanía a transporte público (aprox.)</b>	15 min.	10 min.	5 min.	5 min.	10 min.
<b>Proyección de permanencia de la comunidad</b>	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta
<b>Necesidad más urgente del asentamiento</b>	Vivienda e infraestructura; Desarrollo comunitario	Vivienda y acceso a servicios públicos	Vivienda y acceso a servicios públicos	Acceso a servicios públicos, infraestructura y ambiental	Acceso a servicios públicos, infraestructura y vivienda
<b>Percepción de inseguridad</b>	Baja	Muy alta	Media	Media	Media

FIG. 2/ Comunidades en asentamientos informales en Barranquilla y AMB.

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por TECHO BARRANQUILLA (2018).

viviendas, necesidad habitacional y percepción de la seguridad (Fig. 2).

De acuerdo con lo anterior, aproximadamente más de 2000 personas en casi 200 viviendas viven en los asentamientos informales estudiados en la ciudad de Barranquilla y su AMB. Además, los asentamientos informales necesitan con urgencia acceso a los servicios públicos y adecuada infraestructura y vivienda. Dos asentamientos informales, Villa Mojón y Villa del Mar, ocupan suelos no urbanizables (En riesgo y en protección y reserva); en estas comunidades es necesario la reubicación o reasentamiento de 70 familias y un total de 700 habitantes. En el resto de las comunidades, en los procesos de mejoramiento y regeneración se puede trabajar directamente en el suelo urbano donde se encuentran, buscando tramitar la legalidad de estos.

## 2.4 La regeneración urbana y los asentamientos informales

La regeneración urbana no solamente abarca temas de espacio urbano, también entra en el campo sociocultural, político y económico. La regeneración urbana de un sector deteriorado, vulnerable, decadente o que presente ciertos problemas urbanísticos y de crecimiento informal, solamente se logra con la gestión y actuación de todos los agentes que se desenvuelven en la sociedad. La transformación o mejora de las condiciones urbanas en sectores con asentamientos informales se ha llevado a cabo por medio de la regeneración urbana. En este caso, el proceso de regeneración se caracteriza por actuaciones integradas que buscan la mejora del ámbito urbano de forma coordinada y sin limitarse a elementos puramente estéticos, tocando también temas sociales y económicos (IRAEGUI, 2015).

De esa forma, teniendo en cuenta que ARTEAGA & ESCALLÓN (2012: 59) definen la regeneración urbana como:

“la visión y acción comprensiva e integral que se dirige hacia la resolución de problemas urbanos y que busca dar un mejoramiento permanente en las condiciones económicas, físicas, sociales y medioambientales de un área que ha sido objeto de cambio”.

Por consiguiente, existen diferentes enfoques para la regeneración urbana: la reubicación de actividades y empresas, a veces de residentes de forma temporal o permanente; la actualización y modernización de las infraestructuras urbanas y, en algunos casos, la modificación en los usos del suelo y de la estructura de la propiedad.

Por otra parte, existen otros instrumentos de intervención urbana cuya finalidad es trabajar por el mejoramiento de las problemáticas urbanas. Sin embargo, su enfoque no es de transformación integral como la regeneración urbana sino cambios parciales a nivel estético o recuperación paisajística. En ese sentido, se pueden identificar varios procesos como: la rehabilitación urbana enfocado en restituir las características físicas y estéticas del entorno urbano degradado a su estado anterior (IRAEGUI, 2015), incluyendo estrategias para evitar el continuo deterioro del tejido urbano y social (RUBIO DEL VAL, 2013); la renovación urbana centrada en remodelar los espacios antiguos y viejos para construir ámbitos urbanos nuevos (IRAEGUI, 2015); y la revitalización urbana cuyo objetivo es detener las consecuencias del deterioro urbano y ambiental de un sector, ayudando a la cohesión social y fortalecimiento de la comunicación entre ciudadanos (YAGUE, 2017).

De acuerdo con REMESAR (2012), la regeneración urbana es un instrumento de intervención enmarcado por estrategias y políticas de actuación, que tiene estas características:

- Son procesos que no buscan expandir o incrementar el suelo urbanizable.
- Se enfoca en solucionar problemas urbanos en áreas marginales y/o degradadas, actuando en las dimensiones físicas, socioeconómica, ambiental y cultural del desarrollo humano.
- Busca el fortalecimiento económico, el mejoramiento de la calidad ambiental y la sostenibilidad del desarrollo urbano.

En cuanto a procesos relacionados con regeneración urbana, ZHENG & al. (2016), exponen que en el contexto de la ciudad de Hong Kong

(China), los indicadores que evalúan la sostenibilidad antes de hacer la regeneración urbana son: el aspecto social, la economía y el trabajo, los recursos y el medio ambiente, y el uso del suelo, identificando una metodología para esta, que incluyan la conservación, la rehabilitación, la reurbanización y la revitalización, todo enmarcado por el desarrollo humano sostenible. Del mismo modo, PLOEGMAKERS & BECKERS (2014) hablan de los condicionantes en un proceso de regeneración urbana, teniendo en cuenta los casos aplicados en Países Bajos. Las intervenciones de regeneración en esta región incluyen mejoras, incentivos para el desarrollo empresarial, programas de formación y educación, reglamentos ambientales y de planificación, servicios de mejora de la salud y delincuencia, así como actividades de reducción de la pobreza.

Por otro lado, es importante resaltar que en los últimos años han surgido cambios profundos y acelerados de las políticas urbanas en muchos países europeos, y más concretamente en lo que se refiere a las políticas de regeneración urbana llevadas a cabo a nivel de los barrios precarios e informales. La agenda de transformación para este tipo de procesos ha llegado a incluir cada vez más puntos de vista innovadores, incluyendo la sostenibilidad ambiental, multiculturalismo e inclusión social; implementando a su vez la gobernanza de las redes, como la coordinación multinivel, cooperación público-privada y participación ciudadana (PARES & al., 2012).

En ese sentido, LEES & MELHUSH (2015), resaltan que en el Reino Unido lo propuesto por el informe del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, CNUAH (2004), señala que la regeneración urbana ha llegado a aportar en el desarrollo de la órbita de la vivienda social. Con ese enfoque, ELLERTON (2011), afirma que en ese país los procesos de regeneración urbana incluyen elementos conectados entre sí y las demandas específicas de los sectores a intervenir. Por su parte, MAMDOUH & al. (2017), presentan puntos claves para la sostenibilidad de la transformación de los asentamientos informales, aplicables en procesos de regeneración urbana. Estos son:

- A. Maximizar el crecimiento económico y reducir el desempleo mediante la creación de oportunidades de empleo con capital intensivo pequeño.
- B. Invertir en sectores comerciales de rápido crecimiento exitoso, como manufactura y actividades agrícolas, como apoyar la manufactura o el procesamiento de costura de alimentos, mezcla de detergentes, agricultura simple y producción de animales. agricultura.

- C. Educar a las generaciones futuras, lo que significa, de manera secuencial, un mayor nivel de vida y un mejor ambiente de vida, considerando diferentes programas que mejoran el crecimiento de las actividades y, por lo tanto, mantienen los niveles de empleo y crean mejores oportunidades de empleo.
- D. Desarrollo de servicios, diseño de viviendas y transporte para ampliar el potencial de empleo en el área. La creación de espacios sociales urbanos permite la diversidad del entorno cultural, educativo y social.
- E. Promover proyectos de erradicación del analfabetismo en instituciones voluntarias, especialmente para mujeres y adultos jóvenes.

En el contexto colombiano, particularmente en la ciudad de Barranquilla, GÓMEZ & MONTEAGUDO (2019), proponen un modelo de regeneración urbana con un enfoque hacia la sostenibilidad. Los investigadores establecen políticas, herramientas e instrumentos de la regeneración urbana, estas se enmarcan en instrumentos de multidimensionalidad (física, social, política y ambiental), planificación estratégica (Plasmar la visión integrada del territorio), focalización territorial (Contexto territorial de áreas urbanas en crisis), recuperación socioeconómica (Fortalecimiento de centralidades periféricas), servicios y dotaciones (Desarrollo de equipamientos), espacio público y rehabilitación (Calidad paisajística del entorno y regeneración del espacio público), cooperación público-privado (Proyectos de regeneración urbano), cooperación entre lo local y nacional, y planes urbanísticos. Todo esto con la premisa de la transformación integral del territorio ocupado por asentamientos humanos informales.

### 3. Metodología

La investigación realizada es de tipo cuantitativo y cualitativo, con enfoque metodológico descriptivo y exploratorio, que permitieron entender el fenómeno de los asentamientos informales en Latinoamérica, desde distintos ángulos, dimensiones y perspectivas teóricas; con el diseño metodológico experimental y transaccional, se estructuró un análisis descriptivo y correlacional de la regeneración urbana como proceso urbanístico para transformar las condiciones precarias, marginalidad y exclusión urbana de los asentamientos humanos informales. Igualmente, se presentó una revisión de la literatura e investigaciones

precedentes en el tema de transformación y recuperación de suelos en comunidades con asentamientos informales y/o barrios precarios mediante proyectos y estrategias de regeneración urbana.

Por lo anterior, se seleccionó por muestreo intencional o por conveniencia, cinco comunidades informales en la ciudad de Barranquilla (Colombia) y su AMB, analizando las condiciones sociales, urbano-ambientales y económicas de estos asentamientos. Esto con el objetivo de identificar en sectores degradados, marginados y excluidos, cuáles son los ejes, aspectos y problemas que se deben abordar en los procesos de regeneración urbana de los asentamientos informales; comparando las problemáticas existentes a nivel local con las identificadas en el contexto internacional. De esta manera, las estrategias identificadas sean aplicables en cualquier parte del mundo, no solamente en asentamientos informales, también en otros sectores urbanos degradados.

Finalmente, desde el enfoque del desarrollo humano sostenible, se determinaron e identificaron las herramientas y/o estrategias aplicables para la regeneración urbana de territorios y suelos urbanos donde se presente asentamientos informales, buscando mitigar las problemáticas evidenciadas en las dimensiones sociocultural, económica y urbano-ambiental. Estructurando una matriz metodológica estratégica basada en procesos de regeneración urbana.

### 4. Resultados

En la investigación realizada se identificó los aspectos desfavorables y aquellos aspectos favorables en las dimensiones ambientales, sociales, culturales, económicas y urbanas de los asentamientos informales seleccionados. Estos aspectos distintivos son puntos clave y elementos estructurantes para la definición de las estrategias de intervención por medio del proceso de regeneración urbana (FIG. 3). De esta manera, el gran reto de las estrategias de regeneración urbana está en hacer compatible la mejora de las condiciones de vida del tejido urbano y social existente, donde se desarrolla la actividad social y económica, sin provocar el desplazamiento forzoso de la población como si fuera un efecto colateral inevitable. Sin embargo, en los asentamientos informales que sea necesario se deberá gestionar la reubicación de las comunidades.

Aspectos ambientales	Aspectos sociales	Aspectos culturales	Aspectos económicos	Aspectos urbanos
Falta de saneamiento	Falta de cobertura del sistema de salud pública	Falta de equipamientos institucionales y espacio público	Alto nivel de desempleo	Ocupación de suelos en expansión y/o periferias urbanas
Riesgos naturales como deslizamientos y desbordamientos de cuerpos de agua	Carencia de seguridad social	Fuerte identidad colectiva de los pobladores	Elevado precio del suelo urbano	Formas deficientes de diseño y construcción
Degradación del paisaje natural	Bajo índice de calidad de vida	Apoyo comunitario	Brecha entre la oferta y la demanda	Tejido urbano fragmentado y no definido
Destrucción de áreas de vegetación	Exclusión social	Autoconstrucción de viviendas con materiales reciclados de mala calidad y procedencia	Falta de acceso a vivienda digna y regulación del suelo	Falta de vías adecuadas de acceso y avenidas sin pavimentación
Deterioro de cuencas, humedales y zonas de protección ambiental	Delincuencia e inseguridad		Informalidad laboral para subsistir	Poco acceso directo a los sistemas integrados de transporte público
Aumento de erosión y Sedimentación				

FIG. 3/ Aspectos distintivos de los asentamientos informales estudiados

Fuente: Elaboración propia con base en estudios realizados

En ese sentido, las estrategias de regeneración urbana aplicables en los asentamientos informales seleccionados y, asimismo, aplicables en cualquier asentamiento informal en el mundo debe incluir la transformación multidimensional del territorio ocupado. De esta forma, se establecen de forma general y con base a investigaciones precedentes de GÓMEZ & al. (2019), REMESAR (2012), ELLERTON (2011) y, MAMDOUH &

GAMIL (2017), elementos clave desde el enfoque del desarrollo humano sostenible en asentamientos informales para entender los procesos de regeneración urbana (FIG. 4).

De ese modo, estos elementos ambientales, socioculturales, económicos y físicos constituyen una parte fundamental en las soluciones prácticas a los problemas relacionados con los asentamientos

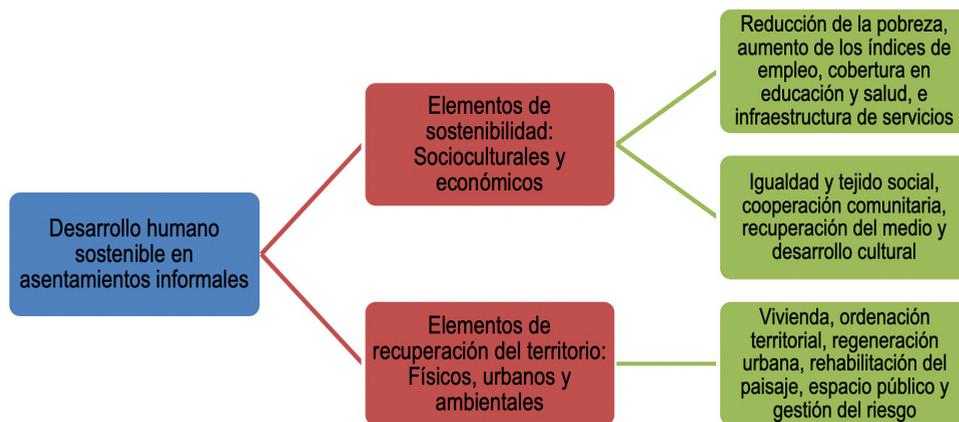


FIG. 4/ Elementos desde el enfoque del desarrollo humano sostenible en procesos de regeneración urbana en asentamientos informales

Fuente: Elaboración propia

informales. A partir de ese enfoque se plantea una matriz metodológica multidimensional y estratégica que recopila las herramientas para la regeneración urbana en comunidades con asentamientos informales, estructurando estrategias desde tres dimensiones del desarrollo territorial hacia la sustentabilidad urbana (ver Fig. 5). Los procesos de regeneración urbana en asentamientos informales se definen en la intervención de tres dimensiones del desarrollo: la sociocultural, abordando enfoques estratégicos de gobernanza e institucionalidad, participación social y comunitaria, desarrollo de industrias culturales creativas, igualdad social y coexistencia, educación e interculturalidad; la económica, con

énfasis en estrategias de ecosistema económico regenerativo; la dimensión urbano-ambiental, enfocándose en la transformación integral y sustentable del territorio en los componentes.

Por lo anterior, la metodología multidimensional aplicable en procesos de regeneración urbana de asentamientos humanos informales se plantea para la recuperación, transformación y rehabilitación de las condiciones desfavorables de estos territorios. En ese sentido, desde una perspectiva general y los resultados obtenidos en la investigación, se define la regeneración urbana como una vía e instrumento para la adecuación del territorio,

Dimensiones proyectadas	Problemáticas de los asentamientos informales	Enfoques estratégicos	Estrategias de regeneración urbana y desarrollo humano sostenible
<b>Dimensión sociocultural</b>	Tejido social fragmentado: Marginalidad y exclusión social	Gobernanza e institucionalidad	Resignificación del tejido por medio de proyectos de cohesión social e inclusión cultural
	Hacinamiento y alta densidad poblacional	Participación social	Redensificación del territorio y consolidación poblacional
	Deserción escolar, falta de cobertura educativa e instituciones de educación		Aumento de cobertura educativa en el desarrollo de programas de educación, construcción de instituciones y programas de alfabetización y promoción escolar para una escolaridad integral, completa y gratuita
	Delincuencia e inseguridad, altas tasas de criminalidad con baja expectativa de vida y represión social	Industrias culturales creativas	Proyectos gubernamentales de mejoramiento en la percepción de seguridad y asistencia policial
	Disminución de las tasas nutricionales	Igualdad comunitaria y coexistencia	Programas de acompañamiento nutricional y complementario para todas las edades y gestión nacional de seguridad alimentaria en la población en búsqueda de hambre cero
	Déficit en servicios de salud	Educación e interculturalidad	Diseño y habilitación de nuevos centros hospitalarios con altos niveles de atención en salud, y programas de acompañamiento y brigadas de salud.
	Bajo desarrollo y promoción de actividades culturales		Disponibilidad y construcción de equipamientos institucionales que promuevan el desarrollo cultural sostenible
<b>Dimensión económica</b>	Pobreza extrema	Ecosistema económico regenerativo	Desarrollo de programas e incentivos para el desarrollo empresarial y comercial
	Informalidad laboral		Oportunidades de empleo con capital intensivo pequeño
	Bajo desarrollo económico y empresarial		Promover el cooperativismo y proyectos de agricultura urbana comunitaria
<b>Dimensión urbano-ambiental</b>	Falta de infraestructura de servicios	Transformación integral y sustentable del territorio	Resignificación del suelo urbano
	Ocupación de zonas en riesgo, protección ambiental y/o no urbanizables		Distribución equitativa de los usos del suelo urbano
	Entorno sanitario deficiente		Proyectos que garanticen acceso a vivienda digna y definición de tipologías edificatoria
	Exclusión social		Cobertura total y adecuado acceso en infraestructura de servicios
	Tenencia ilegal del terreno		Recuperación de zonas de protección ambiental
	Déficit en acceso a vivienda y tenencia segura		Regulación del uso de la tierra
			Definición del espacio público efectivo y distribución de zonas verdes

FIG. 5/ Metodología estratégica y multidimensional aplicable en procesos de regeneración urbana de asentamientos humanos informales

Fuente: Elaboración propia

de mudar las condiciones de las áreas destruidas de la ciudad, de recuperar los centros históricos urbanos, de activar el espacio público, de preservar el paisaje tanto urbano como natural, de conservar los recursos, de revitalizar la economía y desarrollo, y, sobre todo, de permitir a las comunidades más afectadas una buena calidad de vida. Es por esto, que se selecciona la regeneración urbana como la alternativa más efectiva para el mejoramiento de las condiciones de comunidades con asentamientos humanos informales, proponiendo estrategias encaminadas al desarrollo humano sostenible.

De acuerdo con la metodología estructurada, en la dimensión sociocultural las estrategias de regeneración plantean la resignificación, consolidación y fortalecimiento del tejido social. El tejido social es una metáfora para referirnos al entramado de relaciones que configuran lo que llamamos realidad social (SZTOMPKA, 1995); la salud, educación, desarrollo cultural, seguridad social y servicios básicos son componentes del tejido social de una comunidad, por tal motivo, en los procesos de regeneración de los asentamientos informales es importante la búsqueda de la calidad de vida de la población asegurando que todas las familias vulnerables tengan acceso a los derechos correspondientes. Igualmente, en esta dimensión, el enfoque estratégico de gobernanza e institucionalidad debe significar el apoyo de entidades gubernamentales y/u organismos estatales en todos los procesos que involucren el mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos informales. Es preciso la gestión gubernamental en la prestación de los servicios de salud; en las comunidades informales se debe disponer de un centro hospitalario cercano que cuente con los niveles de atención requeridos por la comunidad. Asimismo, la realización de brigadas de salud, acompañamiento médico presencial o remoto, y control de las condiciones sanitarias en la población.

Por su parte, en los asentamientos informales es necesario garantizar el acceso a una educación de calidad promoviendo programas de alfabetización, infraestructuras escolares y gratuidad en la educación tanto primaria, secundaria y superior. De igual manera, los proyectos de regeneración deben involucrar el diseño, habilitación y construcción de espacios arquitectónicos para el desarrollo cultural y afianzamiento de talento en jóvenes y adultos; estos espacios arquitectónicos deben repensarse con el objetivo de ser entornos de creación, coexistencia, multiculturalidad, ideologías de género, transformación social y trascendencia en las sensaciones y experiencias de la comunidad. Mediante programas de promoción y desarrollo cultural se puede reducir la brecha de desigualdad, delincuencia y generación de conflictos territoriales, que son constantes en el afianzamiento de los problemas sociales de los asentamientos informales.

Por otro lado, una de las problemáticas observadas en los asentamientos seleccionados son las bajas tasas nutricionales. De ese modo, es esencial la asistencia gubernamental en gestión de Programas de Acompañamiento Nutricional (PAN), implementado en todas las edades. El objetivo es llegar al nivel de "hambre cero", donde las familias de estos asentamientos tengan acceso a una alimentación adecuada y control nutricional por parte de expertos en el tema. Por último, uno de los aspectos destacados o favorables identificados en los asentamientos informales es el cooperativismo y ayuda comunitaria; las familias se ayudan constantemente en procesos de autoconstrucción de vivienda, protección y limpiezas ambientales. Así, la metodología planteada se va enfocando en la coexistencia, cooperativismo e igualdad comunitaria, donde los procesos de regeneración urbana prioricen el "sujeto" (individuos que habitan en los asentamientos informales) como un grupo que crea conexiones y se interrelaciona entre los miembros de la comunidad forjando lazos de mutualismo y cooperación en un entorno.

Para la dimensión económica, los procesos de regeneración urbana se enfocan en estrategias de ecosistema económico regenerativo buscando mitigar las problemáticas de pobreza, informalidad laboral y bajo desarrollo económico. Por tal razón, se plantea promoción de programas e incentivos para el desarrollo empresarial y comercial donde se den nuevas oportunidades de empleo con capital intensivo pequeño y proyectos de agricultura urbana comunitaria. Es importante reconocer que todos estos planteamientos serán posible en la medida que los gobiernos nacional y local y, empresas públicas y privadas intervengan con apoyo financiero. Se debe reducir las tasas de desempleo o empleos informales observados en los asentamientos informales seleccionados. Ciertamente, no todos los miembros de estas comunidades cuentan con estudios especializados para ejercer ciertas laborales, algunos solamente terminaron primaria o secundaria. Aun así, se puede capacitar en estudios técnicos o tecnólogos a jóvenes y adultos para la generación y ofrecimiento de nuevas oportunidades laborales y creación de nuevas ideas de negocios que consigan apoyo por innovación y creatividad por parte de empresas.

Por último, una de las dimensiones que abarcan elementos físicos transformadores es la dimensión urbano-ambiental. Esta dimensión tiene un enfoque estratégico con base a la transformación integral y sustentable del territorio. Por tanto, uno de los elementos a intervenir en los procesos de regeneración es el tejido urbano. Del tejido urbano, las ciudades Latinoamericanas y del Caribe, así como otras de diferentes contextos, presentan fragmentación y segregación ocasionados por el desarrollo

del mercado neoliberal, el desarrollo inmobiliario contemporáneo y los asentamientos informales como un resultado inherente que plantea una diferencia del resto de tejidos y texturas urbanas y demarca visualmente las desigualdades territoriales que los identifica. De esa forma, las estrategias de regeneración se deben basar en la regulación de la ocupación y precio del suelo urbano, la compensación de los usos del suelo, la definición de un nuevo tejido urbano (tipos de texturas y tramas), rehabilitación del espacio público, construcción de equipamientos de carácter institucional y comercial, generación y preservación de zonas verdes y ecosistemas naturales en el entorno urbano, y generación de oportunidades en acceso a vivienda digna, así como la construcción de nuevas viviendas.

Para la regularización del suelo, es decir legalizar las viviendas en asentamientos informales y otras viviendas en suelos irregulares en términos legales, los países latinoamericanos han propuesto leyes, decretos, programas y proyectos como instrumentos de regularización de la informalidad del suelo. En Nicaragua y Venezuela han optado por leyes y decretos; en Argentina, Bolivia, Brasil y México han optado por leyes y programas; en Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay han optado solamente por programas. Por su lado, Ecuador es el único país latinoamericano que implementa programas y proyectos como instrumentos de regularización del suelo informal. De este modo, en los procesos de regeneración la regularización del suelo debe conseguirse mediante gestiones gubernamentales y apoyo público para tramitar la legalidad de los asentamientos en los casos que el suelo sea urbanizable.

Por otra parte, en la dimensión urbano-ambiental es primordial la recuperación del paisaje natural degradado mediante la desocupación de zonas en riesgo o no urbanizables por protección ambiental y la construcción del nuevo tejido urbano. Los asentamientos informales en tierras no urbanizables no pueden seguir ocupando estas zonas, por tanto, se debe garantizar su reubicación, no promoviendo un desalojo por uso de fuerza pública, sino implementar proyectos de reasentamiento y nueva generación de barrios mejorados integralmente. Asimismo, otro elemento necesario en la dimensión es la generación de nuevas alternativas y acceso a vivienda; en la búsqueda de la solución adecuada a los problemas relacionados con los asentamientos urbanos, los países latinoamericanos han adoptado ciertas medidas que van desde políticas públicas de vivienda, hasta proyectos y programas cuyo objetivo es vivienda para todos.

En los asentamientos informales seleccionados en Barranquilla, diversas ONG latinoamericanas como TECHO trabajan arduamente por mejorar

las condiciones de vida y viviendas precarias. Sin embargo, su esfuerzo se suma en mejorar de forma parcial y no integral la estructura de la vivienda. En Colombia, existen programas para el acceso a la vivienda, buscando mejorar la tenencia de la vivienda en los colombianos: *Programa de Vivienda gratuita, Ahorra Tú Arriendo del Fondo Nacional del Ahorro (FNA)*, iniciativa estatal *Mi casa ya o French No Vis*, etc. Además, cada distrito y ente territorial en Colombia tiene políticas de regulación de la ocupación del suelo y de asentamientos informales. Así como lo concibe ONU-HÁBITAT (2016), para el desarrollo del territorio es necesario reforzar las condiciones sociales del tema de la vivienda. De esa manera, bien gestionado, el sector de la vivienda puede ser una importante fuente de crecimiento económico, estabilidad y flexibilidad urbana, tanto en las nuevas planificaciones como en la rehabilitación y recuperación de los asentamientos informales.

Por lo anterior, los procesos de regeneración urbana en estos asentamientos buscan un desarrollo y acceso a vivienda digna, transformando de forma integral las tipologías edificatorias con cobertura total de los servicios públicos y evitando el hacinamiento o alta densidad por casa. Para esto los proyectos de regeneración, en el contexto del estudio colombiano, pueden plantear el diseño de Viviendas de Interés Prioritario (VIP) o Viviendas de Interés Social (VIS), con un área de construcción dependiendo de los requerimientos proyectuales. En cuanto al área construida de las viviendas que se proyecten, en el caso de los asentamientos informales muestra del estudio (estratos 1-2), estas pueden mantenerse en el rango de tamaño y área construidos de las viviendas actuales en Barranquilla y AMB, dependiendo del estrato socioeconómico. Según CAMACOL (2015) del total de viviendas actuales, el 32 % tiene un área que oscila entre 60 m<sup>2</sup> y 84.9 m<sup>2</sup>, el 18 % entre 85 m<sup>2</sup> a 99 m<sup>2</sup>, 15 % entre 45 m<sup>2</sup> a 59 m<sup>2</sup>, 9 % entre 100 m<sup>2</sup> a 149 m<sup>2</sup>, 8 % menos del 45 m<sup>2</sup>, 6 % entre 150 m<sup>2</sup> a 199 m<sup>2</sup>, 4 % entre 200 m<sup>2</sup> a 249 m<sup>2</sup>, 3 % entre 250 m<sup>2</sup> a 299 m<sup>2</sup> y 4 % con más de 300 m<sup>2</sup>. Por tal razón, el área de construcción de viviendas en los procesos de regeneración de estos asentamientos puede oscilar entre 60 m<sup>2</sup> a 90 m<sup>2</sup>, basándose en la estratificación socioeconómica y el número de habitantes por vivienda garantizando una ocupación habitacional adecuada.

## 5. Conclusiones

La precariedad, pobreza, ilegalidad, ubicación de asentamientos informales en zonas de riesgo ambiental, la falta de infraestructura y técnicas de construcción, y los millones de personas que viven en la informalidad, son rasgos que identifican

y caracterizan a los asentamientos informales en cualquier parte del mundo. No obstante, los mayores problemas relacionados con los asentamientos informales se presentan en los países o regiones del mundo en vía de desarrollo. De acuerdo con lo analizado, las posibles causas del surgimiento de asentamientos informales son las migraciones de campo a ciudad, el aumento de la necesidad habitacional e inseguridad en la tenencia de viviendas por parte de familias vulnerables o en situación de pobreza, la inadecuada planificación urbana, el desarrollo de mercados neoliberales que provocan la fragmentación urbana exponiendo las desigualdades sociales y económicas de los menos favorecidos y la informalidad laboral. Todos esos aspectos conllevan a la formación de asentamientos informales, normalmente localizados en zonas marginales de las ciudades, pertenecientes a suelos no urbanizables.

Asimismo, la principal consecuencia de la informalidad urbana es la marginalidad, exclusión urbana y segregación espacial que se presentan en estos asentamientos, donde el tejido urbano es compacto, las viviendas son autoconstruidas con materiales poco convencionales, hay alta densidad poblacional y hacinamiento, falta de infraestructura de servicios públicos, poco acceso a educación y salud, insalubridad, condiciones de delincuencia e inseguridad y problemas ambientales relacionados con inundaciones, deslizamientos y contaminación. Es importante, desde la arquitectura y urbanismo, proponer estrategias para el mejoramiento de las condiciones urbanas, sociales, ambientales y económicas de los asentamientos humanos informales alrededor del mundo.

Por otro lado, la regeneración urbana se plantea como procesos estratégicos y urbanísticos en búsqueda de la transformación integral y sustentable de las comunidades vulnerables o que se encuentren en entorno degradados, en este caso, los asentamientos humanos informales. La multidimensionalidad de la regeneración urbana enmarca enfoques estratégicos en sus distintas dimensiones buscando la prosperidad urbana y calidad de vida, mejor uso del suelo urbano, mejora de la vivienda, equilibrio entre lo físico y social, y el fortalecimiento del urbanismo sostenible. De esta manera, la aplicación de la regeneración urbana en los asentamientos informales puede ser eficaz y efectivo. En tanto, las estrategias planteadas estén apoyadas financieramente por la gestión del Gobierno para promover el mejoramiento y regeneración del sector con asentamientos informales, focalizando en cada uno de los aspectos a cambiar (dimensión social, económica, cultural y ambiental) en el sector.

Por su parte, los procesos de regeneración urbana deben enfocarse en el acceso a vivienda digna y mejoramiento de las condiciones sanitarias del

entorno mediante acceso a los servicios básicos. Las políticas y programas de vivienda que se proponen en muchos territorios para que las familias tengan acceso a un hogar digno, no son suficientes para satisfacer la verdadera demanda y necesidad habitacional. En algunos casos, la vivienda social es seleccionada como la herramienta para “beneficiar” a las personas de escasos recursos, a la población más vulnerable, para aquellos que quieren tener casa propia, pero su salario mensual no le alcanza para construir una o como la solución arquitectónica de viviendas en el mejoramiento integral de barrios. De cierto, la construcción de viviendas sociales ha mejorado las condiciones de vida de muchas familias que vivían en situaciones vulnerables, en otros casos, no se mejoró por completo el problema, puesto que la situación socioeconómica de las familias seguía siendo desfavorable.

La regeneración urbana de asentamientos informales debe transformar de forma integral las condiciones físicas, territoriales, ambientales y económicas de los asentamientos informales. Este proceso de intervención urbana debe tener un enfoque hacia el desarrollo sostenible, mitigando los problemas urbanos ocasionados por la ocupación ilegal de la tierra como la marginalización, exclusión social y urbana, pobreza económica, bajos niveles de salud, proliferación de enfermedades, contaminación ambiental y riesgos por deslizamientos o erosión de tierra. En América Latina es primordial el trabajo mancomunado entre la academia y los entes gubernamentales para la formulación de estrategias de intervención y transformación de asentamientos informales; modelos teóricos, conceptuales y prácticos aplicables en cada una de las zonas de la región latinoamericana, estudiando y caracterizando los tipos de informalidad y cómo deben ser la recuperación de estas zonas. En Colombia, la informalidad urbana ha sido un proceso de continuo crecimiento en los últimos años. Solamente en la ciudad de Barranquilla se identificaron más de cinco nuevas comunidades informales en los últimos tres años y la expansión informal en otras áreas ya urbanizadas de la ciudad, ocupando zonas de protección ambiental como el caso del barrio Las Flores.

Para concluir, a través del estudio realizado se estableció la indispensable necesidad de aplicar el desarrollo humano sostenible que busca armonizar las relaciones económicas, sociales y ambientales de tal manera que garanticen la supervivencia de sus habitantes, la necesidad de implantar un diseño institucional lo suficientemente fuerte que permita alinear las normas, las instituciones y la inversión buscando un mismo objetivo social que garantice el desarrollo sostenible de las comunidades con asentamientos informales. Todo esto acompañado de un trabajo cercano con la población para que

acepte y acompañe las políticas planteadas desde la planificación pública. La transformación integral de la vivienda, la recuperación del suelo urbano y el desarrollo sociocultural y económico, son puntos para tener en cuenta en las propuestas de solución a los problemas relacionados con sectores en asentamientos informales.

## 6. Bibliografía

- ACIJ & al. (2015): *Informe ante la CIDH sobre los asentamientos urbanos precarios de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires/Ciudad de México.
- ACOSTA, D. (2015): Asentamientos informales, caso de estudio infravivienda en Invasión polígono 4 de marzo en Hermosillo, Sonora, México. *Tesis para obtener el título de Máster Universitario en Gestión y Valoración Urbana: Asentamientos informales, caso de estudio infravivienda Polígono 4 de marzo en Hermosillo, Sonora, México*. Hermosillo, Sonora, México.
- ARTEAGA, I. & ESCALLÓN, C. (2012): Entre la renovación y el reciclaje de tejidos urbanos consolidados. El debate actual en Bogotá. *Hábitat y Sociedad*, 5, 57–75.
- ATRIA, J. & PÉREZ, I. (2015): Catastros de asentamientos precarios en América Latina: consideraciones metodológicas e implicancias de política. *Revista Espacialidades*.
- BUTERA, F. & al (2019): Energy access in informal settlements. Results of a wide on site survey in Rio De Janeiro. *Energy Policy* 134, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.110943>
- CALDERÓN, J. & al (2015): *Camino al progreso: Mejorando las condiciones de vida en los asentamientos humanos del Perú de los servicios básicos* – Representante de la comunidad “Puede ver que se está construyendo, un nuevo camino, una nueva cosas”.
- CASTAÑEDA-PÉREZ, Y. & HERNÁNDEZ-RAMÍREZ, A. (2021): Ciudad informal, territorialidades de producción social del espacio urbano en asentamientos humanos (Armenia - Quindío (Colombia). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 141-152. <https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.207.08>
- CEPE (2009): Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa CEPE.
- CHAKRABARTI, P. (2001): *Delhi's Ongoing Debate on Informal Settlements and Workplaces* - Issues of Environmental Jurisprudence. Leuven and Brussels, Belgium 23-26 May 2001.
- CHANAMPA, M. (2015): *Políticas públicas de mejoramiento barrial en los asentamientos informales barrios extensión Abel Amaya y extensión 30 de octubre de comodoro Rivadavia: efectos ambientales y comunitarios*. Autor: 78–93.
- CHAUDHURI, I. (2017): *Community Mobilization for Slum Upgrading through Sanitation in Roma Informal Settlements in the Paris Region*. *Front. Public Health* 5:213. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2017.00213>
- CLICHEVSKY, N. (2003): *Serie Medio ambiente y desarrollo. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas. CEPAL.
- CLICHEVSKY, N. (2007): Pobreza, informalidad y planificación regional y urbana. El caso de la gran área metropolitana del Valle Central de Costa Rica (GAM). *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 39(151), 172-174. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75762>
- CNUAH, Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, (2004): Estado de ciudades mundiales.
- CÓRDOBA-HERNÁNDEZ, R. & PÉREZ GARCÍA-BURGOS, A. (2020): “Urbanización inclusiva y resiliente en asentamientos informales. Ejemplificación en Latinoamérica y Caribe”. *Bitácora Urbano Territorial*, 30 (II): 61-74. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n2.81767>
- CURTIS, A. & al. (2017): Supporting local health decision making with spatial video: Dengue, Chikungunya and Zika risks in a data poor, informal community in Nicaragua. *Applied Geography* 87, 197-206.
- DELGADILLO, V. (2016): Ciudades iletradas: orden urbano y asentamientos populares irregulares en la ciudad de México. *Territorios* 35, 81-99. doi: <http://dx.doi.org/10.12804/territ35.2016.04>.
- DOWALL, D. (2007): *Brazil's Urban Land and Housing Markets: How well are they working?* In G. Ingram & Y.-H. Hong, *Land Policies and their outcomes* (pp. 405-438). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- ELLERTON, T. (2011): The regeneration of Liverpool: Connections and disconnections in a “joined-up” environment. *Local Economy*, 26(4), 260–268. <https://doi.org/10.1177/0269094211404625>
- FERNANDES, E. (2011): *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- FRA. (2009): *Housing Conditions of Roma and Travelers in the European Union Comparative Report*. Brussels.
- GÓMEZ, A. & CUVI, N. (2016): Asentamientos informales y medio ambiente en Quito. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 35(2016). *Historia ambiental en Europa y América Latina: miradas cruzadas* (pp. 101-119).
- & MONTEAGUDO, I. (2019): Modelo de regeneración urbana sostenible em sectores con asentamientos informales en Barranquilla, Colombia. *Revista Espacios*. Vol. 40 (Nº 14) Año 2019. Pág. 22.
- HERNÁNDEZ, J. & SIERRA, M. (2019): Abordando la informalidad urbana desde el taller de diseño: Mejoramiento del espacio público en barrios populares, Bogotá. *Estoa N° 17*, 69-78. doi:DOI: <https://doi.org/10.18537/est.v009.n017.a06>
- IRAEGUI, E. (2015): *Conceptos de Rehabilitación Urbana. El caso del per del casco viejo de Bilbao* (tesis de grado). Universidad Del País Vasco, Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología., Lejona, España.
- JIMÉNEZ, L. (2019): *El Heraldo. Las familias en Mallorquín*.
- JONES, P. (2016): *The emergence of Pacific urban villages: Urbanization trends in the Pacific islands*. Manila, Filipinas: Asian Development Bank.
- (2017): Formalizing the Informal: Understanding the Position of Informal Settlements and Slums in Sustainable Urbanization Policies and Strategies in Bandung, Indonesia. *Sustainability*, 1-27.
- KAZTMAN, R. (2003): *La dimensión espacial en las políticas de superación de la pobreza urbana*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- KUNDU, A. (2003): Provision of tenurial security for the urban poor in Delhi: recent trends and future perspectives. *Habitat International* 28 (2004) 259- 294.

- LEES, L. & MELHUISH, C. (2015): Arts-led regeneration in the UK: The rhetoric and the evidence on urban social inclusion. *European Urban and Regional Studies*, 22(3), 242–260. <https://doi.org/10.1177/0969776412467474>
- LOMBARD, M. (2015): Lugarización y construcción de asentamientos informales en México. *INVI*, 30, 117–146.
- LÓPEZ, N. (2016): *Urbanización desigual de la ciudad de Managua, de 1995 a 2015*. CLACSO.
- MACDONALD, J. (2004): *Pobreza y precariedad del hábitat en ciudades de América Latina y el Caribe. Serie manuales no. 38 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Santiago de Chile, Chile.
- & SIMIONI D. (1999): *Consensos urbanos: aportes del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos*. Chile: CEPAL.
- MAMDOUH, N. & GAMIL, E. (2017): *From Informal Settlements to sustainable communities*. Editorial Alexandria Engineering Journal, pp 1-10.
- MARCELO, A. (2015): Caracterización socio-geográfica de los asentamientos informales en el aglomerado gran resistencia. *IGUNNE*, 24(9).
- MIRANDA, V. (2017): El hábitat popular. Algunos aportes teóricos de la realidad habitacional de sectores desposeídos. *Revista Territorios*, (36), 217-238.
- MOSE, C. & SATTERTHWAITTE, D., (2008): *Towards Pro-poor Adaptation to Climate Change in the Urban Centers of Low-and Middle-income Countries*. Human Settlements Discussion Paper Series Climate Change and Cities 3: Global Urban Research Centre, International Institute for Environment and Development.
- NALAS (2011): "Challenges of regularization of informal settlements in South East Europe. Overview of the relevant urban planning and legalization laws and practice".
- NÚÑEZ-COLLADO, J. & WANG, H.-H. (2020): Slum upgrading and climate change adaptation and mitigation: Lessons from Latin America. *Cities*, 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102791>
- OBSERVATORIO GEOGRÁFICO DE AMÉRICA LATINA. (2014): *La problemática de los asentamientos informales en la producción del espacio urbano: el caso de Banda del Río Salí, área conurbada del Gran San Miguel de Tucumán. (Tucumán-Argentina)*. Tucumán.
- ONU-HABITAT. (2012): *The State of Arab Cities Report 2012*. ONU-Habitat.
- \_\_\_\_\_(2016): *Regeneración Urbana*. Madrid: ONU HABITAT.
- PAKREH, N. & ROSE, T. (2011): Health inequalities of the Roma in Europe: a literature review. *Cent Eur J Public Health* 19(3):139–42.
- PARES, M. & BONET-MARTI, J. & MARTI-COSTA, M. (2012): Does Participation Really Matter in Urban Regeneration Policies? Exploring Governance Networks in Catalonia (Spain). *Urban Affairs Review*, 48(2), 238–271. <https://doi.org/10.1177/1078087411423352>
- PAVA, C. (2017): *En 191 % crecieron áreas en riesgo de invasión en Bogotá. El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/bogota/crecen-areas-en-riesgo-de-invasion-en-localidades-de-bogota-160686>.
- PERLMAN, J. (2019): Ciudades sin tugurios, ciudades sin alma. Repensando los conceptos y las consecuencias de la marginalidad en las favelas de Río de Janeiro. *Andamios* Volumen 16, número 39, 207-233.
- PLOEGMAKERS, H. & BECKERS, P. (2014): Evaluating urban regeneration: An assessment of the effectiveness of physical regeneration initiatives on run-down industrial sites in the Netherlands. *Urban Studies*, 52(12), 0042098014542134-. <https://doi.org/10.1177/0042098014542134>
- REMESAR, A. (2012): Procesos de regeneración urbana. CR POLIS: Universitat de Barcelona. Version: 2, *In Progress*, DOI: [10.13140/RG.2.2.18192.61440](https://doi.org/10.13140/RG.2.2.18192.61440)
- RODRIGUEZ POTES, L. & VIDAL, E. & ROMANAS, J. (2014): Una mirada al Suroccidente de Barranquilla: Problemática urbana y socioeconómica. *Modulo Arquitectura CUC*, 13, 115-127.
- RUBIO DEL VAL, J. (2013): La rehabilitación integral de algunos conjuntos urbanos de Zaragoza. Una oportunidad para el reciclado sostenible. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 237-282.
- SEMANA. (7 de septiembre de 2017): La preocupante situación de las invasiones en Bogotá. *Semana*. Obtenido de <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/invasiones-en-bogota-un-problema-preocupante-y-de-inseguridad/38603>.
- SILVA, E. (2016): *48 años de asentamientos informales en Caracas*. ArchDaily Colombia. Accedido el 16 May 2020
- SLETTO, B. & NYGREN, A. (2016): Unsettling Neoliberal Rationalities: Engaged Ethnography and the Meanings of Responsibility in the Dominican Republic and Mexico. *International Journal of Urban and Regional Research* 39(5), 965-983. doi:DOI <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12315>
- SMITH, H. & al (2020): Toward negotiated mitigation of landslide risks in informal settlements: reflections from a pilot experience in Medellín, Colombia. *Ecology and Society* 25(1):19. <https://doi.org/10.5751/ES-11337-250119>
- SZTOMPKA, P. (1995): *Sociología del cambio social*. Madrid: Alianza Editorial.
- TECHO BARRANQUILLA (2018): *Mesa de deliberación IS (BAQ)*.
- TORRES TOVAR, C. A. (2008): Reflexiones sobre habitad y vivienda en Colombia, 1990-2008. In C. M. YORY, *Pensando "en clave" de habitad: Una búsqueda por algo más que un techo* (pp. 132-176). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_\_\_(2009): *Ciudad informal colombiana. Barrios construidos por la gente*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAM (UNEP). (2006): *City of Nairobi Environment Outlook*. Nairobi: UNEP, pp 36.
- VAN GELDER, J.-L. & CRAVINO, M. & OSTUNI, F. (2016): Housing informality in Buenos Aires: Past, present and future? *Urban Studies* Vol. 53 (9), 1958–1975. doi:DOI: <https://doi.org/10.1177/0042098015581801>
- VARGAS-DIAZ, I. C. & JIMÉNEZ-MORALES, E. (2013) : Integración socioespacial de asentamientos informales en Ibagué, Colombia.: Un proyecto de cooperación al desarrollo. *Bitácora Urbano Territorial*, 23(2), 117–128.
- WAKHUNGU, J. & al. (2010): Approaches to informal urban settlements in Africa: experiences from Kigali and Nairobi. *African Centre for Technology Studies (ACTS)*, 1-10. doi:DOI: [10.13140/RG.2.1.4148.4961](https://doi.org/10.13140/RG.2.1.4148.4961)
- YAGUE, J. (2017): *Revitalización vs Rehabilitación*. Madrid.
- ZEMAN, CL. & DEPKEN, D.E. & SENCHINA, DS. (2003): Ethnicity & health Roma health issues: a review of the literature and discussion Roma health issues: a review of the literature and discussion. *Ethn Health* 8(3):223–49.
- ZHENG, H. W. & al (2016): Neighborhood sustainability in urban renewal: An assessment framework. *Environment and Planning B: Planning & Design*. <https://doi.org/10.1177/0265813516655>

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N° 209, otoño 2021

Págs. 777-790

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.10>

CC BY-NC-ND



# Libertad, seguridad y exclusión: la experiencia de los barrios cerrados en Honduras

Óscar URTECHO-OSORTO

Miguel LANDA-BLANCO

Gabriela María VÁSQUEZ-GONZÁLEZ

Daniela María VÁSQUEZ-GONZÁLEZ

Psicólogos e investigadores de la Maestría Clínica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)

**Resumen:** Esta investigación tuvo el propósito de conocer las percepciones y experiencias de los habitantes de Distrito Central, Honduras, sobre los barrios cerrados. Se utilizó una metodología cualitativa, recolectando información vía entrevistas abiertas. Se percibe que habitar en barrios cerrados reduce el riesgo de ser víctimas de la criminalidad. Se consideran espacios seguros que permiten la interacción al aire libre y brindan protección a los bienes personales. Mientras los beneficiados los consideran necesarios para resguardarse de la inseguridad, quienes no viven en ellos piensan que los cierres de vías públicas son un problema. Además, existe una percepción ambivalente sobre la libertad en el barrio cerrado: hay quienes se sienten libres de circular, pero otros experimentan la sensación de encierro y vigilancia. El cierre y la vigilancia tienen costos económicos no accesibles para todos.

**Palabras clave:** Barrios cerrados; Seguridad pública; Percepción de seguridad; Criminalidad; Convivencia.

Recibido: 10.10.2020; Revisado: 23.3.2021

Correo electrónico: [ourtecho@gmail.com](mailto:ourtecho@gmail.com); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7404-6173>

Correo electrónico: [miguel.landa@unah.edu.hn](mailto:miguel.landa@unah.edu.hn); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7865-7593>

Correo electrónico: [gvasquezg@unah.hn](mailto:gvasquezg@unah.hn); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6982-8362>

Correo electrónico: [danyvasquez2@gmail.com](mailto:danyvasquez2@gmail.com); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2786-6464>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

## Freedom, security and exclusion: the experience of gated communities in Honduras

**Abstract:** The purpose of this research was to understand the perceptions and experiences of the inhabitants of Distrito Central (Honduras), regarding gated communities. A qualitative method was used, collecting information through open interviews. Living in gated communities is perceived as a safe option, with a lower crime vulnerability, providing protection for private property, and allowing outdoor interactions. Residents believe gated communities are an essential security strategy; however, those who do not live in them complain about the closure of public streets. In addition, there is an ambivalent perception regarding freedom in gated communities: some inhabitants perceive they have freedom of movement inside the community, but others experience feelings of lockdown and vigilance. Closure and surveillance have economic costs that are not accessible to all.

**Keywords:** Gated communities; Public safety; Perception of safety; Criminality; Coexistence

### 1. Introducción

En una reacción motivada por el temor al crimen y la violencia, en muchas zonas residenciales de América se ha tomado la decisión de implementar portones para controlar las entradas y salidas al espacio comunitario (HEDAYATI MARZBALI & al. 2012; BREETZKE & COHN, 2013). A estas localidades se les conoce como barrios cerrados y empezaron a surgir durante los años 90 del siglo pasado, a causa de que el papel del Estado como regulador y organizar del desarrollo urbano sufrió un deterioro significativo, que ha generado desorden e incluso la pérdida de control de algunas zonas de las ciudades (CARRERA HERNÁNDEZ, 2012).

#### 1.1 Estudios sobre los barrios cerrados

La existencia de los barrios cerrados está vinculada con la idea de que el comportamiento criminal está parcialmente influenciado por la interacción que el individuo tiene con el ambiente inmediato. Visto así, la configuración física de un espacio y las dificultades que plantea el acceso a él pueden aumentar o disminuir las posibilidades de que ocurra un evento criminal (ROGERS, 2018).

Esto supone la necesidad de imponer barreras físicas o portones para controlar los accesos y la limitación del flujo y movimiento de personas (REYNALD, 2015). En primera instancia, la finalidad de los portones es restringir la entrada de terceros a la comunidad, de manera que el ingreso de personas esté limitado a usuarios "legítimos" (residentes, visitas, etc.), de esta forma se reducen las posibilidades de

que un delincuente entre y perpetre un hecho criminal. Adicionalmente, esto genera un sentimiento de seguridad, puede mejorar la cohesión social e incrementar el sentido de pertenencia de los residentes de la comunidad (SIDEBOTTOM & al., 2018). Sin embargo, fuera de la comunidad cerrada, en un contexto macro, los límites y restricciones físicas son una expresión de la falta de cohesión en la sociedad, de las diferencias sociales no solucionadas. Son un intento de controlar un territorio a través de la delimitación del espacio, creando un "adentro" en el que priva la sensación de control y un "afuera" donde reina la inseguridad de la que se quiere escapar (RODRÍGUEZ CHUSMILLAS, 2006).

En las modalidades básicas, en las que generalmente existe una buena relación costo-beneficio, el manejo del portón recae exclusivamente sobre los vecinos (ROGERS, 2018). Sin embargo, algunas residenciales también cuentan con presencia de guardias de seguridad privada, quienes son contratados para controlar mejor el acceso de los usuarios (POW, 2013), y hay otras que incluso cuentan con cámaras de vigilancia en sus entradas. Se ha encontrado que la presencia de estos sistemas reduce significativamente la incidencia criminal en áreas residenciales (PIZA & al. 2019). Además, la efectividad en la prevención del crimen es mayor cuando el personal de seguridad privada tiene control sobre las cámaras, en comparación con el monitoreo de cámaras que ofrece la seguridad pública (WELSH & al. 2019).

No obstante, además de la sensación de seguridad que brinda, el portón es una representación simbólica de la división entre el espacio público y el privado. En este contexto, diversos estudios han encontrado que la preferencia de las personas por vivir en residenciales cerradas también

está asociada con valores relativos al prestigio y el estilo de vida (MOHAMED SALAH & AYAD, 2018). Visto así, las comunidades cerradas evidencian la desigualdad social que se manifiesta entre sus habitantes y los de las zonas pobres, particularmente en el contexto latinoamericano (COY & PÖHLER, 2002). Pero también, por tratarse de una reestructuración del espacio que segrega a los que pueden costearse vivir en estos lugares de quienes no pueden hacerlo, profundizan la desigualdad y la exclusión social (SVAMPA, 2001). Esto se evidencia en que un predictor importante para determinar la probabilidad de que un usuario viva en una residencia cerrada es el nivel educativo, existiendo una relación positiva entre ambas variables (VESSELINOV, 2012).

La segregación social y física propiciada por los barrios seguros afecta la manifestación y estructura de la vida pública y la interacción social entre grupos. Un patrón emergente de esta segregación se caracteriza por la cercanía espacial entre grupos divididos por muros y distintos sistemas de seguridad, viviendo separados en un mismo territorio. Esto, sumado al temor al crimen, resulta en comunidades cerradas con espacios privados y supervisados en donde los residentes se aíslan y desocupan de los problemas de la ciudad (CALDEIRA, 2001).

## 1.2 El contexto hondureño: violencia y barrios cerrados

Para poder comprender el fenómeno de estudio es importante ofrecer una breve caracterización de la situación de la violencia en Honduras. El país tiene la segunda mayor tasa de homicidios de Centroamérica, con 41,7 víctimas por cada mil habitantes, solo superado por El Salvador, con 62,1 víctimas (UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, 2019). A pesar de que la tasa de homicidios disminuyó sustancialmente después de 2011 (LANDA-BLANCO & al., 2020), durante 2019 aumentó 3.3 puntos en comparación con 2018, cerrando en 44, 7 por cada cien mil habitantes (OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA, 2020). En promedio, cada dos horas pierde la vida un hondureño víctima de un homicidio (OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA, 2018).

La principal causa de homicidios en 2019 fue el sicariato (34,2% del total), seguido por las riñas interpersonales (11,2%), los casos vinculados con la delincuencia organizada (drogas, maras, extorsión, enfrentamientos entre bandas criminales y secuestros o tentativa, 17,2%) y la delincuencia común (robos o tentativa, 6,0%). Además, 17 personas murieron a causa de

las “barras bravas” y 15 por violencia sexual (OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA, 2020).

El arma de fuego se posicionó como el principal instrumento de muerte homicida (72,7% del total de casos) y entre 2008 y 2018 la tasa de victimización por homicidio masculino (en un rango de edad entre 30 y 44 años) fue significativamente mayor que la femenina (LANDA-BLANCO & al., 2020). A esto hay que sumar que dos ciudades hondureñas, San Pedro Sula y Tegucigalpa, figuran entre las más peligrosas del mundo, en los puestos 15 y 33 (CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL, 2020). Durante el año 2018 el Distrito Central de Honduras reportó un total de 571 denuncias de robo y/o hurto a viviendas (OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA, 2019). Todo esto ha generado que el 87.6% de los hondureños reporten sentirse inseguros (OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA, 2018).

En Honduras, la implementación de barrios cerrados ha sido algo que se ha venido produciendo en los últimos 30 años. Antes de esto, en la década de los años 80, los cercos alrededor de una comunidad se consideraban algo propio de la clase social media. En la actualidad, con iniciativas como “Barrios más seguros”, estas estrategias preventivas han sido asumidas por colonias o barrios de distinto estrato social (CHAHÍN, 2013). Esta masificación de las medidas de seguridad que imponen restricciones a la circulación se debe, sobre todo, a los altos índices de violencia y criminalidad que se viven en el país.

Para el año 2011 el Distrito Central de Honduras registraba 58 barrios cerrados (CHAHÍN, 2013). Ese año la Alcaldía Municipal del Distrito Central emitió un acuerdo contentivo de la iniciativa “Barrios más seguros”, que permitía cerrar las urbanizaciones, controlando los accesos peatonales y vehiculares, como medida para contrarrestar la violencia y la inseguridad. La iniciativa está regida por el “Reglamento para la creación de circuitos de seguridad, barrios y colonias más seguras”, que dicta normas en aspectos como la solicitud del permiso, procedimientos, diseño e instalación de los dispositivos y funcionamiento de los circuitos de seguridad. Además, regula las responsabilidades, prohibiciones, sanciones y renovación de permisos (ACUERDO 0218, 2014).

Las motivaciones iniciales para el cierre de los barrios incluyen la violencia, la inseguridad y la desconfianza de los pobladores en la capacidad de respuesta de las autoridades para mantener el orden público. Debido a esto, la implementación de un barrio cerrado implica un proceso de

organización y participación ciudadana que fortalece las estructuras sociales locales (CHAHÍN, 2013) con el objetivo de garantizar la seguridad comunitaria. A esto hay que agregar que supone la creación de una serie de normas a las que los residentes (y sus amigos o parientes que decidan visitarlos) se someten voluntariamente para regular el acceso a su comunidad y las relaciones con aquellos que ellos mismos han designado para protegerlos (MILENA BUERBANO, 2009), algo que se evidencia en la FIG. 1 y la FIG. 2, que muestran entradas a barrios cerrados de Honduras.



FIG. 1/ / Se muestra el acceso a un barrio cerrado controlado por guardias de seguridad privada. Nótese que las reglas de entrada incluyen: 1) bajar la ventanilla del vehículo, 2) presentar el documento de identificación, 3) dar datos acerca del residente a quien se visita, 4) dar un trato respetuoso al guardia de seguridad, 5) no usar la bocina del vehículo, 6) los guardias de seguridad son los únicos que pueden movilizar la barrera.

Fuente: Elaboración propia.



FIG. 2/ / Se muestra el acceso a un barrio cerrado controlado por seguridad privada. El barrio cuenta con un portón, ofreciendo mayor protección que la garita mostrada en la FIG. 1.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la situación social expuesta se puede entender que entre los elementos motivadores para la implementación de medidas que restringen la circulación en los barrios están el miedo, la incertidumbre y la impotencia ante la criminalidad y la violencia (CARRERA HERNÁNDEZ, 2012). Se está en presencia entonces de una medida social que,

al proporcionar la sensación de seguridad, contrarresta los síntomas y no la causa de problema.

A lo expuesto se agrega el impacto que las medidas pueden tener sobre la concepción de barrio, residencial, colonia o comunidad, que dentro de un contexto amplio se han entendido como espacios interconectados con otros similares que dan forma a una sociedad (PULIDO CHAPARRO, 2016). Los controles de acceso, cercos y todas las restricciones a la movilidad que implican iniciativas como “Barrios más seguros” limitan los intercambios y las posibilidades de compartir espacios que tienen los miembros de diferentes comunidades, esto promueve una especie de segregación social (vinculada con la distribución de la riqueza) cuyo impacto no ha sido estudiado a cabalidad (RUIZ-TAGLE, 2016).

### 1.3 Propósito del estudio

Considerando lo planteado hasta aquí, el propósito del presente estudio es valorar el entendimiento social del cerramiento perimetral de algunos barrios del Distrito Central de Honduras. Esto permitirá conocer las percepciones y experiencias subjetivas que tienen los habitantes en relación con las comunidades cerradas como mecanismo preventivo contra la violencia y la inseguridad. Cabe aclarar que la inclusión muestral del presente estudio está restringida a residentes del Distrito Central de Honduras, hay características propias de otras comunidades hondureñas con barrios cerrados que no se ven reflejadas en los resultados presentes.

## 2. Metodología de investigación

### 2.1 Ámbito de estudio y participantes

Con el fin de lograr una comprensión del fenómeno de estudio desde la perspectiva de distintos actores, para seleccionar la muestra se consideraron condiciones contextuales como el tipo de residencia que la persona habitaba. En tal sentido, 29 entrevistas (48,33%) correspondían a informantes que viven en comunidades abiertas y 31 entrevistas (51,67%) a habitantes de comunidades cerradas. Las comunidades cerradas tomadas en cuenta pueden clasificarse en dos tipos: las diseñadas como barrios cerrados y las que no nacieron así, pero fueron cerradas con el tiempo debido a la inseguridad (CHAHÍN, 2013).

Se abordaron 51 barrios distintos, todos pertenecientes al Distrito Central de Honduras, alcanzando la saturación teórica. Del total de participantes, 36 (60%) eran del sexo femenino y 24 (40%) del masculino. Las edades de los informantes oscilaron entre los 18 y 62 años, con una edad media de 32,77 años (DE=10,60).

Los participantes fueron seleccionados de manera no probabilística, mediante un muestreo tipo bola de nieve. Los criterios de inclusión fueron: 1) ser mayor de 18 años, 2) habitar en el Distrito Central y 3) firmar el consentimiento informado. Este documento incluyó datos como el propósito del estudio, condiciones de participación (ausencia de remuneración, confidencialidad y solicitud de permiso para grabar la entrevista) e información de contacto del investigador principal.

## 2.2 Técnicas de recolección y triangulación de la información

La recolección de información se realizó mediante entrevistas semiestructuradas que contenían predominantemente preguntas abiertas. Con el fin de lograr una triangulación adecuada de la información se aplicaron guías de entrevistas diferentes, pero complementarias, para los participantes que habitan en barrios cerrados y para aquellos que viven en zonas con acceso abierto (Fig.3.). La recolección de información siguió una estrategia transversal de entrevista única. El levantamiento de información se realizó en febrero del año 2020.

## 2.3 Análisis e interpretación de la información

Una vez realizadas las entrevistas se procedió a transcribirlas textualmente. La información se analizó en tres momentos de lectura: aproximación, ordenamiento y sistematización del discurso de los entrevistados. La sistematización se llevó a cabo a partir de la identificación de categorías temáticas alrededor de las cuales fueron hilvanándose subcategorías, representativas de diferentes aspectos sobre un mismo tema, para producir un texto coherente que plasmará la subjetividad de los entrevistados. En este proceso se empleó una codificación axial de categorías que facilitó entender la relaciones temáticas y discursivas subyacentes en los textos de las entrevistas (SCHETTINI & CORTAZZO, 2015). Esto permitió realizar una triangulación de hallazgos con base en los puntos de vista de diversos actores.

## 3. Hallazgos de investigación

A continuación se presentan los principales hallazgos de esta investigación, articulados en temas y subtemas que reflejan el hilo discursivo de los informantes en torno a los barrios cerrados (las conexiones temáticas están destacadas en la Fig. 4). Entre estos hallazgos destacan algunos aspectos por los cuales los informantes se perciben como seguros dentro de los barrios cerrados, las ventajas y desventajas que tiene el

BARRIO CERRADO	BARRIO CON ACCESO ABIERTO
¿Su colonia cuenta o no con circuito cerrado?	¿Su colonia cuenta o no con circuito cerrado?
¿Por qué implementaron un circuito cerrado en su colonia?	¿Cree que es importante que su colonia tenga circuito cerrado? ¿Por qué?
¿Qué siente al vivir dentro de un circuito cerrado?	¿Qué siente al vivir en una colonia que no cuenta con circuito cerrado?
Si el día de mañana se eliminara el circuito cerrado de su colonia, ¿cómo se sentiría usted?	Si el día de mañana su colonia se convirtiera en un circuito cerrado, ¿cómo se sentiría usted?
¿Cuáles son las ventajas de vivir dentro de un circuito cerrado?	¿Cuáles son las ventajas de no vivir dentro de un circuito cerrado?
¿Cuáles son las desventajas de vivir dentro de un circuito cerrado?	¿Cuáles son las desventajas de no vivir dentro de un circuito cerrado?
Para usted, ¿qué tan importante es vivir dentro de un circuito cerrado? ¿Por qué?	¿Para usted es importante vivir dentro de un circuito cerrado? ¿Por qué?
Desde que se implementó el circuito cerrado en su colonia, ¿usted diría que la seguridad ha aumentado, se mantiene igual o ha empeorado? ¿Por qué?	

FIG. 3/ Guía de preguntas para informantes de barrios cerrados y abiertos<sup>1</sup>

Fuente: Elaboración propia

cierre, la incapacidad estatal para brindarle a la población un entorno con un mínimo de seguridad, la percepción de eficacia que las personas tienen sobre estos mecanismos de resguardo comunitario (considerando las ambivalencias que se generan en torno a algunos de ellos) y cómo los barrios cerrados pueden llegar a convertirse en símbolos de estatus y diferencias socioeconómicas

ese tipo de cosas, no se han dado.” -Mujer, 25 años, vive en barrio cerrado.

Esta percepción también la tienen quienes no viven en comunidades cerradas y esa es una de las causas por las cuales considerarían la implementación de esa medida en sus lugares de residencia.

“Más que todo por la seguridad, debería de tener circuito cerrado ya que a veces suceden cosas al-

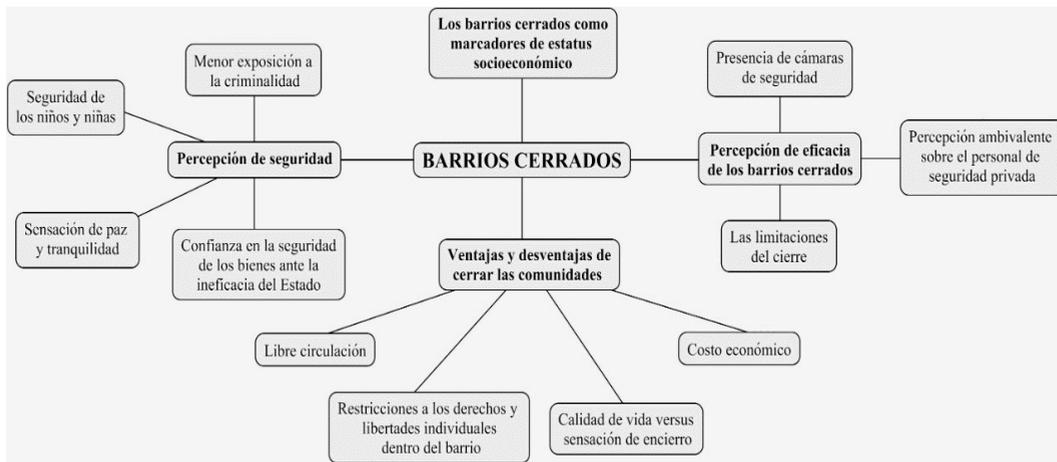


FIG. 4/ Diagrama de resultados que muestra los principales temas y subtemas que emergen del discurso de los informantes.

Fuente: Elaboración propia

### 3.1 Percepción de seguridad

#### 3.1.1 Menor exposición a la criminalidad.

El discurso de los entrevistados que habitan en comunidades cerradas y el de quienes no viven en ellas coincide en la percepción de que se trata de sitios de residencia que ofrecen protección ante la inseguridad y la violencia que imperan en la sociedad. En este sentido, cerrar las comunidades se percibe como un mecanismo de reducción del riesgo de sufrir asaltos, homicidios, secuestros e incluso para evitar que el barrio o colonia se convierta en un lugar donde los grupos delincuenciales realicen actividades. Así lo dicen dos entrevistados:

“Por lo peligroso de las calles, aquí había asaltos y en ocasiones venían a dejar cadáveres.” -Hombre, 28 años, vive en barrio cerrado.

“La seguridad ha aumentado porque antes había asaltos dentro de mi colonia, llegaban personas armadas, y ahora hay un registro y ya no suceden

rededor de la colonia, como asaltos, tiros, peleas de maras o matan a las personas cerca.” -Mujer, 18 años, no vive en barrio cerrado.

Este contexto de violencia hace que quienes no viven en barrios cerrados tengan miedo de las personas ajenas a su lugar de residencia y se sientan expuestas ante el accionar de los delincuentes. Para el caso, un entrevistado dijo:

“Me siento expuesto a que personas con malas intenciones puedan acercarse a donde uno vive (...); expuesto a personas que uno no conoce y que le pueden hacer algo incorrecto.” -Hombre, 25 años, no vive en barrio cerrado.

Así, el barrio cerrado se convierte en un espacio dentro del cual se puede andar libre de miedo, por oposición al afuera, la calle, lo que está excluido del circuito cerrado, donde se vive en constante incertidumbre a causa de la inseguridad.

“Le puedo decir que vivimos demasiado inseguros, yo soy una persona que me da miedo andar en la calle, fuera del circuito cerrado, entonces a mí me brinda seguridad.” -Mujer, 25 años, vive en barrio cerrado.

### 3.1.2 La seguridad de los niños y niñas.

Otra razón por la cual las personas se sienten más tranquilas viviendo dentro de los barrios cerrados es la seguridad que brindan para el desarrollo de los niños y niñas, ya que estos ambientes permiten que los menores salgan a caminar o jugar sin que los padres deban preocuparse tanto por la vulnerabilidad que representa vivir en espacios abiertos en términos de movilización de vehículos y personas ajenas a la comunidad, entre otras cosas. Esto se evidencia en los siguientes fragmentos de discursos de los informantes:

“Seguridad, siento que mi hija puede jugar de una manera que yo esté tranquila y al mismo tiempo creo que ella se siente tranquila.” -Mujer, 36 años, vive en barrio cerrado.

“Principalmente la seguridad, usted sabe que hay niños y ahí pueden andar jugando y como no entra ningún extraño, ellos pueden andar más tranquilos y uno está más tranquilo de que ellos salgan en la misma zona.” -Hombre, 24 años, vive en barrio cerrado.

“Hoy en día lo que andamos buscando los seres humanos es la seguridad, lo más importante es estar seguro en el lugar que uno tiene para sus hijos.” -Hombre, 28 años, vive en barrio cerrado.

### 3.1.3 Sensación de paz y tranquilidad.

Vinculada con la menor exposición a la criminalidad está la sensación de tranquilidad, paz y libertad de movimiento que las personas que residen en barrios cerrados expresan que experimentan. Unido a esto, quienes residen en espacios libres de estas condiciones de seguridad consideran que se sentirían más tranquilos si se implementaran en sus barrios o colonias, sobre todo porque esto les brindaría más seguridad durante la noche, que es cuando se producen muchas actividades delictivas. Estos puntos de vista afines se evidencian en los siguientes fragmentos:

“Después de que pusieron el circuito cerrado todos los vecinos se sienten cómodos, seguros, en paz, y ya nos sentimos libres de salir a cualquier hora, entonces hay tranquilidad.” -Mujer, 21 años, vive en barrio cerrado.

“No se trata de que sea un circuito cerrado porque puede haber un circuito cerrado de una tranca, pero si no hay seguridad por medio de un guardia armado, pues de nada serviría, ¿verdad? Pues

entonces en un dado caso es muy importante ya que, como mencioné anteriormente, hay privacidad, hay seguridad, la seguridad para nuestros hijos, que es lo más importante, ¿verdad?, y perdemos el miedo pues, porque ya sabemos que hay alguien que está cuidando nuestras casas, nuestras pertenencias, y lo más importante: a nuestra familia.” -Hombre, 47 años, vive en barrio cerrado.

“Sí es importante porque da cierta seguridad y tranquilidad durante el período de la noche.” -Hombre, 25 años, no vive en barrio cerrado.

### 3.1.4 Confianza en la seguridad de los bienes ante la ineficacia del Estado.

Una de las cosas por las que se percibe que los barrios cerrados son necesarios es porque sirven para garantizar la protección de los bienes de los ciudadanos, ante la incapacidad del Estado de cumplir con esta función en materia de seguridad. En este sentido, el barrio cerrado brinda a las personas la confianza de que pueden progresar sin temor en su comunidad, tal como lo expresa la informante siguiente:

“Pues no considero que sea tan importante, realmente debería de ser el Estado el que le brinde seguridad a toda la población de manera indiscriminada, pero reitero, dentro de lo que cabe, dentro de los parámetros, le da cierto nivel de confianza, solamente eso, y la tranquilidad de saber, por ejemplo, que su automóvil está estacionado y que nadie va a llegar a causarle daño.” -Mujer, 36 años, vive en barrio cerrado.

## 3.2 Ventajas y desventajas de cerrar las comunidades

### 3.2.1 Libre circulación

Paradójicamente, la percepción de libertad de movilización que tienen quienes viven en barrios cerrados se traduce en limitación de circulación libre para otras personas. Esto lo explican los entrevistados al decir que sienten que residir en espacios abiertos donde no existen limitantes para la entrada y tránsito de cualquier persona los vuelve vulnerables a la violencia e inseguridad que caracterizan a la sociedad. Debido a esto, limitar el acceso o controlar la entrada de personas por medio de reportes de vigilancia hace que la comunidad en general se sienta más segura. Los entrevistados comentan lo siguiente sobre este aspecto:

“La seguridad ha aumentado porque antes entraba cualquier tipo de personas a la colonia, de otras colonias, empezaba a introducirse la droga, la venta de droga, a introducirse carros que entraban por distintas entradas y una vez hasta dejaron un muerto en un carro y eso no traía para nada tranquilidad a los vecinos, entonces desde que se cerraron todas las entradas y solo quedó una, todo ha marchado en paz y tranquilidad y no ha pasado nada.” -Mujer, 21 años, vive en barrio cerrado.

“Claro que es importante tener circuito cerrado porque hay mucha delincuencia, transitan muchos tipos de personas y a veces en la colonia uno conoce los vecinos y el bloque donde uno convive, pero las demás personas que entran a la colonia uno no sabe quiénes son.” -Mujer, 49 años, no vive en barrio cerrado.

Esta obstaculización del tránsito, si bien tiene un fin loable y podría ayudar a toda una comunidad, también puede convertirse en un problema para los usuarios de las vías públicas que no residen en la zona beneficiada. Esto principalmente porque implica, por ejemplo, el cierre de algunas vías cuyo empleo hace más fácil llegar a un destino deseado. Este problema puede ser tan significativo que hay quienes perciben el poder usar las calles libremente como una importante ventaja de la ausencia de barrios cerrados; se trata sobre todo de las personas que no viven en ellos, tal como el siguiente entrevistado:

“Tal vez la facilidad con que uno puede pasar en determinada calle, por ejemplo. Anda en carro, quiere tomarse un atajo, una colonia sin circuito cerrado le facilita.” -Hombre, 25 años, no vive en barrio cerrado.

Estos mismos entrevistados perciben como un aspecto molesto de los barrios cerrados el que para entrar a ellos haya que seguir un protocolo que implique buscar y reportarse ante un guardia de seguridad. La ausencia de este protocolo es percibida como una ventaja de los barrios abiertos.

“Uno puede salir o entrar a la hora que sea sin tener que andar buscando un vigilante para que le abra un portón o algo así.” -Mujer, 48 años, no vive en barrio cerrado.

Incluso quienes viven en los barrios cerrados perciben como molesto el protocolo que deben realizar para entrar a su comunidad, que a veces les genera retrasos en materia de tiempo o los obliga a hacer fila antes de llegar a su casa. Sin embargo, esto es valorado como parte del precio que hay que pagar para vivir de forma segura, tal como lo expresa el siguiente informante:

“La incomodidad de estar abriendo y cerrando el portón cada vez que se va a salir, eso genera tránsito, entonces eso, pero en comparación con la seguridad, creo que sería un pequeño inconveniente nada más, pero lo principal es la seguridad.” -Hombre, 47 años, vive en barrio cerrado.

### 3.2.2 Restricciones a los derechos y libertades individuales dentro del barrio

Otra situación que los informantes perciben como un problema o desventaja son las restricciones a algunos derechos y al ejercicio de la libertad individual que puede incluir vivir en un barrio cerrado. Entre estas restricciones están, por ejemplo, las dificultades que el cierre pone al establecimiento de algunos negocios, como las pulperías (que no son rentables al estar restringido el flujo de posibles clientes), el problema que supone en términos de acceso a transporte cuando las personas que habitan en la zona no tienen carro propio y adentro de ella no hay puntos de taxis o mototaxis e incluso el control comunitario que se ejerce sobre los eventos sociales (como fiestas) que se organizan en los hogares. Así se expresa esto en los discursos de los informantes:

“No puedo tener una pulpería dentro del circuito, hay un mayor control de ruido y fiestas, esa sería una desventaja, hay horarios para todo.” -Hombre, 28 años, vive en barrio cerrado.

“Bueno, en mi caso en la colonia en que yo vivo no se cuenta con un punto de taxis o mototaxis para salir a la calle principal a tomar otro transporte público, ese sería una de las desventajas, porque queda muy largo.” -Mujer 24 años, vive en barrio cerrado.

El barrio cerrado también puede representar un problema en términos de opciones de movilización práctica desde el interior de la zona de residencia hacia el exterior, lo que para sus habitantes supone un inconveniente en materia de tiempo y accesibilidad rápida a otros lugares de la ciudad. Un informante expone este problema, que se convierte en la contraparte de los obstáculos que experimentan en la libre circulación los usuarios de las vías públicas que no viven en barrios cerrados, de la siguiente manera:

“La movilidad. Por ejemplo, en esta colonia nosotros tenemos varias salidas: una hacia el lado del Seguro Social, otra hacia el lado del bulevar Fuerzas Armadas y tenemos otra hacia la colonia El Álamo. La única que está habilitada es la de El Álamo. Entonces qué pasa, que si yo quiero ir al Seguro Social tengo que dar una vuelta porque todos los portones tienen barrotes y están todos cerrados con candado.” -Hombre, 28 años, vive en barrio cerrado.

### 3.2.3 Calidad de vida versus sensación de encierro

En general, los barrios cerrados proporcionan algunas condiciones adecuadas para mejorar la calidad de vida en sociedades que son inseguras. Entre estas condiciones o beneficios están, por ejemplo, que se puede disfrutar de una caminata al aire libre, visitar las áreas verdes de la comunidad y que se reduce el estrés vinculado con la posibilidad de que los delincuentes asalten las viviendas de los residentes. Todo esto actúa como un reductor de las preocupaciones de las personas, tal como se infiere de lo que dice este informante:

“Tengo paz, tengo tranquilidad, puedo salir a caminar, puedo salir a correr, puedo andar en el parquecito de la colonia, puedo dejar las puertas abiertas de mi casa y sé que no me va a pasar nada, tengo libertad.” -Hombre, 24 años, vive en barrio cerrado

“Es importante porque puedo dejar el carro afuera sin el miedo a que le hagan algo, también porque se puede caminar en la colonia sin preocupación por la delincuencia.” - Hombre, 27 años, vive en barrio cerrado.

No obstante lo descrito, vivir en estos barrios cerrados también puede asociarse con una sensación de encierro, con un sentimiento de limitación para salir de la comunidad que es uno de los precios que deben pagarse por la seguridad de que se goza dentro de ella. Así lo expresa un informante:

“Me parece que estamos como encerrados, pero creo que esto se ha implementado por falta de seguridad.” -Hombre, 53 años, vive en barrio cerrado.

Esta percepción de los barrios cerrados como lugares de confinamiento obligado también es compartida por las personas que viven en barrios abiertos:

“Es como estar en una cárcel prácticamente porque hay que estarle dando cuentas a la gente de a qué horas entro y a qué horas salgo... no parece justo tener que estar encerrado en su propio espacio, porque hay que prevenir lo que puede suceder.” -Hombre, 39 años, no vive en barrios cerrado.

### 3.2.4 Costo económico

Para vivir en un barrio cerrado los residentes deben aportar cuotas en efectivo que se emplean para mantener cerrada la comunidad, pagar a las guardias y, en el caso de que lo haya, tener en funcionamiento el sistema de vigilancia mediante cámaras. Estos gastos adicionales, agregados al presupuesto mensual de las familias, son percibidos como una desventaja por los residentes:

“Pues las desventajas, lo único es que aumentan los costos por el pago que se hace a la seguridad privada, que es la que se encarga día y noche del cuidado de las personas que residimos aquí en la residencial.” -Mujer, 46 años, vive en barrio cerrado.

Esta percepción también es compartida por personas que no viven en barrios cerrados, sobre todo en atención de que este costo excluye a algunos sectores, donde quienes residen no disponen de suficientes recursos económicos, de poder garantizar la seguridad de las personas mediante el cierre de la zona o el pago de vigilancia. Los informantes lo expresan así:

“Una de las desventajas, pues, es que incurren en gastos para poder pagar una vigilancia y no todas las personas pues cuentan con el recurso para poder pagarla.” -Mujer, 42 años, no vive en barrio cerrado.

“...hay un costo, no es gratis, entonces hay que mentalizarse en que hay que pagar una cuota a las personas que están encargadas de abrir cerrar portones, porque creo que uno solo no va a poder estar abriendo y cerrando un portón. Entonces eso, pero de ahí no veo otra desventaja.” -Mujer, 23 años, no vive en barrio cerrado.

## 3.3 Percepción de eficacia de los barrios cerrados

### 3.3.1 Las limitaciones del cierre

Un aspecto importante es que los informantes, a pesar de que viven en barrios cerrados, no se perciben del todo protegidos de la inseguridad y la violencia que caracterizan a la sociedad en la que está inserta su comunidad. En este sentido, el barrio cerrado puede aportar una sensación de seguridad y hasta cierto punto disminuye la exposición a la inseguridad, pero las personas tienen la permanente conciencia de que incluso dentro de sus márgenes pueden ser víctimas de la delincuencia. Un informante expone sobre esto:

“Desde el inicio ha habido circuito cerrado y aun así se han dado hechos, que asaltan en casas, incluso el año pasado en mi casa sucedió este hecho, y en este año 2020 en otra casa. Entonces, aunque haya vigilancia o tenga circuito cerrado, no es que se está exento, pero el hecho de ser circuito cerrado le da más seguridad y disminuye la inseguridad.” -Mujer, 26 años, vive en barrio cerrado.

A lo que puede suceder en el interior de la zona asegurada se suma la situación de las colonias circundantes, que muchas veces son violentas y carecen de los mismos mecanismos de control.

Esto se vuelve un riesgo cada vez que una persona sale de su hogar en el barrio cerrado, fuera del cual la estrategia de seguridad no puede garantizar su protección. Una informante dice lo siguiente sobre esto:

“La seguridad dentro de la colonia se mantiene, verdad, y se seguirá manteniendo mientras los ciudadanos, los pobladores de la colonia estemos pagando la mensualidad, pero en los alrededores siempre continúa la ola de violencia, criminalidad, y al estar en un circuito cerrado no es que está exento uno de que le pueda suceder algo.” -Mujer, 45 años, vive en barrio cerrado.

### 3.3.2 La percepción ambivalente sobre el personal de seguridad privada

Sobre los guardias de seguridad que trabajan para resguardar los barrios cerrados hay opiniones contradictorias, positivas y negativas, que reflejan la ambivalencia en la forma en que se les valora. Por una parte, hay entrevistados que coinciden en que la presencia de los guardias es bastante positiva, pues ellos se aseguran de que no entren personas ajenas a la comunidad y que exista un mejor control del acceso a la zona. Esto se evidencia en el siguiente comentario:

“Más seguridad, porque no entra cualquier persona y los guardias vigilan quién entra y sale.” -Mujer, 37 años, vive en barrio cerrado.

“Nos sentimos más seguros porque ya sabemos que tenemos un guardia de seguridad ahí y cualquier emergencia, pues solo nos va a alertar para tomar otras medidas. Ya con este método que implementamos creo que ya el ladrón o quien sea que vaya a delinquir lo va a pensar dos veces antes de entrar a nuestra propiedad pues.” - Hombre, 57 años, vive en barrio cerrado.

Por otro lado, hay personas que comentan que los mismos guardias podrían ser un riesgo para su seguridad. Esto se debe principalmente a que se les rota constantemente, así que mientras los guardias llegan a conocer las condiciones en las que viven las personas de la comunidad que protegen, estas muchas veces ni siquiera llegan a saber el lugar de procedencia de ellos. Así lo menciona una informante:

“Da cierto temor pues las compañías que se contratan para la vigilancia son rotativas. Usted hoy conoce a los guardias, mañana no; de la misma manera ellos sí pueden llegar a conocer su casa, su familia y sus comodidades. Entonces no es tan cien por ciento confiable porque no sabe el proceder de

los miembros del cuerpo de seguridad.” -Mujer, 45 años, vive en barrio cerrado.

### 3.3.3 Presencia de cámaras de seguridad

No todos los barrios cerrados tienen cámaras de vigilancia. Sin embargo, la presencia de estos artefactos es percibida de manera positiva por los miembros de las comunidades cerradas, que consideran que así se tiene un mejor control en general sobre el acceso y las circunstancias de la comunidad. Sobre esto, los informantes contestan lo siguiente:

“...ha aumentado la seguridad porque incluso tenemos cámaras de seguridad, me siento más segura, los ladrones se aíslan cuando ven que tenemos vigilancia de cámaras 24 horas, y los muros son altos.” -Mujer, 36 años, vive en barrio cerrado.

“...(la seguridad) ha aumentado porque se implementaron cámaras de seguridad. Así está usted más confiado en que no le va a pasar nada, o en que si usted sale no se van a meter a robar en su casa.” - Mujer, 24 años, vive en barrio cerrado.

### 3.4 Los barrios cerrados como marcadores de estatus socioeconómico

Cerrar una zona implica un costo económico que no todas las comunidades pueden sufragar. Debido a esto, los entrevistados que no viven en barrios cerrados perciben el residir en ellos como indicativo de un mejor nivel socioeconómico. Esta condición contribuye a crear, en el imaginario de las personas, diferencias entre las comunidades basadas en el poder adquisitivo, en este caso de los mecanismos para garantizar su seguridad. De esta manera lo expresa una informante:

“Es importante, ya que actualmente eso se está dando en colonias que tienen tal vez otro tipo de nivel o estatus socioeconómico. Podemos ver que las personas que tienen más poder adquisitivo cuentan con este tipo de servicio, lastimosamente donde vivo actualmente se dice llamar una ‘residencial’, pero nada que ver porque no cuenta con este tipo de servicios que ayudan a sentirte seguro.” -Mujer, 27 años, no vive en barrio cerrado.

## 4. Discusión

Los hallazgos de esta investigación indican que quienes habitan en una comunidad cerrada poseen una mayor percepción de seguridad en su

entorno que quienes viven en barrios abiertos. La sensación de estar protegidos es una de las causas de la proliferación de este tipo de zonas en Latinoamérica, junto al deseo de vivir en áreas urbanas bien acondicionadas y, por tanto, exclusivas (RODRÍGUEZ CHUMILLAS, 2002). Existen estudios que han determinado que las personas tienden a percibir una mayor tasa de criminalidad de la que objetivamente existe y que esto tiene un impacto negativo sobre su satisfacción con la vida (MANNING & FLEMING, 2017). En este sentido, que las personas que viven en comunidades cerradas experimenten una sensación de seguridad podría asociarse con una mayor satisfacción con la vida.

Indistintamente de su clase social, la mayor parte de los residentes entrevistados consideraban necesario contar con muros, barrotes, cierres de vías y demás medidas de seguridad para protegerse de la delincuencia, a pesar de que estas medidas producen una sensación de encarcelamiento (CALDEIRA, 2000). A esto se agrega que, aunque los barrios cerrados generalmente se consideran espacios seguros y efectivos para la prevención del crimen, el cierre no es percibido como garantía absoluta de protección ante la delincuencia y en muchos casos se desconfía de los mismos guardias de seguridad. Esto es congruente con otras investigaciones que identifican brechas de seguridad y presencia de crímenes en comunidades cerradas, elementos que hacen dudar de su efectividad (SHAMSUDDIN, ZAINI & BASHRI SULAIMAN, 2014).

A partir de lo descrito, puede decirse que la sensación de seguridad que brindan los mecanismos de los barrios cerrados no corresponde necesariamente con la realidad porque en muchos casos, sobre todo en ciudades latinoamericanas, existen grupos delictivos organizados tan fuertes que los guardias o las estrategias de seguridad de estas zonas son insuficientes para contenerlos, tanto por la extensión del territorio que protegen como por sus desventajas en materia de recursos y número de efectivos con los que cuentan (MALIZIA, 2012). Es viable suponer que esta realidad es conocida por quienes viven en los barrios cerrados, que se convierten así en mecanismos deficientes para proteger plenamente su estilo de vida. Que los asuman a pesar de esto es indicativo de la vulnerabilidad que experimentan, de su indefensión y de la necesidad de controlar su entorno -aunque sólo sea mínimamente- que tienen las personas económicamente más privilegiadas para poder convivir en una sociedad desigual, violenta y, por tanto, insegura.

Los elementos descritos dejan entrever la existencia de un conflicto emocional-cognitivo entre la sensación de seguridad y el miedo a que los mecanismos empleados para producirla fallen o incluso las mismas personas destinadas a ejecutarlos

se conviertan en los nuevos victimarios en el espacio que se considera seguro. Este conflicto interno de naturaleza individual, aunque casi generalizado dentro del barrio cerrado, es al menos un síntoma de un problema que atañe a toda la sociedad. El barrio cerrado es una manifestación de la fragmentación social que crece a partir de la desconfianza en el ordenamiento y las condiciones de la sociedad, afectando la subjetividad de sus miembros con sensaciones de inseguridad, aislamiento y, finalmente, soledad (GARCÍA OJEDA & ZAMBRANO CONSTANZO, 2005; CHAHÍN, 2013).

Esa fragmentación social se construye también a partir del factor económico, que es de vital importancia para implementar y mantener comunidades cerradas. Una consecuencia de esto es la privatización del espacio público y la distinción entre "residentes" y "extraños", es decir, se trata de una especie de segregación social sobre la base de la disposición de los recursos necesarios para cerrar una comunidad. Sin embargo, en el caso de las comunidades que han sido cerradas por sus habitantes, en realidad se trata de una autosegregación (ROITMAN, 2003) que obedece a la necesidad de tener control sobre el territorio que se habita, concebido según una idea vecinal compartida sobre cómo debería ser y actuarse dentro de la comunidad (BONILLA & VIZCARRA, 2016).

Detrás de este proceso de separación social está la necesidad de un grupo (que puede considerarse privilegiado) de protegerse de agresiones externas, mediante una acción que tiende a aumentar también el valor de sus propiedades. Esto pone en evidencia la complejidad del proceso que lleva a la autosegregación y lo expone como una consecuencia o al menos un indicador (capaz de acentuar el problema) de las desigualdades presentes en una sociedad (LEAL MALDONADO & GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, 2002).

El barrio cerrado crea un "adentro" y un "afuera", impidiendo así que quienes no habitan o están autorizados para entrar en el "espacio protegido" gocen de los parques, áreas e incluso las vías públicas, por lo que es común que se corten accesos directos a otras localidades, negando el derecho a la libre circulación de las personas y haciendo más engoroso el tráfico vehicular MÉNDEZ SAINZ, 2002). La tolerancia de estos serios inconvenientes que afectan a las libertades humanas básicas deja entrever la existencia de un dilema social que oscila entre la necesidad de vivir en seguridad y lo que debe sacrificarse para lograrlo. En este sentido, los barrios cerrados, al ser una respuesta que satisface, al menos en parte, las necesidades de la ciudadanía mejor posicionada económicamente, son excluyentes (CALLIES, D. L., FRANZESE, P. A. & GUTH, H. K., 2002) y se convierten en una evidencia que

cuestiona las capacidades de gobiernos y estados para brindar a la población las condiciones idóneas para desarrollar una vida larga, digna y plena, en condiciones de seguridad y paz.

Debido a lo expuesto, hay sociedades que han optado por implementar estrategias diferentes al barrio cerrado para hacerle frente a la inseguridad, como reducir las viviendas abandonadas en la zona, aumentar la presencia policial para el control social, planear y ejecutar actividades de integración y cohesión social, realizar talleres, conformar equipos de diferentes deportes, mejorar la imagen del espacio, trabajo conjunto entre las autoridades y la ciudadanía en la solución de los problemas y el desarrollo de un mejor planeamiento urbano (PINO FERNÁNDEZ, 2013).

Otra tensión emocional-cognitiva que experimentan los habitantes de los barrios cerrados, según lo hallazgos de esta investigación, se vincula con la convivencia dialéctica en ellos de dos constructos opuestos: sensación de encierro versus sentido de libertad. En parte esto se explica porque las personas que residen en barrios cerrados han formado identidades con rasgos compartidos alrededor del temor hacia el que no pertenece a su comunidad (ROJO MENDOZA & HENRÍQUEZ HASTE, 2010). Es decir, el barrio cerrado permite vivir con la percepción de libertad y seguridad en tanto excluye a quienes no pertenecen a él. La experiencia de esta sensación está acotada de acuerdo con el área asegurada, vigilada por cámaras y guardias, cercada y aislada. Esto hace que las personas, a pesar de los beneficios que tienen, también se perciban como encerradas o confinadas dentro del barrio.

Otro aspecto a considerar es que el discurso de los informantes denota que identifican a los barrios cerrados como espacios seguros para el desarrollo y la socialización de los niños y niñas que residen en ellos. Sin embargo, estos procesos de socialización se desarrollan dentro de un ambiente protegido, hasta cierto punto artificial y ajeno a la realidad social que rodea a la comunidad. Esto produce que los menores crezcan con poco contacto con niños u otras personas de comunidades diferentes a las suyas, algo que a la larga podría hacerlos desarrollar pocas habilidades de interacción con quienes no comparten características similares o que tengan problemas para desenvolverse en ambientes menos controlados que la zona donde habitan (SVAMPA, 2004).

El énfasis que hacen los informantes en las condiciones favorables para la infancia que brindan los barrios cerrados está vinculado con que la percepción que tienen los padres respecto a la seguridad de un espacio determina las actividades de convivencia que sus hijos e hijas pueden realizar (SHAMSUDDIN, ZAINI & BASHRI SULAIMAN, 2014). En este

sentido, la existencia de barrios cerrados es un reflejo de la incapacidad del Estado para cubrir las necesidades de seguridad básicas y garantizarle a la población espacios para su sano desarrollo (ROITMAN, 2003). A partir de esto, el barrio cerrado es el resultado del papel que la ciudadanía ha tomado para garantizarse ambientes seguros, ante el fracaso estatal en esta labor. Sin embargo, la naturaleza de estas acciones implica un costo económico que no pueden asumir miles de familias pobres que habitan también en barrios inseguros y de gran conflictividad social.

Esto pone en evidencia que deben generarse, a partir de políticas públicas, espacios de convivencia para todas las familias, pero sobre todo en aquellas zonas donde no pueden autogenerárselos. Un ejemplo de esto en Honduras son los "Parques para una Vida Mejor", que cuentan con áreas recreativas seguras, internet inalámbrica y canchas deportivas, entre otras cosas. Actualmente en el país hay más de 70 de estos parques, ubicados en zonas de alta incidencia delictiva, por lo que cada uno de ellos está resguardado por entes de seguridad pública (TASA DE SEGURIDAD POBLACIONAL, 2018). Estos espacios permiten que personas de diferentes estratos socioeconómicos puedan realizar actividades de recreación y que se promueva el desarrollo de habilidades de comunicación, interpersonales y de resolución de conflictos, sobre todo en los niños, por medio de la interacción social con grupos de pares, el juego, las actividades deportivas y el ejercicio. Todo esto facilita el desarrollo integral de los menores.

Otra alternativa de convivencia segura que se ha generado a partir de gestiones gubernamentales son las Recreovías, que consisten en la utilización temporal de espacios públicos para realizar actividades culturales y lúdicas en comunidades vulneradas por la violencia, fomentando así una cultura de paz, sana convivencia y hábitos de vida saludable (ABATE-FLORES & al., 2020). En tales eventos se cuenta también con la presencia de los entes de seguridad pública (PROGRAMA RECREOVÍAS POR LA PREVENCIÓN PARA UNA VIDA MEJOR, 2019). Si bien es cierto la necesidad de resguardo policial y militar es parte de la sintomatológica de una problemática social que aún no se soluciona, la creación de estas áreas es de gran beneficio para la ciudadanía.

## 5. Conclusiones

En conclusión, a partir de los hallazgos de esta investigación, puede decirse que los barrios cerrados tienen implicaciones individuales y sociales que van más allá de la acción de resguardo de una comunidad ante la inseguridad y la violencia.

Se trata de un fenómeno social que conlleva a la privatización sectorizada de la seguridad en la sociedad, a tono con la sustracción de funciones de la que es objeto el Estado en el marco del modelo neoliberal. Es, además, un reflejo de las desigualdades económicas y de oportunidades, que se manifiesta claramente en la capacidad de la que carecen unos y tienen otros para pagar y garantizar ellos mismos su seguridad. Todo esto afecta la cohesión a nivel de ciudad o país, creando reducidos comunitarios diferenciados y excluyentes que acentúan las diferencias económicas y sociales.

En estas condiciones, la convivencia diaria en y con el barrio cerrado genera en los individuos sensaciones ambivalentes que van desde percibirlo como un espacio necesario para garantizar su seguridad hasta verlo como un lugar de encierro y molesto porque supone la restricción, la mayoría de las veces ejecutada por personas no autorizadas para hacerlo, de derechos fundamentales como el de libre movilización. Por otra parte, aunque se cuente con los recursos económicos necesarios para la implementación de diferentes medidas de seguridad, y a pesar de que disminuyen la exposición a distintos actos de violencia, estas no son garantía de seguridad total puesto que, por la naturaleza del fenómeno en el territorio nacional, al salir de estos espacios cerrados la criminalidad y la violencia siguen siendo una realidad que aqueja a toda la población, sin distinción de estrato social o económico.

## 6. Limitaciones del estudio

A partir de lo expuesto, es posible vislumbrar que este estudio es limitado en relación con la complejidad del fenómeno. Para el caso, esta investigación no recolectó datos directos sobre la situación económica de los entrevistados ni información detallada sobre la disponibilidad y calidad de los servicios inmobiliarios que se brindan en el Distrito Central, tratando de identificar, por ejemplo, si la planeación de las zonas residenciales es adecuada. Además, es necesario analizar la incidencia que la conformación de pequeñas identidades comunitarias puede tener sobre el tejido social más general, en materia de diferencias socioeconómicas y conflictividad. Es oportuno indagar, incluso para efectos de gobernabilidad, los significados que la conformación de los barrios cerrados tiene para la ciudadanía en relación con el papel del Estado como principal garante de la seguridad de la población. Por último, otra limitación evidente es que algunos de los entrevistados llegaron a su lugar de residencia cuando este ya era un barrio cerrado, por lo que su visión de la evolución de la seguridad en su comunidad también es limitada.

## 7. Bibliografía

- ABATE-FLORES, C. & al. (2020): Implicaciones teóricas y prácticas de la adopción del Modelo de Servicio de Policía Comunitaria en Honduras. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 12(2), 87-98. <https://doi.org/10.22335/rct.v12i2.1137>
- ACUERDO 0218. (2014): *Diario Oficial La Gaceta de la República*. Tegucigalpa, Honduras, 27 de febrero de 2014.
- BONILLA, D. & VIZCARRA, S. (2016): Inseguridad y mecanismos barriales de protección en el Perú urbano. *URVIO: Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*(19), 37 - 52. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5526/552656689003/index.html>
- BREETZKE, G. & COHN, E. (2013): Burglary in Gated Communities: An Empirical Analysis Using Routine Activities Theory. *International Criminal Justice Review*, 23(1), 56 - 74. <https://doi.org/10.1177/1057567713476887>
- CALLIES, D. L. & FRANZESE, P. A. & GUTH, H. K. (2002): Urbanizaciones "encerradas" pactos y problemas. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 34(133-4), 473-490. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75289>
- CARRERA HERNÁNDEZ, A. (2012): Los barrios cerrados en la región interoceánica metropolitana de Panamá. *Tareas*(141), 5-30. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=535055524002>
- CHAHÍN, I. (2013): *Caracterización de las Urbanizaciones Cerradas como Fenómeno Residencial Emergente en la Ciudad del Distrito Central, Honduras*.
- CONSEJO CIUDADANO PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA Y LA JUSTICIA PENAL. (2020): *Metodología del ranking (2019) de las 50 ciudades más violentas del mundo*. <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1589-metodologia-del-ranking-2019-de-las>
- COY, M. & PÖHLER, M. (2002): Gated Communities in Latin American Megacities: Case Studies in Brazil and Argentina. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 29(3), 355-370. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1068/b2772x>
- GARCÍA OJEDA, M. & ZAMBRANO CONSTANZO, A. (2005): Seguridad ciudadana: el aporte de las metodologías implicativas. *Revista de Psicología*, 14(2), 63-79. <https://www.redalyc.org/pdf/264/26414205.pdf>
- HEDAYATI MARZBALI, M. & ABDULLAH, A. & RAZAK, N. & MAGHSOODI, M. (2012): The influence of crime prevention through environmental design on victimisation and fear of crime. *Journal of Environmental Psychology*, 32(2), 79-88. <https://doi.org/10.1016/j.jenvp.2011.12.005>
- LANDA-BLANCO, M. & CHEON, H. & REYES FLORES, L. & SPOHN, C. & KATZ, C. (2020): Violence in Honduras from 2008 to 2018. *Injury Prevention*, 26(2), 191-193. <https://doi.org/10.1136/injuryprev-2019-043536>
- LEAL MALDONADO, J. & GARCÍA-BELLIDO GARCÍA DE DIEGO, J. (2002): El crecimiento universal de la ciudad excluyente. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 34(133-4), 453-456. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75287>
- MALIZIA, M. (2012): La seguridad en las urbanizaciones cerradas, mito o realidad: el caso de Yerba Buena, Argentina. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 44(172), 335-347. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76131>

- MANNING, M. & FLEMING, C. (2017): The economics of private security expenditure: The influence of perceptions of crime. *Security Journal*, 30, 401-416. <https://doi.org/10.1057/sj.2014.24>
- MÉNDEZ SÁINZ, E. (2002): Urbanismo y arquitectura del miedo. Reflexiones sobre los fraccionamientos residenciales cerrados en México. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales CyTET*, 34(133-4), 491-501. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75290>
- MILENA BUERBANO, A. (2009): La convivencia ciudadana: su análisis a partir del "aprendizaje por reglas". *Revista Colombiana de Educación*(57), 28-45. <https://www.redalyc.org/pdf/4136/413635251003.pdf>
- MOHAMED SALAH, N. & AYAD, H. (2018): Why people choose gated communities: A case study of Alexandria metropolitan area. *Alexandria Engineering Journal*, 57(4), 2743-2753. <https://doi.org/10.1016/j.aej.2017.10.008>
- OBSERVATORIO NACIONAL DE LA VIOLENCIA. (2018): *Percepción ciudadana sobre inseguridad y victimización en Honduras*. Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad. Tegucigalpa: UNAH.
- \_\_\_\_\_. (2019): *Boletín Nacional Enero a Diciembre 2018*. Boletín, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad, Tegucigalpa. <https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/8198-boletin-nacional-enero-a-diciembre-2018-ed-no-52>
- \_\_\_\_\_. (2020): *Boletín especial sobre homicidios en Honduras, 2019*. <https://iudpas.unah.edu.hn/dmsdocument/9770-boletin-especial-nacional-enero-a-diciembre-2019>
- PINO FERNÁNDEZ, A. (2013): Vivienda social en la zona metropolitana de Guadalajara. *Geocalli*, 27(1), 13-60. [http://www.geografia.cucsh.udg.mx/sites/default/files/geocalli\\_14-27.pdf](http://www.geografia.cucsh.udg.mx/sites/default/files/geocalli_14-27.pdf)
- PIZA, E. & al. (2019): CCTV surveillance for crime prevention: A 40-year systematic review with meta-analysis. *Criminology & Public Policy*, 18(1). <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12419>
- POW, C.-P. (2013): Consuming private security: Consumer citizenship and defensive urbanism in Singapore. *Theoretical Criminology*, 17(2), 179-196. <https://doi.org/10.1177/1362480612472782>
- PROGRAMA RECREOVIAS POR LA PREVENCIÓN PARA UNA VIDA MEJOR. (2019): *RecreoVías*. Obtenido de <https://recreo-viashn.com/>
- PULIDO CHAPARRO, S. C. (2016): Las diferentes aproximaciones al estudio de los barrios en las ciencias sociales. *Investigación y Desarrollo*, 4(2), 411-443. <https://www.redalyc.org/pdf/268/26850086009.pdf>
- REYNALD, D. (2015): Environmental Design and Crime Events. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 31(1), 71-89. <https://doi.org/10.1177/1043986214552618>
- RODRÍGUEZ CHUMILLAS, I. (2006): Vivienda social latinoamericana: la clonación del paisaje de la exclusión. *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 1(2). [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/2022/TEM\\_isabelrodriguez\\_ARTICULO.pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/2022/TEM_isabelrodriguez_ARTICULO.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2002): Urbanizaciones cerradas en Latinoamérica. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 34(133-4), 459-472. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75288>
- ROGERS, C. (2018): Alley-gates and domestic burglary: Findings from a longitudinal study in urban South Wales. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*, 91(1), 5-21. <https://doi.org/10.1177/0032258X16683696>
- ROITMAN, S. (2003): Barrios cerrados y segregación social urbana. *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 7(146). [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(118\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(118).htm)
- ROJO MENDOZA, F. & HENRÍQUEZ HASTE, G. (2010): Imaginarios sociales urbanos vinculados a barrios cerrados en el Gran Concepción, Chile. *Sociedad Hoy*, 18, 65-83. <https://www.redalyc.org/pdf/902/90223045006.pdf>
- RUÍZ-TAGLE, J. (2016): La persistencia de la segregación y la desigualdad en barrios socialmente diversos: un estudio de caso en La Florida, Santiago. *EURE*, 42(125), 81-107. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612016000100004>
- SCHETTINI, P. & CORTAZZO, I. (2015): *Análisis de datos cualitativos en la investigación social. Procedimientos y herramientas para la interpretación de información cualitativa*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de La Plata. [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49017/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/49017/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- SHAMSUDDIN, S. & ZAINI, K. & BASHRI SULAIMAN, A. (2014): Effectiveness of Gated Communities in Providing Safe Environments for Children's Outdoor Use. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 140, 77-85. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.04.389>
- SIDEBOTTOM, A. & al. (2018): Gating Alleys to Reduce Crime: A Meta-Analysis and Realist Synthesis. *Justice Quarterly*, 35(1), 55-86. <https://doi.org/10.1080/07418825.2017.1293135>
- SVAMPA, M. (2001): *Los que ganaron: La vida en los contríos y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/eure/v29n88/art10.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2004): Fragmentación espacial y procesos de integración social hacia arriba: socialización, sociabilidad y ciudadanía. *Espiral*, 11(31), 55-84. <https://www.redalyc.org/pdf/138/13803103.pdf>
- TASA DE SEGURIDAD POBLACIONAL. (6 de marzo de 2018): *Parques para una Vida Mejor*. <https://www.tasadese-guridad.hn/proyecto.php?p=18>
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. (2019): *Global Study on Homicide: Homicide trends, patterns and criminal justice response*. <https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/gsh/Booklet2.pdf>
- VESSELINOV, E. (2012): Segregation by Design: Mechanisms of Selection of Latinos and Whites into Gated Communities. *Urban Affairs Review*, 48(3), 417-454. <https://doi.org/10.1177/1078087411429928>
- WELSH, B. & PIZA, E. & THOMAS, A. & FARRINGTON, D. (2019): Private Security and Closed-Circuit Television (CCTV) Surveillance: A Systematic Review of Function and Performance. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 36(1), 56-69. <https://doi.org/10.1177/1043986219890192>

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N° 209, otoño 2021

Págs. 791-804

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.11>

CC BY-NC-ND



# Alternativas del desarrollo urbano en el contexto del cambio climático: el caso de la Microrregión del Gran La Plata, Buenos Aires, Argentina

Rocío RODRIGUEZ-TARDUCCI<sup>(1)</sup>

Olga RAVELLA<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup>Arquitecta-Doctora en Geografía- Becaria Posdoctoral IIPAC-UNLP-CONICET

<sup>(2)</sup>Arquitecta, Profesora Consulta Facultad de Arquitectura y Urbanismo  
Universidad Nacional de La Plata FAU-UNLP.

**Resumen:** La emergencia del paradigma técnico económico basado en la informática, nuevas tecnologías asociadas y el cambio climático, modificaron drásticamente las transformaciones económicas y espaciales con efectos relevantes en la estructura social latinoamericana en general, y Argentina, en particular. El aumento de la desigualdad social y el incremento de la migración desde el campo y países limítrofes, se manifestó con mayor intensidad en las capitales del país, donde también se ha visto afectada la estructura socioresidencial y espacial, imposibilitando a un gran porcentaje de la población su derecho a la ciudad. Este artículo analiza la evolución de dichas transformaciones, a partir del análisis de las consecuencias socioespaciales provocadas por el cambio de paradigma, con el fin de proponer alternativas de nuevas formas de pensar las ciudades, para lograr el derecho a la ciudad de todos y cada uno de sus habitantes.

**Palabras clave:** Planificación urbana; Derecho a la ciudad; Transformaciones urbanas; Desigualdad social

## Urban development alternatives in the context of climate change: the case of the Micro-region of Greater La Plata, Buenos Aires, Argentina.

**Abstract:** The emergence of the technical-economic paradigm based on information technology, associated new technologies, and climate change, drastically modified economic and spatial transformations

Recibido: 25.09.2020; Revisado: 16.2.2021

Correo electrónico: [rociotarducci@gmail.com](mailto:rociotarducci@gmail.com); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4627-3736>

Correo electrónico: [olga.ravella@gmail.com](mailto:olga.ravella@gmail.com); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0251-1560>

Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

with relevant effects on the social structure of Latin America, in general, and Argentina, in particular. The increase in social inequality and the rise in migration from the countryside and neighboring countries, most intensely manifested in the country's capital cities, where the socio-residential and spatial structure has also been affected, made it impossible for a large percentage of the population to enjoy the right to the city. This article analyses the evolution of these transformations, based on an analysis of the socio-spatial consequences caused by the paradigm shift, with the aim of proposing alternatives for new ways of thinking about cities in order to achieve the right to the city for each and everyone of their inhabitants.

**Keywords:** Urban Planning; Right to the City; Urban Transformations; Social Inequality

## 1. Introducción

El presente artículo reflexiona sobre nuevas ideas para pensar el crecimiento urbano en el contexto de las profundas transformaciones provocadas por el paradigma técnico económico, basado en la informática y nuevas tecnologías asociadas, que afecta tanto a las relaciones sociales de producción, como a la calidad de vida de las ciudades y sus pobladores. Dichas transformaciones modificaron la sociedad industrial hacia la actual sociedad del conocimiento. A partir de estas reflexiones, se propone analizar diversas alternativas relacionadas con el derecho a la ciudad, la integración social, la morigeración de la contaminación ambiental y la adaptación al cambio climático, en la búsqueda de lograr un hábitat más equitativo y equilibrado.

Con la revolución industrial, cada cambio tecnológico modificó las relaciones de producción que se reflejaban en mutaciones de las estructuras económicas y urbano-territoriales, en el funcionamiento de las mismas y en los comportamientos sociales. Asimismo, se configuró un modelo energo-intensivo, tanto productivo como urbanístico, que afectó al medio ambiente, debido al desarrollo insustentable, sobrepasando los límites de determinadas variables esenciales para garantizar el futuro. Estas consecuencias comenzaron a visualizarse a fines de la década de 1960 conjuntamente con la emergencia de los primeros indicios del nuevo paradigma técnico-económico, cuyo factor clave es la microelectrónica barata y las nuevas tecnologías.

Desde la conferencia sobre medio ambiente realizada en Estocolmo del año 1972 y el Informe *Meadows* sobre crecimiento cero del Club de

Roma<sup>1</sup>, se alertó acerca del deterioro ambiental que devendría si se continuaba con el mismo modelo productivo. En este contexto, se sugirieron medidas y normativas que fueron luego planteadas en foros internacionales sobre ambiente, primero, y cambio climático más tarde, que se sintetizan en la Agenda 2030 del año 2018<sup>2</sup>.

En las últimas décadas, a partir de la profundización del nuevo paradigma técnico económico, se alteraron radicalmente las relaciones de producción de la sociedad industrial, y de éstas, se pasó al mercado y consumismo. Se precisaban así nuevas ideas funcionales al desarrollo del modelo económico, que modificaran drásticamente aquellas formas de producción que requerían alto consumo de los recursos naturales, incrementando los factores que aceleraron el cambio climático, tales como la devastación de la biodiversidad, el extractivismo, la deforestación y el alto grado de contaminación. En ese contexto, fue el capital financiero transnacional quien planificó y organizó los procesos urbanos, determinando los espacios de cada ciudad, independientemente de su historia y cultura, tratando de quitarle toda especificidad.

El posmodernismo propuso la individualidad como factor esencial del comportamiento de los seres humanos y la necesaria ampliación de nuevos reclamos por intereses particularizados, negando el rol controlador del Estado, el olvido de la historia, y la demanda de particularidad de cada individuo. Se constituyó, así, en la base filosófica del modelo económico y el neoliberalismo,

“una ideología que se basa en la construcción de un sistema justificativo de modelar el conjunto de

<sup>1</sup> Los límites al crecimiento (*The Limits to Growth*) es un informe encargado al MIT por el Club de Roma que fue publicado en 1972, poco antes de la primera crisis del petróleo. La autora principal del informe, en el que colaboraron 17

profesionales, fue Donella Meadows, biofísica y científica ambiental, especializada en dinámica de sistemas.

<sup>2</sup> Agenda 2030: <https://www.onu.org.ar/agenda-post-2015/>

la sociedad y no sólo de mercado en base a principios individualistas competitivos no solidarios” (CASTELLS, 2019)<sup>3</sup>.

La incorporación de la robotización y las tecnologías de la información disminuyeron sustancialmente la demanda de mano de obra de baja y/o media calificación, que fue la base del modelo fordista de producción, desplazando el sistema económico a importantes grupos de trabajadores que conformaban lo que se denominó la clase obrera. Estos sectores pasaron a ser parte de los grupos denominados masa marginal desempleada, que sólo podían acceder a trabajos marginales o a subsidios otorgados por el Estado. Esta calificación podría asimilarse a la definida por Marx a mediados del siglo XIX de lumpemproletario, en el contexto del desarrollo de la sociedad industrial. En relación a la problemática laboral en este momento de la historia, la perspectiva de ASTARITA (1996:35), indica

“que los trabajadores se ven confrontados a nuevos ataques a sus niveles de vida, a la necesidad de oponer a las tendencias del capital una estrategia internacionalista y a resistir las nuevas formas de explotación en desarrollo por el capital, para evitar a la humanidad los horrores que se ven a diario, la desocupación y la miseria, por un lado, la sobreabundancia de capitales y fuerzas productivas no utilizadas por otro lado”.

La denominada masa marginal desempleada, acrecentada por la migración de miles de campesinos y pequeños propietarios expulsados de sus tierras por las grandes agroindustrias, por la agricultura corporativa para la exportación, por la dinámica racional del mercado mundial neoliberal, es la población que actualmente pugna por el suelo de las grandes ciudades en Argentina. Estas poblaciones arriban a un espacio

“que apenas entienden o se pueden permitir, un hábitat que hoy, extrañamente, no es ni significativamente urbano ni claramente rural, sino una mezcla de ambas realidades, una nueva realidad resultado de un fenómeno de empuje-cesión, un círculo vicioso de desposesión que absorbe gente hacia la ciudad y al mismo tiempo escupe a otros de los centros gentrificados, forzando a los pobres urbanos de siempre y a los recién llegados más vulnerables a abrazarse mutuamente en la periferia, allí fuera en zonas delimitadas de marginalización social, allí fuera, en la banlieue global” (MERRIFIELD, 2011:2).

Desde esta lógica surgen las denominadas urbanizaciones informales y las ocupaciones organizadas de tierra, que ya dominan el escenario de la urbanización mundial. Las mismas que DONZELOT (1999) con la imagen de la aglomeración de pobres en las metrópolis del mundo lograra sintetizar en el estado de la cuestión urbana a fines del siglo XX.

En Argentina, las denominadas urbanizaciones informales, entendidas como todo tipo de urbanización que no se ajusta a la normativa vigente, se suelen localizar mayoritariamente sobre áreas periféricas, sin el adecuado acceso a los servicios urbanos básicos indispensables, así como sobre áreas degradadas o de fragilidad ecológica, que carecen de los mínimos recursos elementales para la vida urbana (RODRÍGUEZ TARDUCCI, 2020). Del mismo modo, otra modalidad de urbanización, las denominadas urbanizaciones cerradas, vinculadas a sectores con mayores recursos, conviven con la informalidad, ocupando y afectando las mismas áreas de fragilidad ambiental, entre las que pueden mencionarse los humedales. Estas dos modalidades de ocupación del territorio, se han convertido en tema de investigación de distintas disciplinas, analizando exhaustivamente las características sociales, económicas, ambientales, de salubridad, de trabajo, de apropiación, equidad, segregación, marginalidad, derecho a la ciudad y al suelo urbano. En este sentido, el posmodernismo moldea un tipo de pensamiento que atraviesa las ideas sobre el desarrollo urbano, el medio ambiente en general y la vivienda de los sectores populares en particular, y que se traduce en determinar el derecho de los individuos a elegir su lugar de residencia y la forma de su espacio particular.

El neoliberalismo y las organizaciones del Estado, en América Latina en general y en Argentina en particular, comenzaron a gestionar conjuntamente con los sectores privados cuestiones como el uso del suelo en el desarrollo urbano. Determinaron así el crecimiento urbano sin restricciones, como parte de la actuación del mercado y de los requerimientos individualistas y no solidarios de la sociedad, provocando como consecuencia espacios fragmentados, inequitativos, sin las mínimas consideraciones sociales ni ambientales que posibiliten una adecuada calidad de vida.

<sup>3</sup> Conferencia en Valparaíso. Puerto de Ideas. Noviembre 2019.

Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=q9blcS9bxOO>

A partir de las ideas y consideraciones desarrolladas surgen algunas cuestiones sobre los requerimientos económicos, sociales y culturales emergentes del cambio socioeconómico y climático que requieren nuevas soluciones, tanto en el contexto global como local. Desde la visión económica europea, diversos grupos de especialistas plantearon el concepto de renta básica universal como una opción que comenzó a implementarse como planes pilotos en diversos espacios. Con motivo de la actual pandemia, se replantea en el mundo en general, y en Argentina en particular, dicho concepto como un posible camino para resolver la problemática social que devendrá en el futuro. Del mismo modo, otros conceptos son aplicados en algunos proyectos relacionados con la llamada economía circular, como otras de las modalidades planteadas para la resolución de problemáticas sociales. Desde la visión urbanística se plantea la siguiente pregunta: ¿Cuáles serían los modelos de organización y crecimiento urbano que responderían a los requerimientos del modelo económico y ambiental actual y que mejoraran la calidad de vida urbana y el derecho a la ciudad? Para intentar dar respuesta a esta pregunta, en este trabajo se ha implementado una metodología basada en la combinación de dos estrategias de tipo cualitativo.

En primer lugar, el análisis de contenido de un corpus documental conformado por un conjunto de material bibliográfico e investigaciones relativas a:

1. Los emergentes productivos, sociales, económicos que afectan al trabajo y a la calidad de vida de las personas,
2. Los desarrollos teóricos y análisis de problemáticas socio-espaciales
3. Los problemas derivados del cambio climático, desde un enfoque interpretativo (CÁCERES, 2003:53-82). En segundo lugar, el texto se nutre de los resultados de distintas investigaciones relacionadas con la problemática social, urbana y ambiental, desarrollada por investigadores del Instituto de Investigación y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC), que con distintas metodologías produjeron resultados sobre la interacción entre políticas públicas, desarrollo urbano, déficits habitacionales, la problemática territorial desde el ambiente, la pobreza y la salud.

En cuanto a la organización del presente artículo y para una mejor comprensión del lector, el mismo se compone de cuatro apartados. El primero busca interpretar algunas cuestiones teóricas

relacionadas con conceptos como derecho a la ciudad y los emergentes del modelo económico. El segundo busca sintetizar la situación de la región en la que se incluye la ciudad de La Plata, Buenos Aires Argentina, como recorte del área de estudio. El tercero expone algunas de las posibles alternativas para un desarrollo urbano más equitativo y equilibrado. El cuarto y último, presenta las conclusiones a modo de reflexión final y sienta las bases para futuros debates.

## 2. Una revisión conceptual: El derecho a la ciudad en el siglo XXI

En la última década se retomaron algunas conceptualizaciones que tratan de fundamentar teóricamente la necesidad de la búsqueda de nuevas formas de producción del espacio urbano. Entre ellas, cabe destacar las formuladas por FERNÁNDEZ WAGNER (2011:2), en Argentina. Estas proposiciones, sobre la cuestión urbana y el derecho a la ciudad, retoman algunos conceptos ya formulados a finales de la década de 1960 y 1970, con el surgimiento del paradigma técnico-económico actual.

En este sentido, la cuestión urbana desarrollada por CASTELLS (1974), marcó el inicio para explicar la ciudad desde la visión sociológica, en un momento en el cual la sociedad industrial entraba en crisis y se esbozaba el advenimiento de la sociedad informacional. A partir de reacciones puntuales de algunos barrios degradados de París, de los cuales sus habitantes eran expulsados con diferentes estrategias a partir del proceso de modernización, Castells planteó, por primera vez en 1974, que las luchas urbanas por el derecho al suelo constituían una de las formas de producción de la ciudad. Estos planteamientos se constituyeron en el foco central del análisis de la cuestión urbana, aunque no se pensaban respuestas espaciales a las nuevas evidencias socio-económicas. Simultáneamente, LEFEBVRE (1975), abordó el derecho a la ciudad como el derecho de los ciudadanos a vivir en territorios propicios a la convivencia y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos sean factores de desarrollo colectivo e individual. El derecho de todos a disfrutar de un entorno seguro que favorezca el progreso personal, la cohesión social y la identidad cultural. El derecho a la ciudad es en Lefebvre el derecho a vivir juntos, a que la ciudad sea el escenario del encuentro para la construcción de la vida colectiva. Un objeto social y al mismo tiempo espacial, colectivo y público, cultural y político; el espacio de la identidad, la participación, la decisión colectiva; el espacio de la experiencia (física, mental, espacial, imaginaria) de/en la ciudad; el espacio de las relaciones ilimitadas en un espacio

físico limitado. Asimismo, el autor diferenció los conceptos de hábitat, como el conjunto de funciones, prescripciones, empleo del tiempo, y habitar, como la apropiación del espacio. A partir de estas ideas, en América Latina, LADIZESKY & WINOGRAD (1979:25), desarrollaron su tesis sobre el concepto de hábitat como “la conjunción entre las acciones sociales, espaciales, políticas y de gestión de las mismas”. Los autores replantearon el concepto tradicional de vivienda, para ser entendida no como techo o refugio, sino como parte constitutiva de todos los espacios necesarios para que el individuo realice sus actividades durante las 24 horas del día: los espacios laborales, sociales, educativos y culturales.

Desde esta perspectiva, el derecho a la ciudad podría alcanzarse a partir de la formulación de políticas de reforma urbana, tomando como ejemplo las realizadas en Cuba, Bolivia y Colombia. En este sentido, la reforma urbana planteada por HARDOY & MORENO en 1972, proponía lograr los siguientes objetivos:

(i) mejorar la distribución del poder económico y político y de los recursos; (ii) asegurar a la tierra urbana su función social como recurso fundamental de la economía y la sociedad, y no como bien enajenable cuyo valor es determinado por las fluctuaciones del mercado; (iii) lograr una sociedad más integrada y con participación más amplia, sin las limitaciones impuestas por la marginalidad; (iv) formar una estructura espacial nacional conducente al mejor uso de los recursos; (v) facilitar la labor del Estado en la construcción de viviendas e infraestructuras; (vi) suprimir los obstáculos que impiden controlar el adecuado crecimiento de las ciudades, y adecuar su estructura interna a las funciones determinadas en un plan de desarrollo.

Estos planteamientos se basaron en el desarrollo de la sociedad industrial fordista, basada en una amplia demanda de mano de obra y la necesidad de los poderes locales de contar con bancos de tierras a partir de tierras fiscales, la expropiación de tierras vacantes, y esbozos de medidas legales para disminuir el impacto de la creciente especulación inmobiliaria. Sin embargo, estas visiones vinculadas con los planteos del derecho a la ciudad, basados en la crítica de Lefebvre a los grandes conjuntos habitacionales de Francia sustentados en los principios del movimiento moderno, no proponían alternativas físico-espaciales para lograr ese derecho a la ciudad que pregonaban la sociología y filosofía.

Mientras las discusiones se desarrollaban en el ámbito académico global y local, en las décadas de 1960-1970, en Argentina, el Estado construyó diversos planes de viviendas destinadas a sectores de menos recursos. Los modelos urbanísticos

utilizados provenían de los principios del movimiento moderno implementados en la posguerra europea. Dichos planes, cuya adjudicación no conllevó un proceso de selección transparente, no lograron alcanzar el derecho a la ciudad en los términos planteados desde la academia. Algunos de esos conjuntos habitacionales concebidos como vivienda-techo fracasaron por diversas causas: en primer lugar, debido a que

“el problema supera a la vivienda y asume complejidad como cuestión por las condiciones particulares del habitar urbano que conjugan un conjunto de bienes y servicios re-mercantilizados, sujetos a una progresiva valorización del suelo y su régimen de posesión y uso exclusivo” (FERNÁNDEZ WAGNER, 2011:2).

En segundo lugar, porque dichos planes estaban destinados, fundamentalmente, a grupos socioeconómicamente homogéneos, que dependían de ingresos provenientes de trabajos informales, convirtiéndose en verdaderos *ghetos*, con todos los problemas emergentes, frente a las reiteradas crisis ocurridas en el país. Otros, en cambio, adjudicados a sectores de clase media se constituyen en la actualidad, como ejemplos del mal denominado urbanismo sustentable. Los fracasos registrados muestran que el derecho a la ciudad y el problema de la vivienda no se resuelven solamente con planes, como reclaman en la actualidad muchos políticos y activistas sociales, entendidos como un techo donde vivir y no como lo que realmente es, un sistema complejo. El derecho a la ciudad, debiera reconsiderarse, ya que se constituyó en un lugar común en el mundo de los estudios urbanos, el planeamiento y la arquitectura, invocado tanto por Harvey como por el Banco Mundial, con intenciones radicalmente divergentes. Surge entonces la pregunta: ¿Cómo ha podido el Banco Mundial domesticar el Derecho a la Ciudad, en un marco de democracia neoliberal, cuando de hecho el programa político específico de Lefebvre, expresado en este eslogan hoy tan popular, era sencillamente cambiar la ciudad para cambiar el mundo (*changer la ville, changer la vie!*)? En este sentido, ha sido posible despolitizar el derecho a la ciudad y olvidarse de cambiar el mundo, al igual que ha sido posible dar una nueva imagen al concepto hegeliano-marxista de sociedad civil, entendido en términos de lucha social, transformándolo en instrumento técnico para la vanguardia del desarrollo neoliberal (ONGs), o transformar la concepción anarco-socialista de democracia radical devenida en manual de formación, en participación y resolución de conflictos, equiparando una noción descafeinada del derecho a la ciudad con una respetable lista de derechos liberales que han coexistido con el capitalismo más o menos pacíficamente desde las Guerras (GOONEWARDENA, 2011).

A partir de estas consideraciones, el derecho a la ciudad debiera concebirse como un factor esencial de los emergentes del paradigma técnico-económico: circulación y acumulación del capital financiero; la producción industrial agropecuaria y la construcción. Así como los servicios que requieren cada vez menos mano de obra de baja calificación y son suplantados por la informatización y robotización, dimensiones no esbozadas a fines de la década de 1960, y así mismo, incluir la dimensión ambiental en el contexto del cambio climático. Desde esta perspectiva, la vivienda pasaría a constituirse en un problema de acceso al conjunto de actividades indispensables para una digna calidad de vida. Para ello se requeriría pensar en nuevas modalidades de trabajo formal para poder integrar las mencionadas masas marginales desempleadas, que actualmente, de acuerdo al concepto de MONGIN (2006), han abandonado la lucha de clases por la lucha por el espacio urbano.

Surgen entonces un conjunto de preguntas que sería importante intentar responder, o al menos, utilizar como disparadores de reflexión: ¿Cuáles serían los factores centrales para pensar el derecho a la ciudad en el contexto del nuevo paradigma técnico económico? ¿Por cuál espacio urbano se lucha? Y en este sentido, ¿Resulta posible organizar una ciudad dónde cada uno pueda elegir libremente el lugar dónde vivir? ¿Cómo se podría compatibilizar el derecho a la ciudad con el derecho a una ciudad más equilibrada económica, social y ambientalmente? Y, por último, una hipótesis central: La reinterpretación de los principios del movimiento moderno son fundamentales para pensar en los nuevos crecimientos urbanos, ya que responden a los requerimientos ambientales, de movilidad, de acceso a la salud, educación, cultura y recreación, cumpliendo parte de los requisitos para lograr el derecho a la ciudad para el conjunto de la sociedad.

Para dar respuesta a estas preguntas, hay que tener en cuenta el desarrollo del debate acerca del derecho a la ciudad, en el contexto global y local. En la década de 1970, el tema central en discusión era el derecho de todos de acceder de manera igualitaria a lo que ofrecía la ciudad. El movimiento moderno modeló esos principios en las propuestas físico-espaciales que incluían: a) Relación entre lo material y lo natural; b) Racionalización edilicia; c) Igualdad; d) El clima como factor esencial; e) Relación entre vivienda y servicios. Estos criterios son los que actualmente, con algunas diferencias, promueve la Agenda 2030. La concreción de esos principios, tuvieron distintos niveles de calidad de las propuestas, que dependieron de la aptitud de cada profesional interviniente, por una parte, y por otra, por la gestión estatal que establecía las normas para la entrega

de dichas intervenciones. En la mayoría de los casos no se tuvieron en cuenta la diversidad social, ni la inclusión de los servicios de salud, educación y recreación. Pero en la totalidad de estos emprendimientos, los locatarios tenían un trabajo asegurado. Uno de los derechos a la ciudad, el trabajo, estaba garantizado y con esto, el derecho a la salud y la educación asociadas.

Este escenario cambió radicalmente debido a que la emergencia del paradigma técnico-económico basado en la información, transformó a la ciudad industrial en la ciudad espectáculo, la ciudad del consumo y de los servicios sofisticados, cuyas luces atraen sin ofrecer igualdad de oportunidades. Las crisis ocurridas a partir del cierre de las diversas industrias implicaron la desocupación de miles de trabajadores, como se evidenció en una de las zonas más industrializadas del mundo como la cuenca del Ruhr. A partir de los problemas sociales provocados por los cambios económicos, se declaró la inoperancia de esos modelos espaciales según los principios del movimiento moderno. Surgió entonces una idea vinculada a la necesidad de los grandes capitales de convertir a las ciudades en un nuevo objeto de ganancia, a partir de la no intervención del Estado, en el control del uso de suelo, e impidiendo a diversos sectores de la población habitar en territorios propicios a la convivencia, y ricos en usos diversos, en los que el espacio y los equipamientos públicos fueran factores de desarrollo colectivo e individual. Sin embargo, en estas intervenciones, como por ejemplo el conjunto realizado por Bofill en Marne la Vallée, Francia, el diseño no respondió a las características de los franceses, y terminó siendo un ghetto de inmigrantes, la mayoría indocumentados. Así, en las últimas tres décadas, mientras desde los organismos internacionales sugerían la implementación de medidas físico-espaciales, asimilables al movimiento moderno, las ciudades latinoamericanas, en general y argentinas en particular, fueron desarrollándose, con centros gentrificados, elementos arquitectónicos que no se ajustaban al clima y altamente energo-intensivos.

En las periferias urbanas se concentraron diversos ghettos, de ricos, sectores medios, de bajos recursos y masas marginales desocupadas, sin consideración de las características de vulnerabilidad ecológicas. Los sectores medios se localizaron en áreas alejadas de los centros urbanos por la alta especulación del suelo, y los sectores de bajos recursos, por su parte, limitados a acceder al suelo a través de la ocupación de tierras vacantes en áreas medianamente urbanizadas.

De este modo se evidenció la contradicción palpable entre la propiedad del suelo y la búsqueda de sustentabilidad urbana. Las medidas a

implementar se enfrentaban con una cuestión central que constituye la propiedad privada del suelo y la motivación de cada individuo por la propiedad de la vivienda. Una cierta restricción a la propiedad privada es fundamental para evitar determinados problemas derivados de cuestiones climáticas como la necesidad de incrementar áreas verdes, restringir la altura del parque edilicio y del uso de los centros de manzana, la preservación de edificios históricos, etc. Sin embargo, este derecho altamente arraigado en la sociedad argentina, en el marco de un sistema capitalista ampliamente consolidado, impide que cualquier normativa que intente restringirlo sea resistida y violada. Asimismo, el reclamo de quienes ocupan tierras consiste en el título de propiedad, y el mejoramiento de las condiciones de vida. En este contexto, pretender el derecho del conjunto social a la ciudad supone políticas de transformación y de renovación de la concepción urbana, una política global y local que utilice los recursos de la ciencia y del arte (LEFEBVRE, 1975:139). Cabe mencionar que estas políticas en el marco del actual sistema capitalista, se tornan imposibles.

Desde estas consideraciones, se requiere pensar nuevas formas de crecimiento urbano que evadan los espacios cooptados por el capital inmobiliario. Los nuevos espacios y sus entornos debieran contar con los elementos fundamentales y esenciales que componen la complejidad urbana y a los cuales todos deberían poder acceder.

En primer lugar, se encuentra el derecho a un trabajo digno, cualquier espacio urbano se torna amigable cuando el individuo encuentra en él, un lugar donde desarrollar sus habilidades y/o

conocimientos. A partir del trabajo formal que dignifique al ser humano, espacios urbanos pequeños, medios o grandes, pueden ofrecer todos aquellos elementos imprescindibles que requiere la vida urbana como infraestructura necesaria, servicios esenciales y vida comunitaria. En ese sentido, como base conceptual para planificar el futuro del territorio, se toma el argumento de HARVEY (2011) que plantea el derecho a la ciudad no sólo como el derecho (de sus habitantes) a lo que ya está en la ciudad, sino también como el derecho (ciudadano y humano) a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto, a crear ciudades que respondan a las necesidades humanas. A partir de estas consideraciones se formularon criterios, sobre los que se tendría que pensar el futuro crecimiento socio-económico y demográfico, para un caso concreto de estudio, la Microrregión del Gran La Plata, y su implementación físico-espacial.

### 3. Caracterización del caso de estudio, la Microrregión del Gran La Plata

La denominada Microrregión del Gran La Plata (FIG. 1) corresponde al conglomerado urbano que forma parte del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) e incluye a los Partidos de Ensenada, Berisso y La Plata (capital de la Provincia de Buenos Aires). Entre los tres partidos suman 890.000 habitantes, aproximadamente, según estimaciones propias basadas en los porcentajes de crecimiento de los últimos cuatro censos nacionales, y de los padrones electorales de 2019.

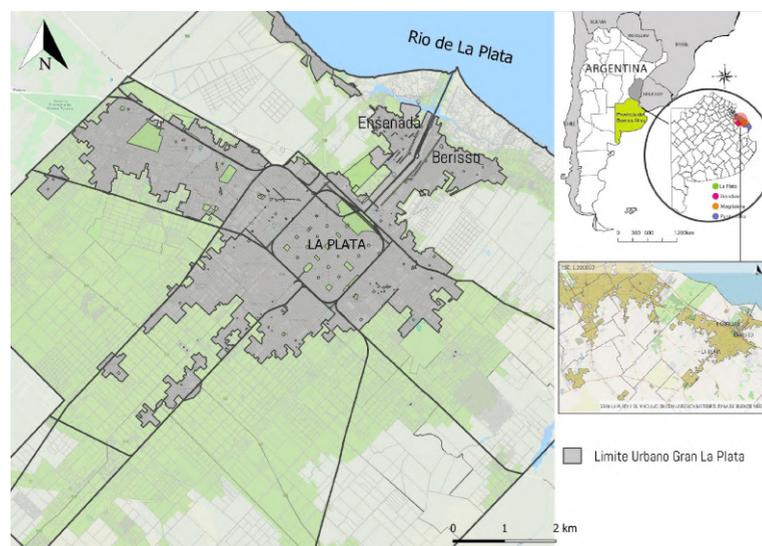


FIG. 1/ Localización geográfica del Gran La Plata.

Fuente: Elaboración propia, Sig RODRÍGUEZ TARUCCI 2020.

Desde la perspectiva socio-económica, la Microrregión se define por un significativo peso del sector terciario, en particular, el sector de la administración pública, concentrado fundamentalmente dentro de los límites del casco urbano de la ciudad planificada de La Plata. Dado el carácter de capital provincial, sede de la Universidad Nacional de La Plata y de numerosas entidades empresariales y financieras, también se caracteriza por la importancia de grandes industrias de las ramas metal-mecánica y petroleras emplazadas sobre el área portuaria: la destilería y petroquímica Repsol-YPF, astilleros Río Santiago y siderurgia SIDERAR, así como también polo de investigación y desarrollo en distintas especialidades.

Desde la perspectiva de las fuentes laborales, la situación es muy compleja. Dada la incorporación de las nuevas tecnologías, los puestos de trabajo - de cuello blanco -, bancarios, administración pública, se han visto drásticamente disminuidos. Un ejemplo que da cuenta de la situación, lo constituye uno de los bancos importantes de la ciudad: el Banco Provincia. El banco pasó de contar con 25.000 empleados en 2001, a sólo 5.000 en la actualidad, lo que se verifica en el edificio de la sede central, que abarca una manzana del centro de la ciudad y solamente se utiliza un pequeño sector del mismo. Asimismo, se disminuyeron puestos de trabajo en las principales industrias. Por el contrario, se verifica un aumento importante de empleos en la Universidad Nacional de La Plata que cuenta con 100.000 alumnos y diversos e importantes centros de investigación. A partir de la promoción de la investigación a mediados de la década de 2000 se incrementaron los investigadores, becarios y personal de apoyo, lo que constituye una fortaleza en el contexto de la sociedad del conocimiento.

Desde la perspectiva físico-espacial, el casco histórico de ciudad fue planificado en 1882, según criterios higienistas y de la modernidad, a partir de dos tramas: una ortogonal y una de diagonales que confluyen en la plaza central. Diversas avenidas y amplias calles arboladas son limitadas por una circunvalación de 90 metros de ancho con un parque lineal en todo su recorrido. Por fuera de los límites, un área para el cultivo hortícola que atrajo a productores japoneses y portugueses fundamentalmente, posibilitaron el desarrollo de una importante actividad económica en una de las tierras más ricas de la provincia. La red ferroviaria, que unía la ciudad con la capital del país, posibilitó la planificación de tierras en las diversas áreas vinculadas a estaciones del mismo, inmediatas a la ciudad, sobre terrenos otorgados a personajes vinculados con la política de aquel momento. Es así como surgieron lo que hoy se constituyen en las ciudades jardín de Villa Elisa, City Bell y

Gonnet, que en un principio se destinaban a las viviendas de segundas residencias de los habitantes acaudalados de la ciudad.

Estas características y la inclusión temprana de las redes sanitarias básicas, así como una red tranviaria y ferroviaria, determinaron que la ciudad se constituyera en lo que hoy se denomina urbanismo sustentable. Esta situación se fue degradando con la instalación industrial que llevó a que la ciudad fuera una de las más contaminadas de Argentina.

Por otra parte, el crecimiento de población se fue localizando en las periferias inmediatas, a partir de loteos sin infraestructura básica, ni servicios de salud, educación o recreación. Por lo cual, la ciudad se fue configurando en una zona norte de nivel económico alto y medio alto y un sector sur de población de nivel económico medio y medio bajo. Es en estas periferias sur y suroeste donde se concentraron las mayores localizaciones de urbanizaciones informales, fundamentalmente sobre las márgenes de los múltiples arroyos que atraviesan la Región.

A partir de 1990 las enormes y rápidas ganancias producidas por las nuevas formas de producción de bienes y servicios derivaron a las inversiones financieras en el sector inmobiliario que, conjuntamente con la liberalización del mercado de tierras, promovieron distintas configuraciones urbanas: las urbanizaciones cerradas en las periferias rurales, posibilitadas por la inexistencia de una política productiva efectiva que compensara los mayores valores del suelo; apartamentos para las clases medias en áreas renovadas de los centros urbanos; apartamentos unifamiliares de menores dimensiones destinados fundamentalmente a los estudiantes del interior del país, y el crecimiento de las urbanizaciones informales en las periferias. Estas últimas que comenzaron a extenderse y densificarse a partir de la década de 1990, verifican un crecimiento exponencial a partir de 2001, primero por la expulsión de mano de obra como producto de la crisis de ese año, y luego debido al incremento de la migración interna y externa a partir del 2003, cuando inició el proceso de recuperación económica.

Cabe mencionar que, según el censo de vivienda y población (INDEC) del año 2010, los sectores sociales de menores ingresos tienen una mayor tasa de crecimiento vegetativo (3,4% contra 1,2% o menos de los grupos de mayores recursos). Asimismo, cabe destacar que entre el 10% y el 20% de la población argentina se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

En cuanto a la ocupación del suelo, cabe mencionar que cerca del 20% de la población

(aproximadamente 200.000 personas) habita en tierras que han sido inicialmente tomadas dentro de la Microrregión, localizadas sobre áreas catalogadas como de riesgo ambiental.

En definitiva, la Microrregión del Gran La Plata registra un cambio sustancial, incrementando la fragmentación social y espacial, en palabras de SANTOS (1993: 69-67), con áreas luminosas y oscuras, ambas en crecimiento y densificación, sin planes de modernización y ampliación de las redes de servicios básicos, así como tampoco de los espacios públicos y los sistemas de transporte. La expansión urbana sin planificación, es el principal factor que contribuye a generar espacios degradados. De este modo un proceso cíclico natural, se transforma en un evento degradativo de bienes materiales y culturales por desinformación y/o transgresión de pautas correctamente establecidas. (JENSEN & BIRCHE, 2019). Esta forma de construir el espacio incentiva la lucha por el suelo urbano, de la masa marginal, en sus distintas tipologías, y se traduce en la toma indiscriminada de tierras, como se mencionó, en muchos casos en áreas de riesgo ambiental, sin que se produzcan restricciones ni regulaciones a estas localizaciones. Estos grupos sociales tienen distintos orígenes pudiendo sintetizarse en quienes provienen de: a) Expulsiones de asentamientos rurales por las nuevas formas de producción agropecuaria concentrada en grandes grupos económicos, b) Búsqueda de mejores condiciones de vida desde otras regiones del país y países limítrofes y c) Nuevos migrantes ambientales, expulsados por la transformación del territorio debido al cambio climático, una tendencia que se profundizará en los próximos años.

En este sentido, y desde la perspectiva ambiental, cabe mencionar que tanto las masas marginales, muchas veces desempleadas, así como los sectores pertenecientes a grupos sociales con mayores recursos económicos representados en las urbanizaciones cerradas, producen su espacio de forma insustentable. Estas tipologías alejadas de las pautas y criterios establecidos en los distintos foros internacionales sobre el ambiente, la sustentabilidad y el cambio climático. Ambas formas de urbanización contribuyen a la insustentabilidad social, económica y ambiental, provocando graves problemas no solamente a nivel local, sino también regional. En los primeros, sin ningún tipo de infraestructura, sin acceso a servicios sociales básicos y con técnicas constructivas y de ocupación del territorio que provocan degradación ambiental. Los segundos con infraestructuras de

evacuación de residuos residenciales, agua potable y gas independientes de las redes urbanas y servicios de educación, comerciales y sociales aislados. Algunos de los problemas causados por el cambio climático se visibilizan en la Microrregión del Gran La Plata desde la década de 1960 con la implantación de la petroquímica vinculada a la destilería de petróleo que afectan, actualmente a pesar de la incorporación de tecnologías, a la contaminación de las aguas de los arroyos que confluyen en el Río de La Plata, así como también de las napas subterráneas, y fundamentalmente, del aire. El incremento del uso del transporte automotor (RAVELLA & al., 2004) y el crecimiento de las periferias, se constituyó como otro de los elementos que contribuyeron a la contaminación ambiental y al funcionamiento urbano. La transformación de la producción hortícola con la utilización de invernaderos se considera otro de los factores que contribuyen a provocar las constantes inundaciones que afectan al conjunto social, y más severamente a todas las poblaciones marginales localizadas en los bordes de arroyos y en áreas de humedales. El riesgo de peligrosidad hídrica elaborado por CISAUA<sup>4</sup>, en el año 2016, indica altos índices para grandes zonas del área costera de la Microrregión, que podrían llegar a inundarse debido al crecimiento del nivel del mar.

Estas problemáticas de las inundaciones y de los sectores marginales no pueden ser resueltas únicamente por costosísimas obras de ingeniería, se requiere volver a pensar en una planificación integral del territorio ampliado, y de normativas restrictivas que impidan la proliferación de loteos sin criterios bioambientales.

En síntesis, la actual densificación del casco urbano histórico de la ciudad, no debería realizarse a partir de la construcción de edificios de más de 10 pisos de altura en lotes de 10 por 30 metros, en una ciudad pensada para una densidad media de no más de 4 metros de altura. La inexistencia de un plan de ampliación de la infraestructura de agua y cloacas hace inviable dicha densificación. Debido a la demanda de apartamentos pequeños para estudiantes, estas viviendas se hacen invivibles para una familia de tres personas. Con estas tipologías, la ciudad pierde poco a poco el espacio verde por persona del origen, al ocuparse los centros de manzanas, y provocando incremento de la contaminación, ya que no se realizan con los mínimos requisitos de la conservación de la energía (ROSENFELD & al., 2003). Por otra parte, la especulación inmobiliaria lleva a la ocupación de terrenos de alto valor productivo para la realización

<sup>4</sup> CISAUA. Centro de Investigaciones de Suelos y Aguas de Uso Agropecuario.

[https://www.fcnyu.unlp.edu.ar/articulo/2012/6/28/igs\\_cisaua](https://www.fcnyu.unlp.edu.ar/articulo/2012/6/28/igs_cisaua)

de urbanizaciones cerradas, y las urbanizaciones informales, persisten sin las posibilidades de crecimiento ni de urbanización adecuada. Estas son algunas de las situaciones de mayor criticidad que se enfrentan en la actualidad, y que requieren nuevas formas de pensamiento para el desarrollo de la Microrregión.

#### 4. Posibles alternativas de desarrollo urbano para la Microrregión del Gran La Plata

A partir de lo expuesto en el apartado anterior, se presentan algunas ideas que debieran considerarse implementar a la hora de abordar los planes urbanos, aplicados al caso de estudio. Las mismas consideren estrategias diseñadas en función de las características de cada lugar, incorporando acciones que posibiliten a los sectores sociales, incluidas las masas marginales desempleadas, alternativas de localización. De este modo, sería posible alcanzar el derecho a la ciudad y evitar el crecimiento de la insustentabilidad.

En este sentido, se propone la intervención del Estado planificando el desarrollo económico y el crecimiento urbano sobre las siguientes bases conceptuales:

1. Superar la idea del empleo asalariado industrial y promover la creación de empleos ambientales, sociales y culturales (GORZ, 1985 en BURSZTYN, 2010:64).

Es necesario comprender la lógica del paradigma técnico- económico imperante sobre el tipo de trabajo asociado, que ya no es el que fuera funcional al desarrollo de la sociedad industrial, restringido a pocos sectores que requieren cada vez mayores conocimientos y capacitación. Deben concebirse, entonces, de acuerdo al planteamiento de GORZ (1985), nuevas formas de trabajo vinculadas a tareas que contribuyan a superar las tres crisis que emergen en el escenario mundial actual: energética, alimentaria y ambiental, en el contexto del cambio climático. Dichas tareas, entre otras, deben ser realizadas a través de la creación de trabajos ambientales formales de distintos grados de capacitación que contribuyan a la inserción social y a enfrentar los desafíos que provocan los efectos producidos por el cambio climático. Se pueden mencionar, a modo de ejemplo, redes digitales de alta capacidad, centros de I+D que capaciten en nuevas formas de trabajo y/o favorezcan la transmisión de información y conocimientos tanto tácitos como explícitos a las empresas e instituciones urbanas, o el acceso a la energía renovable. Asimismo, la incorporación de tareas vinculadas al mantenimiento, el manejo y la gestión de los recursos.

2. Promover una estructura espacial nacional conducente al mejor uso de los recursos y una distribución poblacional que favorezca una organización territorial, económica, social y ambientalmente equilibrada, colaborando en la mejor distribución del poder económico y político y de los recursos (HARDOY, 1972: 83-100).

El segundo punto planteado se vincula con una nueva forma de concebir la economía a partir del ambiente, como elemento central del desarrollo económico y aprovechando racionalmente los recursos de cada región. Un desarrollo que debe abordarse desde una lógica diferente a la del capitalismo, puesto que todas las acciones que tiendan al mejoramiento de los espacios degradados y/o a la recuperación de los mismos, producen valorización de los suelos, mientras que la pérdida de calidad de los mismos socava los cimientos de los actuales actores productivos. Desde esta perspectiva es necesario esbozar planes que impliquen el desarrollo económico y la posibilidad de inversiones reituables en base a propuestas que preserven la vida del planeta. Algunas de esas propuestas tienen que ver con acciones como la forestación de áreas degradadas, la creación de nuevos centros de producción de alimentos orgánicos, la preservación y/o producción y manejo del paisaje en áreas de vulnerabilidad ecológica. Estas nuevas formas de producción a partir de la sustentabilidad ambiental, traen asociadas otras actividades fundamentales como la investigación, capacitación a distintos niveles, nuevas formas de comercialización, planificación y la gestión de las acciones, mencionadas en el punto primer punto. Estas consideraciones se complementan con las propuestas para promover nuevas formas de trabajo, a partir de centros de capacitación.

3. Limitar el crecimiento caótico e insustentable, a través de superar la idea de ciudad como un determinado espacio delimitado, y entender al territorio conformado por redes de nodos urbanos de diferentes escalas vinculados por sistemas de transporte racionales.

En cuanto al tercer punto, se considera la creación de nuevos nodos urbanos y la revitalización de aquellos que han sido abandonados por diversas causas, en función de los emergentes económicos abordados en el punto dos. Estos nodos, a través de la existencia de los elementos de la calidad de vida, el trabajo formal y los servicios básicos, atraerían población, quitando la presión actual de crecimiento irracional en las periferias. Dichos nodos organizados en red permitirían contar con servicios de mayor complejidad y mejor calidad en salud, educación y cultura. Este modo de abordaje produciría mayores posibilidades de innovar en la forma de encarar el crecimiento urbano al analizar

las funciones que pueden incorporarse, ampliando y diversificando la base socio-laboral. Resultaría posible incorporar así el policentrismo a diferentes escalas, que además de promover la dinamización, podría ser capaz de ejercer la importante función de concentrar determinados servicios y equipamientos para aproximarlos a las áreas rurales y mejorar la calidad de vida en estas últimas. Ello implicaría pensar no sólo en la vivienda, sino también en conexiones necesarias para dotar a este conjunto de establecimientos humanos de diferentes tamaños de redes digitales de alta capacidad, acceso a servicios de salud y educación especializados de calidad, la posibilidad de contar con acceso a redes materiales e inmateriales necesarias para asegurar su integración, y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos. Esto quiere decir, implementando programas que promuevan, como se hizo en varios países, la aventura de crear nuevos espacios de vida.

En la misma línea se podrían plantear nodos urbanos en los cuales las viviendas estén vinculadas a nuevas formas de trabajo, incluyendo algún tipo de renta básica universal, tanto en la producción de alimentos, de medicamentos, de tecnología, arte, nuevas energías, en el cuidado del ambiente y la atención de la creciente cantidad de ancianos, así como la capacitación y atención de niños y jóvenes de los estratos de menores recursos económicos. Del mismo modo, debieran plantearse nuevas formas de turismo, que incentiven el conocimiento de la historia y el paisaje, entendiéndose para el caso de La Plata, ya no solo la ciudad histórica con su centro consolidado y sus periferias, sino pensando en la vinculación con espacios específicos del territorio, ya sea por su particularidad productiva, paisajística o histórica. Por último, una red de asentamientos humanos que podría vincularse a través de una gobernanza multinivel, permitiría una mejor integración en los distintos niveles de la administración pública que confluyen en la ciudad. Desde esta perspectiva, resulta importante explorar modos de organización que establezcan cauces formalizados para la gestión de los asuntos de interés colectivo, así como sistema de innovación regionales y locales con participación de los diferentes actores implicados.

4. Desarrollar diversos modelos físico-espaciales sobre la base de asegurar a la tierra urbana su función social como recurso fundamental de la economía y la sociedad, y no la de un bien enajenable cuyo valor es determinado por las fluctuaciones del mercado (HARDOY, 1972: 83-100).

Estos modelos deberían posibilitar la inserción social en un espacio preparado para la localización de las actividades de forma equilibrada, considerando que la cuestión social debe acompañarse de

una adecuada base físico-urbanística. Este punto plantea que la concepción urbanística de los nuevos nodos poblacionales y/o la ampliación de ciudades pequeñas y medias debiera basarse en los principios del movimiento moderno: a) Relación entre lo material y lo natural; b) Racionalización edilicia; c) Igualdad; d) El clima como factor esencial; e) Relación entre vivienda y servicios. Desde la perspectiva de la producción espacial, los resultados dependen fundamentalmente de las ideas y creatividad de los proyectistas, quienes debieran incorporar distintas configuraciones morfológicas que posibiliten el asentamiento de poblaciones con diversas características socio-económicas, e incluir cuestiones tales como: a) La infraestructura básica pensada en base al ahorro y utilización de energías renovables en edificios, en la iluminación del aglomerado y en la provisión de agua potable; b) Recolección inteligente de basura, sistemas adecuados de tratamiento de aguas negras y residuos; c) Superficies de espacios públicos y áreas verdes en función de la cantidad de población y de la velocidad esperada de crecimiento; d) Áreas de producción de alimentos frescos para evitar los grandes trayectos; e) Diversas modalidades de construcción de las viviendas en base a un modelo de arquitectura bioclimática (a través de la implementación de créditos blandos, planes sociales, cooperativas, etc.); f) Nuevos tipos de viviendas adecuadas para familias monoparentales vinculándolas con personas mayores a partir cocinas, lavaderos, salas de estar comunes, etc.; g) Establecimiento de servicios básicos de salud, educación, cultura y deportes; h) Incluir algunas pautas, para evitar la implementación de formas de especulación de un suelo valorizado por las inversiones del Estado, corporaciones mixtas, cooperativas o entidades privadas, proceso que actualmente tiene lugar, no solamente en las zonas formales de la ciudad, sino también en las informales. Lo expuesto trata de pensar en urbanizaciones en las que muchos de los principios del movimiento moderno puedan implementarse. Dicha tarea no resulta sencilla dada la complejidad existente en el contexto de los diversos grupos sociales distribuidos en las periferias, que no harán fácil la tarea de lograr ciudades más equitativas, inclusivas y organizadas. Desde esta perspectiva, sociólogos, antropólogos, psicólogos, psicoanalistas, politólogos, tendrán que formar parte de la concepción y establecimiento de nuevos asentamientos humanos, ya que de acuerdo a los resultados de las investigaciones realizadas en urbanizaciones informales por RODRÍGUEZ TARDUCCI (2020), para cuestiones como la relocalización de grupos marginales, se requiere un trabajo interdisciplinario para lograr que las personas se decidan a cambiar de lugar, aún con la expectativa de mejores perspectivas de calidad de vida urbana.

5. Determinar las dimensiones que definan el concepto de necesidades indispensables para el desarrollo integral del individuo y el grupo.

El último punto incluye las dimensiones que definen el concepto de necesidad, pensadas para encontrar el equilibrio en la calidad de vida de la población lejos de la actual euforia consumista que pretende ser alcanzada por toda la sociedad. Revertir esta conducta es un tema de gran complejidad pero que también es parte del derecho a la ciudad. Entre esas necesidades debería incluirse la implementación de un conjunto de acciones tendente a crear en los individuos la conciencia social y urbana, la disciplina del trabajo, del estudio y del cuidado del ambiente. Estas acciones resultan indispensables, puesto que la erradicación de los problemas derivados de la marginalidad, de la falta de una cultura del trabajo sistematizado, sin disciplina de estudio y sin hábitos de urbanidad, no se resuelven con el solo hecho de poseer un espacio urbano. En este sentido, el ex presidente de Bolivia, Álvaro García Linera, consideraba que el mejoramiento económico-social de los sectores marginales debiera acompañarse con un proceso de educación cívico-político, indispensable para la integración consciente. Estas propuestas podrían incluirse en las estrategias de planificación del desarrollo urbano territorial, y ser abordadas desde tres niveles jurisdiccionales:

1. El nivel nacional debe formular los lineamientos para el desarrollo económico equilibrado;
2. El nivel provincial debe implementar las acciones para cumplimentar lineamientos expuestos desde el nivel nacional y
3. El nivel local debe formular el plan de desarrollo urbano correspondiente y las normativas de usos de suelos asociados.

A partir de la experiencia de los escasos resultados que se han obtenido a lo largo de la historia de la planificación de las ciudades y de la imposibilidad de aplicación de normativas y legislaciones, muchas de las cuestiones planteadas anteriormente parecerían tener poca posibilidad de aplicación. Sin embargo, en la actualidad donde deben enfrentarse los problemas ambientales, la crisis económica global y el crecimiento de la pobreza a nivel mundial, algunos de estos criterios se impondrían como parte de la resolución de dichos problemas. Se contraponen así dos cuestiones centrales: por una parte, el objetivo de alcanzar ciudades más equilibradas, y por otra, la necesidad de lograr el derecho a la ciudad de todos.

En base a los criterios expuestos, algunas ideas se están intentando implementar en una propuesta de desarrollo integral para la Microrregión del Gran La Plata. Por una parte, en base a la desocupación de varios sectores de trabajadores formales y dados los requerimientos de personal para empresas

internacionales, que pagan aquí salarios más bajos, sería necesario ampliar la formación de jóvenes en unos de los requerimientos básicos: el idioma inglés, y manejo de programas de computación y teletrabajo. Por otra parte, a partir de la gran cantidad de personas desocupadas o con trabajos precarizados, se debieran organizar capacitaciones en diferentes actividades. Entre ellas las relacionadas con la forestación de los espacios, que constituye uno de los requisitos fundamentales para disminuir la insostenibilidad urbana, a través de la investigación, producción, implementación, mantenimiento, o de nuevas producciones hortícolas, sin agroquímicos.

Asimismo, la capacitación en las diversas áreas de la producción, ejecución y mantenimiento de las viviendas y sus sistemas. Para ello se requeriría que la Universidad de La Plata, como ya lo está concretando en algunas periferias, organizara centros de capacitación en distintas poblaciones pequeñas de la región ampliada. Actividades que podrían ampliarse con la organización de áreas de producción orgánica y de investigación de nuevas especies en dichas poblaciones. De este modo podrían constituirse como nuevas centralidades que atraigan a la localización de nuevos habitantes. Para el casco histórico de La Plata, se plantea la recuperación de los principios de su origen, por una parte, la idea de las grandes avenidas forestadas, adecuándolas a la incorporación de los distintos medios de transporte público, privado, bicicletas y peatones. Por otra parte, promover el crecimiento poblacional en las tierras vacantes de la periferia inmediata, pero vinculadas a las mismas con diseño que tome los principios del movimiento moderno, basándose en los conjuntos habitacionales existentes, que, de acuerdo a investigaciones realizadas, se constituyen en ejemplos de urbanismo sustentable (ÁLVAREZ, 2007).

La mayoría de las urbanizaciones informales en la Microrregión, cuyo crecimiento vegetativo alcanza 3,1% anual en relación al 1,2% del promedio nacional, sin posibilidades ninguna de agregar servicios, ni de densificarse o ampliarse, requiere pensar nuevas áreas de localización en base a los planteamientos realizados anteriormente. Para ello se están evaluando diversas posibilidades. Algunas áreas vacantes sin valor productivo pero vinculadas a áreas de alta productividad podrían llegar a pensarse en una urbanización con todos los servicios requeridos, vinculados a huertas comunitarias, actividades diversas y organizadas con autoconstrucción, que requerirían, además, la incorporación de espacios para la capacitación, la gestión, la producción de los elementos requeridos, tanto de la edificación como de los sistemas de energía no convencional. Otra posibilidad consiste en localizar nuevas urbanizaciones en poblados rurales cercanos, vinculados con transportes inteligentes.

Las ideas planteadas anteriormente parecerían utópicas, aún más en el contexto económico y político local, pero los problemas complejos de la actualidad exigen innovar hacia propuestas integrales que superen las concepciones del desarrollo por partes desintegradas de la totalidad urbana.

## 5. Reflexiones e ideas finales

Las actuales ideas sobre el derecho a la ciudad, siguiendo a GOONEWARDENA (2011), terminan en una lista de derechos liberales que han coexistido con el capitalismo más o menos pacíficamente desde las guerras, y aun así, estos derechos, ni siquiera pueden obtenerse en las grandes ciudades con el actual crecimiento urbano indiscriminado, el aumento de la pobreza y la indigencia, agravados por el deterioro ambiental, provocados por la falta de aplicación de los criterios de sustentabilidad expuestos por la Agenda 2030. Al respecto, es necesario concebir el futuro de modo tal que puedan preverse, en un contexto de incertidumbre, determinados principios y criterios que guíen un desarrollo económico armónico del territorio y un crecimiento urbano más equilibrado, con los mismos derechos y obligaciones para el conjunto de la sociedad. La ciudad ya no puede pensarse aisladamente en los límites de su actual configuración, es el territorio que debe concebirse como totalidad, donde las ciudades actuarían como nodos de una red organizada según diferentes roles y a partir de nuevas alternativas urbanísticas en el marco de las crisis energética, ambiental y alimentaria. Planificando el territorio y creando colectivamente nuevas formas urbanas, podría afrontarse el crecimiento y desarrollo de los asentamientos humanos, para que el conjunto de la sociedad alcance el derecho a una ciudad real, y no al espectáculo promovido en esta etapa del capitalismo. En este mismo orden y dirección, planes de vivienda proyectados o ejecutados en la actualidad parecen carecer de una visión sistémica, agravando problemáticas crecientes observables en las ciudades, tales como déficits de infraestructuras, de áreas verdes suficientes para equilibrar la creciente ocupación del suelo, que aumenta los riesgos de inundaciones, así como localizaciones en áreas de alta vulnerabilidad ecológica y valorización de los suelos, con consecuencias que afectan a la sociedad en su conjunto, tanto social como económicamente.

En este sentido las políticas habitacionales deberían necesariamente ser parte integrante de políticas territoriales de desarrollo económico y social. Las inversiones surgidas de la política económica de un país no pueden visualizarse sin su correspondencia territorial, y las políticas habitacionales constituyen uno de los productos derivados, si se pretende que la vivienda encuentre su fin original

y final. Se resolvería, de esta forma, el derecho a la ciudad en tanto construcción y modificación social del espacio urbano, y una distribución del suelo menos inequitativa, con un objetivo integral que posibilite el ascenso social y cultural del conjunto de la sociedad, evitando la localización indiscriminada de nuevos habitantes, fundamentalmente cuando se trata de migraciones grupales.

La inexistencia de estos criterios básicos en un plan urbano-regional banaliza cada una de las propuestas sobre planes de vivienda en las grandes ciudades y se convierten en una expresión de deseo, que lejos de soluciones, crearán nuevos y complejos problemas sociales. Desde esta perspectiva el derecho a la ciudad:

“tiene que plantearse, no como un derecho a lo que ya existe, sino como un derecho a reconstruir y recrear la ciudad como un cuerpo político socialista con una imagen totalmente diferente, que erradique la pobreza y la desigualdad social, y que cure las heridas de la desastrosa degradación medioambiental” (HARVEY 2011:202),

y pasar a ser el derecho a un espacio del territorio donde se ofrezcan mejores condiciones para el desarrollo grupal y personal, a través del esfuerzo, el trabajo, la responsabilidad y la ética, donde el trabajo, la cultura y las actividades comunitarias sean más importante que la búsqueda del consumo sin sentido, y que, además, se utilicen inteligentemente los recursos naturales, ahorrando y recomponiendo la lógica degradación que toda acción del hombre provoca.

En definitiva, se trata de un espacio en el cual sea posible recuperar la antigua relación del hombre y la naturaleza, no para dominarla, sino para alcanzar una convivencia que beneficie a las nuevas generaciones. Es en torno a la necesidad de modificar las actuales condiciones de la economía, así como la cultura política de la población, donde se requeriría que el poder político y las organizaciones sociales comenzaran a plantear propuestas que incluyan algunos de los principios del socialismo, que fueron los reclamos de la sociedad a principios del siglo XX.

La cuestión urbana en el siglo XXI no está relacionada, solamente, con la lucha por el suelo en las grandes ciudades, en las cuales será cada vez más difícil encontrar la libertad de crecimiento cultural y económico, sino por la lucha por un espacio en nuevas configuraciones urbanas en las cuales sea factible encontrar un futuro más digno, equilibrado, integrado y en relación con la naturaleza.

Algunas de estas conclusiones, si bien fueron concebidas previas a la pandemia del coronavirus, están en consonancia con los planteamientos que se exponen en distintos foros sobre densidades,

espacios libres, formas de movilidad, distanciamiento físico de personas. Esto conlleva a la necesidad de varios replanteos, entre ellos el transporte público, que se constituye en un problema frente a la necesidad del distanciamiento físico, o el tipo de vivienda mínimo y básico que debiera utilizarse, y las nuevas formas de turismo. No era, y no será suficiente con dotar de agua o cloacas a las urbanizaciones informales, ya que éstas no pueden continuar creciendo y densificándose como ocurre en la actualidad. Es fundamental encontrar dónde y cómo atraer a las personas a otros espacios que permitan realmente la posibilidad de integración, y esto supone modificar formas de pensar y actuar.

Las propuestas realizadas en este artículo se encuentran en contraposición con las políticas neoliberales imperantes en este mundo globalizado y podrían considerarse como una utopía, como también lo fue la idea del movimiento moderno en su época. Pero a pesar de su fracaso, muchos de sus principios continúan vigentes en la actualidad, como sucede con muchas cuestiones que se producen, que resultaban impensables. Por lo antes expuesto, y para finalizar dejando abierta la reflexión, una última frase de HARVEY (2011:65-66):

“Algo distinto tiene que ocurrir y ocurrirá, ya que el sistema entraña esta contradicción interna que creo puede resumirse mejor por medio de la siguiente idea: en la actualidad, el capital se ha vuelto demasiado grande para fallar, pero se ha vuelto demasiado monstruoso para sobrevivir”

y los efectos de la actual pandemia de COVID-19 le dan la razón.

## 6. Bibliografía

- ÁLVAREZ, A. (2007): *El rol de los conjuntos habitacionales en la conformación del paisaje urbano de la ciudad de La Plata*. [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional de La Plata. <http://bdzalba.fau.unlp.edu.ar/greenstone/cgi-bin/library.cgi?a=d&c=postgrad&d=TE2>
- ASTARITA, R. (1996): La importancia revolucionaria de la concepción de la lógica del capital para la estrategia socialista. *Cuadernos del Sur*, (21), 97-119. [https://cuadernosdelsur.org.files.wordpress.com/2017/07/02\\_aavv\\_argentina99.pdf](https://cuadernosdelsur.org.files.wordpress.com/2017/07/02_aavv_argentina99.pdf)
- BURSZTYN, M. (2010): O novo desenvolvimento regional sob arranjo: participacao social e empregos ambientais no Nordeste nos governos. *FHC e Lula en Cahiers des Ameriques latines: Le Nordeste de Lula*, Institute des Hautes Etudes de L'Amérique Latine, (63).
- CÁCERES, P. (2003): Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable". *Revista Psicoperspectivas*. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, (2) 53-82. <https://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/3>
- CASTELLS, M. (1974): *La cuestión urbana*. Primera edición en español. Madrid: Siglo XXI de España Aditores, S.A.
- DONZELOT, J. (1999): La nouvelle question urbaine. *Esprit*, (258), 87-110.
- FERNÁNDEZ WAGNER, R. (2011): Sobre la función social de las ciudades. *Café de las ciudades*, (99). [https://cafedelasciudades.com.ar/politica\\_99\\_2.htm](https://cafedelasciudades.com.ar/politica_99_2.htm)
- GOONWARDENA, K. (2011): Henri Lefebvre y la revolución de la vida cotidiana, la ciudad y el Estado / Henri Lefebvre and the Revolution of Everyday Life, City and State. *Urban*, 0(02), 25-39. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/1488>
- GORZ, A. (1985): *Metamorphoses du travail: critique de la raison economique*. Gallimard, Paris. ISBN: 9782070315376.
- HARDOY, J. & MORENO, O. (1972): Primeros pasos de la reforma urbana en América Latina. *Eure*, (2) 4, 83-100. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/826>
- HARVEY, D. (2011): *Razones para ser anticapitalista*. Recuperado de CLACSO Biblioteca virtual Masa crítica. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. [https://www.clacso.org.ar/librerialatinoamericana/libro\\_detalle.php?orden&id\\_libro=1976&pageNum\\_rs\\_libros=0&totalRows\\_rs\\_libros=1392](https://www.clacso.org.ar/librerialatinoamericana/libro_detalle.php?orden&id_libro=1976&pageNum_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=1392)
- JENSEN, K., & BIRCHE, M. (2019): Niveles de fragilidad paisajística en la ciudad de La Plata. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 51(201), 589-602. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/77594>
- LADIZESKY, J & WINOGRAD, M. (1979): Una tesis sobre la noción de Hábitat. *Summa* (140).
- LEFEBVRE, H. (1975): *El derecho a la ciudad*. 3ra Edición. Barcelona, Península.
- MÉNDEZ, R. (2010): La dimensión urbana del desarrollo territorial: significado actual de las ciudades de tamaño intermedio y las periferias metropolitanas. *Ciudad, territorio y paisaje: Reflexiones para un debate multidisciplinar*, 137-155. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3262725>
- MERRIFIELD, A. (2011): El derecho a la ciudad y más allá: notas sobre una reconceptualización lefebvriana. *Urban*,(2), 101-110. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3762685>
- MONGIN, O. (2006): *La condición urbana*. Serie Espacios del Saber (58), Paidós, Buenos Aires.
- RAVELLA, O. & GIACOBBE, N. & FREDIANI, J. (2004): Hábitat y movilidad en la reestructuración urbana del Siglo XXI. El caso del Gran La Plata. *Avances en Energía Renovables y Medioambiente* (8) 2, 85-91.
- RODRÍGUEZ TARDUCCI, R. (2020): *Informalidad urbana en el partido de La Plata Análisis del proceso de ocupación y apropiación territorial, 1989-actualidad* [Tesis de doctorado en geografía]. Universidad Nacional de La Plata. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/95859>
- ROSENFELD, E. & DISCOLI, C. & BARBERO, D. (2003): El consumo de energía en el área metropolitana de Buenos Aires en la década del '90: una trayectoria de desarrollo insustentable. *Avances en Energías Renovables y Medio Ambiente*, (7), 1-7. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/80842>
- SANTOS, M. (1993): Los espacios de la globalización. *Anales de la Geografía de la Universidad Complutense* (13), 69-67. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC9393110069A>

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N° 209, otoño 2021

Págs. 805-820

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.12>

CC BY-NC-ND



# Higienismo, desarrollismo y naturaleza: lógicas de transformación entre humedales y ciudad en el Puerto de Tampico, México (1923-1964)

Reina LOREDO-CANSINO  
Miguel Ángel BARTORILA

Universidad Autónoma de Querétaro, México

**Resumen:** El valor ecológico de los humedales costeros, especialmente en las áreas urbanas, es ampliamente reconocido en la actualidad y las políticas para su preservación han aumentado considerablemente. Los estudios históricos pueden aportar datos relevantes para la conformación de dichas políticas. Con el fin de contribuir a la historia de la relación entre naturaleza y ciudad, se analizó y contrastó documentación de archivo, relatos de viajeros, proyectos y planes urbanos, en lo concerniente a la transformación de la Laguna del Carpintero y la configuración del espacio urbano moderno de la ciudad-puerto de Tampico, en la costa del Golfo de México. El artículo da cuenta de cómo las diferentes lógicas de artificialización contribuyeron a la contraposición entre naturaleza y artificialización, primero, como bocetos de ideas durante la Colonia y, luego, en el periodo republicano, se convierten en proyectos y planes urbanos en el marco del higienismo y desarrollismo.

**Palabras claves:** Humedal; Artificialización; Higienismo; Desarrollismo; Planificación.

## Hygienism, developmentalism, and nature: logics of transformation between wetlands and the city in Port of Tampico, México. (1923-1964)

**Abstract:** Today the ecological value of coastal wetlands, especially in urban areas, is widely recognized, and the policies for their preservation have increased considerably. Historical studies can provide relevant

Recibido: 24.07.2020; Revisado: 30.11.2020

Correo electrónico: [reina.loredo@gmail.com](mailto:reina.loredo@gmail.com); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4190-6565>

Correo electrónico: [mbartorila@gmail.com](mailto:mbartorila@gmail.com) N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1078-4956>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

data for the shaping of such policies. To contribute to the history of the relationship between nature and city, regarding the transformation of the Laguna del Carpintero and the configuration of the modern urban space of the city-port of Tampico, on the coast of the Gulf of Mexico, archival documentation, traveller stories, projects and urban plans were analyzed and contrasted. The article shows how the different logics of artificialization, which began with sketches of ideas during the colonial period and then, in the Republican period, became urban projects and plans in the framework of hygienism and developmentalism contributed to the imbalance between nature and artificialization.

**Key words:** Wetland; Artificialization; Hygienism; Developmentalism; Planning

## 1. Introducción

A partir de la década de 1970 las problemáticas ambientales, la amenaza de escasez de recursos naturales y el cambio climático forman parte de la agenda global, por lo cual resultan indispensables los estudios retrospectivos sobre los fenómenos socioculturales urbanos que relacionan ciudad y naturaleza. Por otro lado, a finales del siglo XIX dio inicio la expansión y modernización de las ciudades latinoamericanas, especialmente capitales y puertos. Por consiguiente, nuevos procesos de artificialización aparecieron a través de proyectos y planes. En Latinoamérica estos procesos respondieron a una multiplicidad de aportes heterogéneos y yuxtapuestos de manera poco articulada, asociados a diversas especulaciones teóricas (en mayor medida europeas y norteamericanas), así como a aportaciones locales.

Los efectos nacionales y regionales de la transformación del ámbito urbano latinoamericano ya han sido estudiados, especialmente en lo referente a las metrópolis (CASTELLS, 1973; HARDY, 1974; SEGRE, 1975; FERNÁNDEZ, 1998; ROMERO, 2001; ARANGO, 2012; ALMANDOZ, 2015). Sin embargo, es importante destacar los poderosos impactos que las propuestas de artificialización tienen en el contexto natural a escalas subnacionales, especialmente aquellos insertos en ecosistemas con alta biodiversidad.

El dominio capitalista europeo consolida la ciudad burguesa latinoamericana entre 1880 y 1930 (ROMERO, 2001). Dominada por una élite asociada a los intereses mercantiles metropolitanos, la nueva burguesía rompe el estancamiento urbano, que se arrastra desde 1750, y promueve la fundación de nuevas ciudades asociadas a la demanda mundial de

cacao, café, azúcar, minería y ganado. Una serie de puertos y ciudades-puerto fueron fundados o desarrollados en este periodo a lo largo del continente: Rosario y Bahía Blanca, en Argentina; Buenaventura y Barranquilla, en Colombia; Valparaíso, en Chile; Colón, en Panamá; Tampico, Veracruz y Matamoros, en México, entre otros. Los puertos modernos, edificados mayoritariamente por empresas extranjeras (ARANGO, 2012), propiciaron transformaciones evidentes en el paisaje natural como consecuencia de los dragados, escolleras y canales construidos.

Ahora bien, estas no fueron las primeras transformaciones que el hombre produjo en muchos de estos territorios. La historia ambiental ha construido un relato -si bien, todavía no exhaustivo- de la relación entre humanos y naturaleza en Latinoamérica. Esta narrativa, que da cuenta de los impactos en el medio natural antes y después de la llegada de los europeos, nos permite dimensionar las principales transformaciones que la artificialización produjo (CROSBY, 1972; VITALE, 1983; GARCÍA MARTÍNEZ & GONZÁLEZ JÁCOME, 1999; BRAILOVSKY, 2006).

En una dimensión urbano-ambiental el trabajo de CARDINAL-PETT (2016) detalla la estrecha relación entre naturaleza, colonización y urbanización en el continente americano<sup>1</sup>. Por consiguiente, existen notables diferencias entre la configuración urbana de las ciudades portuarias coloniales, fundadas en los siglos XVI, XVII y las primeras décadas del XVIII, y las ciudades-puerto modernas de finales del siglo XIX. La más importante será la relación histórica entre ciudad-puerto y paisaje natural. Durante el periodo colonial la ciudad y las instalaciones portuarias evolucionaron en paralelo. En cambio, los puertos modernos suelen funcionar como motor del

<sup>1</sup> La autora sienta un precedente en el estudio histórico del espacio construido que invita a la inclusión de aspectos

geográficos, climáticos, incluso biológicos, para la comprensión de las transformaciones urbanas.

crecimiento de la ciudad. Así, los edificios portuarios marcaron la organización y el desarrollo del espacio urbano. Proyectos y edificaciones tuvieron su origen en los barcos de hierro y propulsión de vapor, así como en las dinámicas comerciales modernas. Se buscaba eficiencia en el sistema de almacenaje y comercialización de materias primas y productos que se requerían a nivel global.

Será justamente el carácter global que adquirieron las ciudades puerto lo que influyó en su crecimiento poblacional en las primeras décadas del siglo XX. Al aumentar la población, empresas de capital extranjero comenzaron a suministrar a los puertos, al mismo tiempo que en las grandes capitales, servicios urbanos básicos: agua, drenaje, electricidad, etc. (ARANGO, 2012). Como resultado, los puertos modernos fueron incluidos en la agenda higienista latinoamericana que se promovió en las Conferencias Interamericanas de 1897, 1902 y 1905 (ALMANDOZ, 2015). El higienismo fue una corriente de pensamiento desarrollada a finales del siglo XVIII en Europa, que partía de la consideración de la influencia del entorno ambiental y del medio social en el desarrollo de enfermedades (URTEAGA, 1980). Comandado por médicos e ingenieros, el higienismo en las ciudades portuarias se concentró, particularmente, en la revisión de proyectos urbanos que buscaban el saneamiento de la ciudad a partir de la lucha contra las enfermedades epidémicas. Desde una perspectiva científica la ciudad, en sus componentes físico y social, debía ser controlada y racionalizada para su sano funcionamiento. Lo que implicaría transformaciones más allá de las infraestructuras portuarias involucrando ciudad y naturaleza. Tal fue el caso de las mejoras materiales para el saneamiento.

Asociados a unos relucientes sistemas ferroviario y vial, los puertos se conectaron con los centros de producción en el interior del país, lo que provocó un modelo de ciudad-hinterland que FERNÁNDEZ (1999) describe como de crecimiento rápido y poca estructura pública, con migraciones masivas atraídas, primero por la construcción de infraestructuras (ferrocarriles y puertos) y, luego, por las actividades comerciales y de exportación. Esta red indujo un nuevo equilibrio espacial y demográfico en el territorio latinoamericano. Para la segunda mitad del siglo

XX, el fenómeno migratorio tendría un impacto evidente: la masificación.

La ciudad masificada, tal y como la describe ROMERO (2001), es producto de la explosión urbana en las primeras décadas del siglo XX. El común denominador para la masificación, según lo describe el autor, es la existencia de cualquier posibilidad de desarrollo o de explotación (turístico, comercial, industrial, etc.). Muchos de los puertos modernos presentan un crecimiento constante debido a la consolidación como polos regionales de distribución y exportación de productos básicos y petróleo. Los conflictos provocados por la masificación fueron déficit de vivienda, infraestructuras insuficientes, crecimiento descontrolado, etc. El Estado encontraría en el desarrollismo y la planificación urbana un camino para la resolución de las problemáticas urbanas que la ciudad masificada presentaba. El desarrollismo, de inspiración estadounidense y basado en la planificación económica para el bienestar global provocaría la mayor transformación del territorio hasta la década de 1970, a través del dominio del paisaje natural y sus recursos (ESCOBAR, 2007).

A partir de este enfoque estudiaremos las transformaciones urbanas modernas de la ciudad-puerto de Tampico en el Golfo de México y su relación con el humedal<sup>2</sup> de la Laguna del Carpintero. La configuración de los humedales costeros del Golfo ha constituido un paisaje natural que ha persistido sin grandes cambios hasta el siglo XVII. Las más importantes transformaciones del entorno natural surgen, en el caso de Tampico, a partir de la construcción de infraestructuras de transporte y energía, así como de la industrialización en los siglos XIX y XX.

La historia de los humedales costeros se remonta a los últimos 5.000 años. Tal es el caso del estuario<sup>3</sup> del río Pánuco (CASTAÑEDA & CONTRERAS, 2001). Durante estos miles de años los ecosistemas costeros han contenido una amplia variedad de hábitats que sirven como refugio y área de alimentación para muchas especies de crustáceos, peces y aves (LARA-LARA, 2008). Hoy la Laguna del Carpintero es hábitat refugio de manglares, entre otras 60 especies vegetales, y más de 41 especies de fauna (GUTIÉRREZ & OCÓN MORALES, 2018). En Tampico

<sup>2</sup> Los humedales son definidos por la CONVENCIÓN RAMSAR (2016) como extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las

extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros

<sup>3</sup> Se denominan estuarios a los cuerpos de agua costeros, semicerrados con conexión libre al mar y dentro del cual el agua de mar se diluye significativamente con el agua dulce que proviene del drenaje terrestre

se encuentran tres sitios de manglares afectados por la urbanización extensiva (CONABIO, 2009; ONU-Hábitat, 2016). Los manglares brindan beneficios ambientales a través de los servicios ecológicos y, a nivel global, su extensión se ha reducido notablemente (SPALDING, KAINUMA & COLLINS, 2010). Su salvaguarda depende de las formas de integración al proceso urbano. Sin embargo, las lógicas que han transformado el artefacto urbano persisten por encima de los frágiles sistemas naturales.

## **2. Tampico y los humedales, convivencia y primeras transformaciones**

Los huastecos ocuparon la zona norte de la costa del Golfo de México, estableciéndose en una franja que va desde el río Cazones, en Veracruz, hasta el río Soto la Marina, en Tamaulipas. Existe identificación étnica y lingüística entre huastecos y mayas. Continúa en discusión el momento en que los huastecos se separaron de los mayas y llegaron a ocupar la costa del Golfo: primero o segundo milenio A.C. También hay constancia de que los primeros asentamientos del estuario del Pánuco se localizaron cercanos a ríos y otros cuerpos de agua, organizados en pequeños estados independientes o cacicazgos (OCHOA, 1999; 2003). Los pescadores y recolectores que vivían a lo largo de las orillas de los ríos y lagunas en el norte, en los valles de los ríos Pánuco, Moctezuma y Tampaón, se asentaron en pequeñas aldeas entre 1600 y 1100 A. C. (OCHOA & RIVERÓN, 2005). Sobre el costado este de la laguna del Chairel, en la zona alta de lo que hoy conocemos como Tampico, el asentamiento se extendía en un patrón lineal conocido como Las Flores. Los vestigios encontrados indican que pertenece al 1200 A. C. (MEADE, 1977). No existe evidencia de uso de métodos de intensificación agrícola en la zona, lo que implica impactos menores al paisaje natural. A causa de la existencia de los humedales, las lluvias abundantes y la ausencia de heladas, podían realizarse dos ciclos agrícolas por roza y quema al año (OCHOA & RIVERÓN, 2005; ROJAS RABIELA, 1991).

La región del Pánuco fue siempre de interés por su ubicación estratégica para la expansión colonial hacia el norte en la búsqueda por conquistar Florida. Además, el río Pánuco y su sistema lacustre representaban un valioso medio de comunicación, al interior y exterior del país, a través del Golfo de México. La conquista española del Pánuco,

en 1522, transformó de forma trascendental el ámbito natural y los asentamientos de la región huasteca.

En cuanto a lo natural, la relación de los asentamientos españoles con los humedales y otros cuerpos de agua buscaba, más allá de la pesca y el comercio interior, desarrollados por los huastecos, la comunicación con Europa. En el período mesoamericano la vida de los habitantes de la región se desarrolló en una relación estrecha con los cuerpos de agua: comercio, comunicación e intercambio cultural fueron actividades comunes al medio acuático. Al igual que el paisaje original, este antiguo sistema de comunicación formó parte de la geografía histórica y la historia cultural de la región (OCHOA & RIVERÓN, 2005). En cuanto a los asentamientos, la ambición de Nuño de Guzmán, gobernador de Hernán Cortés en el Pánuco, tuvo graves consecuencias. Guzmán sufrió un duro golpe al descubrir un territorio sin riquezas mineras, y, empeñado en obtener beneficio del territorio encomendado, inició el intercambio de huastecos por ganado proveniente de las Antillas y convirtió el ejercicio de la venta de esclavos en la actividad más importante de los españoles en la zona del Pánuco hasta 1530. La venta y asesinato masivo, así como las epidemias y la guerra, obligaron a los huastecos a huir de sus asentamientos costeros (PÉREZ ZEVALLOS, 2001).

El abandono de la población indígena hizo aún más complicada la vida para los españoles que se instalaron en el territorio del Pánuco. Asediados constantemente por los huastecos, sin mano de obra que resolviera los trabajos pesados, los asentamientos se fueron despoblando en las siguientes décadas. En consecuencia, durante los siguientes dos siglos la región estuvo casi en el abandono. Existieron tres condiciones para esta situación: la ausencia de yacimientos de metales preciosos, la resistencia de los indígenas huastecos y las condiciones climáticas tropicales difíciles de soportar. El choque con la flora y fauna silvestre y las condiciones ambientales, que en el caso de los trópicos fueron casi letales para los europeos, es evidente en el relato de Miles Philips, marino inglés que en 1568 desembarcó en la costa norte del Pánuco:

“[...] nos indicaron con la mano [los indígenas] [...] y nos decían: Tampice, Tampice [...] continuamos caminando a Poniente; unas veces por entre bosques tan espesos que con garrotes teníamos que quebrar las zarzas y matorrales para que no destrozasen nuestros desnudos cuerpos; otras veces atravesando

por llanos de yerba tan alta que apenas podíamos vernos unos a otros [...] Muy a menudo nos veíamos muy molestadísimos (sic) por una especie de mosca que los indios llaman en su lengua tequani [...] casi no es posible verlos, porque son tan pequeños que apenas llegan al tamaño de un cínife; pero chupan grandemente la sangre, no hay que matarlos a donde están chupando, porque son tan venenosos, que la parte se hincha desmedidamente [...]” (PHILIPS, 1869 [1582]:612).

El estuario del Pánuco imponía sus condiciones ambientales y los pocos europeos que se mantenían en la región debieron adaptarse al ecosistema huasteco (SANTIAGO, 2001). Evidentemente la adaptación al contexto tropical fue temporal e incompleta. Durante los siguientes siglos aflorarán con mayor o menor fuerza posturas colonialistas que buscarán imponerse sobre el paisaje y el territorio.

En 1748 comienza un nuevo proyecto de colonización al norte del Pánuco, más allá de las fronteras huastecas. La razón para avanzar en los terrenos de lo que sería el Nuevo Santander, hoy Tamaulipas, es la explotación de pastizales con fines ganaderos (OSANTE, 2003). Sin embargo, aquellos indígenas que se habían desplazado y formado comunidades en las sierras iniciaron una dura lucha para evitar que el ganado avanzara en los llanos y así salvaguardar los bosques (SANTIAGO, 2001). El paisaje costero, por otro lado, no tuvo ninguna defensa: para estas fechas los huastecos habían casi desaparecido de los litorales (MEADE, 1977) y las transformaciones finalmente se sucederían.

Fundada en el México independiente, la ciudad de Tampico, tal y como hoy la conocemos, se establece en 1823 después de haber tenido diferentes localizaciones dentro del estuario del Pánuco<sup>4</sup>. Cambios significativos sucedieron en el paisaje natural:

“Para el año 1820 existía en el lugar que ocupa al presente la ciudad de Tampico, un monte virgen, que ha sido derribado en los diez o doce años siguientes, elevándose en su lugar un extenso caserío que hoy sorprende la vista del viajero con el hermoso panorama que presenta sobre las márgenes (sic) del río [...]” (PRIETO, 1878:313).

<sup>4</sup> Carlos GONZÁLEZ SALAS (2006) señala la existencia de hasta cinco Tampicos: el Tampico indígena, el Tampico colonial, el Tampico Joya, la Villa de San Luis y Tampico moderno

El trazado de las dieciocho manzanas y las dos plazas fundacionales se sitúan entre dos lagunas, al oeste la Laguna del Chairel y al norte la Laguna del Carpintero, con vistas a los ríos Pánuco y Tamesí. En poco tiempo el puerto mercantil de la ciudad se consolidó como el segundo más importante del país después de Veracruz. Enlazado por mar con La Habana, Nueva York, Liverpool, entre otros, y por tierra con las principales ciudades mexicanas, el puerto de Tampico se volvió un lugar atractivo para mexicanos y extranjeros que, en poco tiempo, transformaron sustantivamente la ciudad y su entorno (HERNÁNDEZ ELIZONDO, 2006).

El testimonio del naturalista francés Jean Louis Berlandier, que visita Tampico en sus recorridos con la Comisión de Límites<sup>5</sup>, describe cómo la convivencia entre la recién fundada ciudad y la Laguna del Carpintero tenía nuevas consecuencias: las fiebres epidémicas:

“En septiembre de 1827, poco después que partimos de Tampico, se secó la laguna del Carpintero. Fue posible atravesarla a caballo sin atollarse. En ese año, tanto la fiebre amarilla como las fiebres palúdicas azotaron tanto a la ciudad, que no perdonaron ni a los criollos mejor aclimatados. Caimanes, peces, miles de jaibas quedaron expuesto al sol quemante, resultando una insoportable putrefacción [...]” (BERLANDIER, 1980 [1827]:65).

A pesar de que Berlandier describe un panorama desolador, el crecimiento y modernización del puerto no se detuvo. Los extranjeros formaron una comunidad cosmopolita y dinámica que no existía en otras ciudades mexicanas de esta escala en el período (HERNÁNDEZ ELIZONDO, 2006). Evidentemente las transformaciones urbano-ambientales no se hicieron esperar. Berlandier visita nuevamente Tampico en 1830 y la describe así:

“Nada me sorprendió tanto como la población creciente y los cambios que se han efectuado en Tampico de Tamaulipas en el corto espacio de tres años y medio. Una armada enemiga había invadido momentáneamente este país; sin embargo, todo progresaba. Esta nueva villa, formada después de la independencia, está casi enteramente poblada por comerciantes extranjeros (sic). Una multitud de campos

<sup>5</sup> Berlandier se unió a la Comisión de Límites de México como botánico y zoólogo. Fue el primero en recorrer todo el noreste de México y el sureste de Texas recolectando y catalogando especímenes botánicos y zoológicos

se han cubierto de habitaciones [...]. La población indigente (sic) vende diariamente sus tierras a más ricos propietarios, cede sus cabañas a las opulentas construcciones de un comercio activo y laborioso, y se va a demontar nuevas tierras que pronto venderá con aprecio [...] La laguna del Carpintero, desde la tempestad que hubo en tiempo de la invasión española, ha aumentado considerablemente sus aguas con las que concurren las colinas circunvecinas. Ella ha avanzado sobre las tierras que debieran evitarse, y está lejos de secarse, como se había presumido años pasados [...]” (BERLANDIER & CHOWEL, 1850:222-223).

Otros testimonios de viajeros coinciden en las observaciones hechas por Berlandier sobre el sorprendente desarrollo de la ciudad y la afectación de las fiebres. Sin embargo, se dejan de lado los comentarios sobre el humedal y aparecen las primeras ideas sobre la modificación de la barra de arena que bloqueaba parcialmente la desembocadura del Pánuco al Golfo de México. Los observadores ya no solo describen las incomodidades que el clima y el paisaje natural les ocasionan: anticipan soluciones que implican transformaciones del medio natural. El relato de Frances Erskine Inglis, Marquesa de Calderón de la Barca, refiere en 1843:

“Si no fuera por la barra [...]Tampico se convertiría en un puerto muy floreciente. Además de que la profundidad del agua puede permitir a los buques de carga anclar cerca de la ciudad, hay una navegación interior por el país, por más de cuarenta leguas [...] El campo en las cercanías puede describirse como un yermo de árboles raros, enmarañados con enredaderas elegantes y florecientes, que son refugio de aves salvajes de brillante y hermoso plumaje; pero la emoción por visitar estos arbustos enredados fue amortiguada por las miríadas de xin-xins y garrapatos (pequeños insectos que se entierran en la piel, produciendo irritación y fiebre), por los enjambres de mosquitos, los horribles caimanes que toman el sol en la orilla de las lagunas; y peor que todo, las serpientes venenosas que se deslizan entre la vegetación. Loros, mariposas y flores fragantes no compensan por esto [...]” (ERSKINE INGLIS, 1843:430-432).

Por su parte, Benjamin Moore Norman, escritor norteamericano, que visita Tampico en 1844, describe:

“Hace quince años, este lugar estaba ocupado solo por unas pocas chozas indias [...] Pero las ventajas de su localización eran demasiado evidentes [...] La orilla del río es muy

audaz, y el agua tiene la profundidad suficiente para permitir que los barcos anclen cerca de la orilla; la navegación hacia el interior es ininterrumpida por más de cien millas [...] El sitio es una especie de plataforma de tierra baja y plana [...] por encima y detrás de la cual hay un grupo de lagos o estanques, que tienen salida hacia el Pánuco. Estos estanques [...] son fecundos en fiebre amarilla [...] Este terrible flagelo [...] junto con la formidable barra en la desembocadura del río son graves inconvenientes para la prosperidad de la ciudad. Si fuera posible eliminarlos, creo que hay pocas dudas de que Santa Anna de Tamaulipas [hoy Tampico] pronto se convertiría en una de las ciudades portuarias más florecientes de México [...]” (MOORE NORMAN, 1845:99-100).

Cinco décadas después las ideas de los observadores extranjeros se hacen realidad: se interviene la barra y el acceso al Pánuco y la adecuación y canalización en el río facilitarían el tránsito de las grandes embarcaciones de vapor que arribaban del extranjero. Porfirio Díaz impulsó la modernización de la red portuaria y ferroviaria nacional, de modo que en 1891 Tampico estaba conectado por medio del ferrocarril con San Luis Potosí y Monterrey y la ciudad y el puerto quedaron rápidamente inmersos en la nueva red de transportes terrestres, acaparando el movimiento de mercancías minerales (ROMÁN, 1933). Las conexiones ferroviarias hicieron necesarios los trabajos de modernización portuaria, ya que resultaba indispensable un puerto profundo para ampliar el carácter comercial de la inversión. Las obras de dragado se iniciaron en 1890 y la construcción de las escolleras estuvo a cargo de Elmer L. Corthell, jefe de proyectos de las escolleras del Mississippi (LOREDO, BERUMEN & VALLE, 2019).

El inicio de las obras del ferrocarril y el puerto atrajeron a la ciudad una nueva oleada de migración nacional y extranjera, a quienes el centro de la ciudad ya no podía albergar. La falta de vivienda produjo hacinamiento en chozas rentadas en los terrenos pantanosos a las orillas de la Laguna del Carpintero (OCASIO MELÉNDEZ, 2012). La transformación urbana de la ciudad, la explosión demográfica y la alta mutación de la actividad portuaria se mantuvo constante durante las siguientes décadas, aumentando la vulnerabilidad de Tampico, que sucumbió a dos virulentos brotes de fiebre amarilla<sup>6</sup>, en 1878 y 1898 (KUECKER, 2008). La muerte de ciudadanos mexicanos y extranjeros, en ambos eventos, provocó una fuerte presión local para que los

gobiernos federal y estatal intervinieran en el saneamiento de la ciudad.

### 3. Paradigma cultural higienista: desecación y urbanización de la Laguna del Carpintero

Para PRIETO (1878) el humedal de la Laguna del Carpintero era una de las más importantes fuentes de contaminación que provocaban las epidemias que azotaban a la ciudad. La observación del Ingeniero Alejandro Prieto se encuentra inmersa en el paradigma cultural higienista que empezó a tomar forma en México con el gobierno liberal y se consolidó en el porfiriato (RODRÍGUEZ DE ROMO & RODRÍGUEZ PÉREZ, 1998). Los higienistas mexicanos, en su mayoría médicos e ingenieros, pronto tuvieron un lugar dentro del grupo de científicos que ejecutaban las políticas de Porfirio Díaz en el ámbito urbano. Por ejemplo, es gracias a los higienistas la introducción del drenaje y el agua potable en la ciudad de México (FERNÁNDEZ, 2000). Apoyado en el positivismo, las políticas de Díaz se fundamentaban en el conocimiento científico, la industria y el progreso. Durante su gobierno se generó un ambiente de estabilidad política, social y económica que abrió paso a la realización de una serie de proyectos de infraestructura a lo largo y ancho del país.

En este contexto, una vez consolidado el asentamiento del Tampico actual, en 1823 comienzan las ideas y proyectos relacionados a la Laguna del Carpintero. A tres años de la fundación, las autoridades locales de Tampico solicitan al Gobierno la construcción de una Alameda. Este espacio abierto se propone con la idea de contrarrestar los efectos negativos provocados por las emanaciones de Laguna del Carpintero, como se describe:

“[...] se ha observado que la inmediatez a la población por la parte del nordeste de la Laguna del Carpintero, hace en dicha época [entrada y salida del otoño] una mutación notable en la atmósfera, porque impregnada ésta de los miasmas que exhalan las aguas estancadas de dicha laguna, hace respirar un aire venenoso que produce en los habitantes de aquella parte, enfermedades muchas veces peligrosas...Es verdad que cuando llega el tiempo de lluvias crece la mencionada laguna, y excediéndose de su nivel derrama en el

río; éste a su vez, aumenta el alveo y forma, con las vertientes de la laguna y por un reflujo que desde luego purifica aquella y la deja potable por algunos meses; y quedando también la atmósfera entonces más purificada, da lugar a que se respire un aire benéfico y se disfrute de salud...Además de ser motivo suficiente para que se corrompa la nominada laguna, el estancamiento de sus aguas, hay otro que es la pudrición de las hojas que caen de los manglares que la circundan, lo que podría evitarse desmontando perfectamente alrededor [...]” (AYUNTAMIENTO DE TAMPICO, 1826).

La Alameda no llegó a realizarse. Sin embargo, en junio de 1832, se construirá el canal de Iturbide, hoy canal de la Cortadura. Este canal conecta el humedal con el río Pánuco, permitiendo que los flujos de la corriente del río remuevan fangos y vegetación constantemente. Prieto describe:

“Existe al Norte de la población una laguna llamada del Carpintero, que es una de las más pequeñas y la cual se comunica al río Pánuco hacia el lado del Este por un pequeño canal abierto en el año de 1832 [...] antes de que dicho canal existiera, la laguna del Carpintero se convertía, durante la estación de secas, en un pantano inmundado, en el cual morían sobre los fangos abandonados por las aguas, gran número de pescados. Esto producía entonces en la ciudad verdaderas epidemias [...]” (PRIETO, 1878:315-316).

En un ámbito más bien geopolítico, en 1851, se presenta una iniciativa a la cámara de diputados. El proyecto propugna la creación de un Estado Huasteco<sup>6</sup>. El nuevo estado o provincia se conformaría de cinco distritos: Tuxpan, Tampico de Veracruz, Tancanhuitz, Huejutla y el sur de Tamaulipas. Se incluyen propuestas de comunicación entre los distritos, por tierra y mar, y se propone al puerto de Tampico como la capital del nuevo estado. Para ello se plantea aislar la ciudad de la plataforma continental rodeándola de cuerpos de agua:

“[...] no solo para tener otra nueva y fácil vía de comunicación, sino para mejorar su salubridad y proveerse de agua potable [...]” (SOTO, 1856:11).

La idea del Nuevo Estado no prosperó, pero la intención de intervenir el paisaje natural, con el fin de rodear la ciudad con cuerpos de agua, se mantuvo en diferentes propuestas. Tal es el

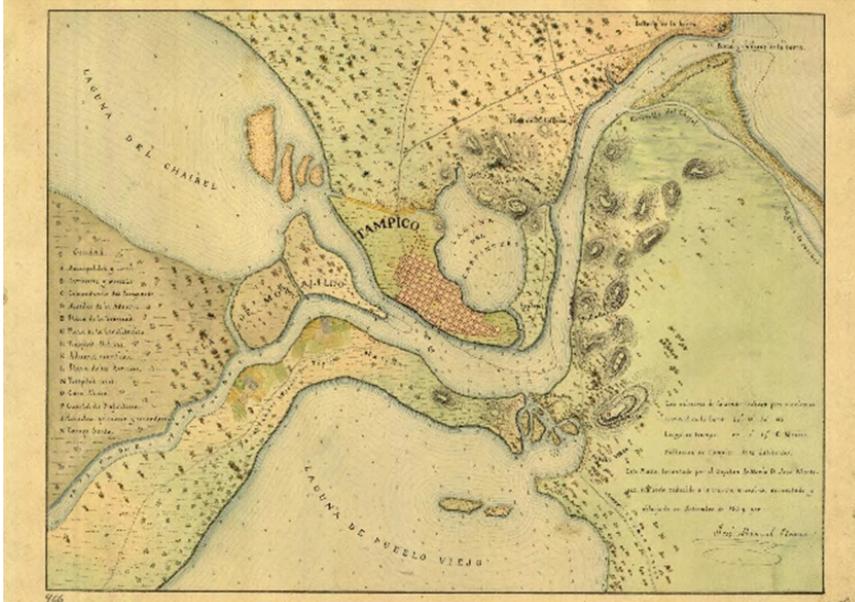
<sup>6</sup> Circunscritos a una serie de ciudades portuarias del Golfo-Caribe

<sup>7</sup> La intención era desvincular la capital del Estado Huasteco

de las entidades federativas existentes y consolidar las actividades comerciales del nuevo estado hacia el territorio huasteco

caso de la realizada por el Ing. Bonneville, en 1856; la del Ing. Manuel Plowes, en 1859 (FIG. 1); y, luego la del Ingeniero Prieto en 1878. Prieto señala que la idea de rodear Tampico de agua ayudaría a mejorar las condiciones salubres de la ciudad:

Los *Proyectos de Mejoras Materiales de Salubridad e Higiene en el Puerto de Tampico* (PMMSHPT) fueron encargados al Ingeniero Alejandro Prieto en 1896. Sus destrezas como ingeniero topógrafo se sumaban a un importante conocimiento del territorio de Tamaulipas. Inmerso



**FIG. 1/ El plano del Puerto de Tampico y sus alrededores (1859), realizado por el Ingeniero José Manuel Plowes, muestra la apertura de un canal que conecta la Laguna del Carpintero con la Laguna Chaires al norte del núcleo urbano**

Fuente: Mapoteca Orozco y Berra. N°466-OYB-7211-A

“Treinta años después de abierto el canal de Iturbide, se proyectó unir la extremidad del Poniente de esta laguna con el río Tamesí, por medio de otro canal que principió a abrirse hacia el lado de la garita, y con el cual iba a quedar la ciudad rodeada por todas partes de agua. Mas los trabajos emprendidos se suspendieron apenas principiados, y la obra ha quedado reservada a la posteridad o al olvido...El día en que se llegaron a terminar estos trabajos logrando así que una parte de las aguas del Tamesí tomara su curso al través de esta laguna yendo a salir al Pánuco por el canal de Iturbide, ese día se mejorará de una manera notable la salubridad del clima de Tampico; pues la corriente del río al remover constantemente los fangos e isletas flotantes formadas por esa vejetación (sic) infestosa que es propia de las aguas muertas de los lagos, las arrastrará consigo haciendo desaparecer del todo esas emanaciones pestilentes que aun al presente proporcionan a toda aquella parte de la ciudad que se halla inmediata a las riberas de esta laguna, enfermedades que no reconocen otro origen que el que dejo indicado [...]” (PRIETO, 1878:315-316).

en los ideales higienistas, Prieto desarrolla estas propuestas, convencido de que el conocimiento científico debe estar a disposición del progreso y que el ejercicio de la ingeniería requiere de cierto altruismo para mejorar la salud pública.

Prieto insiste en la importancia de promocionar las aportaciones de la ciencia a través de los proyectos de ingeniería. Así, publica en 1899 la reseña de los PMMSHPT, documento que resume los proyectos y que pretende presentar en la Exposición Universal de París de 1900 (PRIETO, 1899). En la introducción del documento se presentan las problemáticas de salubridad e higiene y las necesidades de mejoramiento del puerto, además de cuatro secciones, que describen proyectos con presupuestos estimados para su ejecución. Esta información se acompaña de al menos diez planos. Los cuatro proyectos presentados son: la propuesta para la toma de agua del río Tamesí y la instalación del agua potable para Tampico (FIG. 2); el proyecto de defensa de la ciudad de Tampico contra las inundaciones causadas por la creciente del río; el establecimiento de atarjeas en



FIG. 2/ Plano de la línea propuesta para la tubería del Tamesí a Tancol y Tampico

Fuente: Alejandro Prieto, Proyectos de Mejoras Materiales e Higiene en el Puerto de Tampico. (México: Oficina Tip. de la Secretaria de Fomento, 1899)

la ciudad de Tampico; y, finalmente, el proyecto de desecación de la Laguna del Carpintero (185 hectáreas).

Esta última propuesta incluye la urbanización del humedal. Se propone un canal, de 25 metros de anchura y 1.5 metros de profundidad, que circunvala la laguna y conecta con el canal de Iturbide. Con la extracción de tierra de la excavación de dicho canal se realizará un terraplén en el interior, a modo de borde, de 8 metros de anchura, en la parte inferior, y 4 metros de anchura, en la parte superior. Una vez ejecutados los terraplenes, y con una bomba, se extraerá el agua del vaso de la laguna, tal como se describe:

[...] por este medio se conseguirá convertir toda la extensión superficial de la Laguna en un terreno perfectamente seco, que podrá destinarse a la plantación de árboles propios del clima, al establecimiento de paseos de que carece Tampico y a la subdivisión de alguna parte en lotes, que se enajenarán a los vecinos que lo soliciten para la construcción de casas habitaciones, jardines, etc. [...]" (PRIETO, 1899:107).

Prieto, prefigurando, quizás, una ciudad jardín en el entorno tropical<sup>8</sup>, conforma un trazado adaptado a las curvas de la laguna, del que resultan 110 manzanas y calles de 15 metros de ancho (Fig. 3). La propuesta dota a la ciudad de ciento treinta

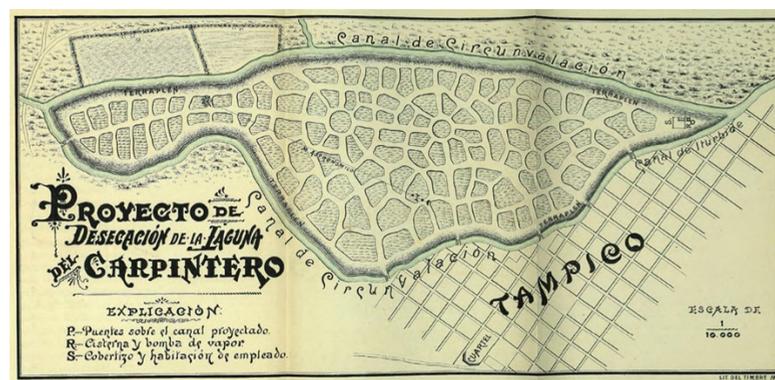


FIG. 3/ Proyecto de desecación de la Laguna del Carpintero (1896) realizado por el Ingeniero Alejandro Prieto, donde se muestra los canales de circunvalación con sus terraplenes, los puentes de acceso y las manzanas al interior.

Fuente: Alejandro PRIETO, Proyectos de Mejoras Materiales e Higiene en el Puerto de Tampico. (México: Oficina Tip. de la Secretaria de Fomento, 1899)

<sup>8</sup> La ciudad jardín promocionada por Howard, llega a México en los años 20 con el Arq. José Luis Cuevas y el Ing.

Modesto A. Rolland, entre otros  
<sup>9</sup> Desde el enfoque actual de sostenibilidad

hectáreas de superficie para desarrollar el ensanche, y la transformación de la laguna expresa una perspectiva ambiental incompleta<sup>9</sup> que se focaliza en la importancia de la calidad del aire y el agua, pero sin sensibilidad hacia el paisaje silvestre:

“[...] Como elementos fundamentales á la vida orgánica de todos los seres se mencionan en primer término por los naturalistas el aire y el agua, porque ellos son del todo indispensables á la existencia. De aquí resulta como una cuestión principalísima de higiene pública la necesidad de hacer un análisis científico de esos dos elementos, cuando, como es natural, se desee ofrecer á los habitantes de una ciudad cualquiera, un aire puro que respirar, y una agua [sic] para beber que no contenga materias extrañas en disolución, siempre perjudiciales á la salud, y una vez reconocidas sus condiciones excepcionales se realicen aquellas obras conducente á darles la pureza deseada.” (PRIETO, 1899:5).

La preocupación por los vientos en entornos de aguas estancadas, que implicaban destilaciones químicas y miasmas como focos de infección, fue muy común entre los higienistas hasta el siglo XIX (URTEAGA, 1980). Esta perspectiva ambiental no es extraña en el paradigma cultural del período. PRIETO (1899) considera a la laguna como foco de insalubridad, por lo que el objetivo primordial de la desecación de ésta, además del futuro ensanche, es la desaparición de las pestilencias para crear una atmósfera saludable. A pesar de que los argumentos sobre la insalubridad de las lagunas fueron desmontados en las siguientes décadas, y la desecación de la laguna no se realizó, algunos de los planeamientos de Prieto alimentaron las propuestas desarrolladas durante el siglo XX.

#### **4. Proyectos del desarrollismo: carreteras y vías parque sobre el humedal**

México fue el tercer país petrolero más productivo del mundo entre 1910 y 1919 (OCASIO MELÉNDEZ, 2012). La actividad económico-comercial del puerto y las infraestructuras petroleras convirtieron a Tampico en una ciudad moderna y la industria petrolera transformó el paisaje natural hasta el punto de que los observadores extranjeros no dejaban de sorprenderse:

“Al llegar a Tamós, a corta distancia de Tampico [...] El espectáculo es bonito y

sugestivo para quien nunca lo ha visto. A medida que avanza el bote por las aguas del Pánuco, las torres van aumentando [torres de perforación] [...] Grandes y pequeñas lanchas de gasolina corren raudamente por las mansas aguas del río, y el tráfico se antoja el de una calle de ciudad cosmopolita [...] enormes lanchones cargados de petróleo atraviesan majestuosamente ante la vista absorta del viajero, conduciendo el preciado líquido negro. Otro aspecto interesante del trayecto, es el de los grandes tanques que contienen fabulosas cantidades de aceite, y que se hallan regados como enormes tortugas en el campo [...]” (TAMPICO SERÁ LA NUEVA YORK DE MÉXICO, 1914).

Evidentemente el crecimiento acelerado de la ciudad se reflejó en infraestructuras y servicios. El cónsul estadounidense, Claude I. Dawson, describe así la ciudad en el año de 1920:

“...una ciudad cosmopolita con calles de asfalto, uno de los mejores sistemas de iluminación de cualquier ciudad de su tamaño en cualquier parte del mundo, con tranvía eléctrico y edificios modernos y de departamentos. El viejo Tampico era una ciudad de edificios de una sola planta, la mayoría de los cuales permanecen, y sobre la cual se elevan las enormes estructuras nuevas, un ejemplo interesante del desbordamiento moderno del último siglo” (MEXICO MAKING HEADWAY, 1920).

En la década de los treinta la industria petrolera comienza su declive. Los motivos fueron, entre otros, la caída de la producción, la reducción de los precios internacionales, la crisis económica mundial y la localización de otras zonas de extracción en el mundo. En todo caso, Tampico mantiene una posición privilegiada en el panorama nacional e internacional que se prolonga con la expropiación petrolera en 1938 (SANTIAGO, 2014). En el ámbito nacional, la riqueza que el petróleo generaba en México impulsaba, desde el Estado, un modelo económico de desarrollo. La expropiación petrolera permitió planificar e invertir en la modernización de ciudades. Al inicio de 1940, México adoptó una política de unidad nacional y crecimiento industrial que sentó las bases de la nación moderna.

El interés del Estado mexicano se corresponde con las estrategias desarrollistas internacionales. Tras la segunda guerra mundial surge en los Estados Unidos el deber moral de asegurar el bienestar para todos, dentro y fuera de sus fronteras (ESCOBAR, 2007). Las políticas desarrollistas norteamericanas utilizarían la planificación

y la arquitectura como medios para la construcción de un mundo nuevo y, de esta forma, contrarrestar el comunismo en países del tercer mundo (Lu, 2011). En un par de décadas el discurso del desarrollismo será mundialmente aceptado y se integrará en la construcción tanto de las grandes capitales como de las periferias.

La principal estrategia del Estado consistió en el desarrollo de un proceso de industrialización, que se apoyó en la sustitución de importaciones y el incremento de obras de infraestructura. El llamado milagro mexicano (1940-1980) que asocia modernización, urbanización e industrialización, culmina con el cenit de la planificación urbana y regional (GARZA, 2003). Uno de los referentes en los que se inspiró el gobierno mexicano para realizar una serie de planes de desarrollo y proyectos de infraestructura, es el Plan Tennessee Valley Authority (TVA), desarrollado en los Estados Unidos, en una región azotada por la pobreza y arrastrada, eventualmente, por el río Tennessee. La descripción en la revista mexicana *Arquitectura y lo demás* (1948) da cuenta de la gran expectativa que generó el proyecto para la transformación del territorio:

“Hacia 1933 las consecuencias de la historia del Valle del Tennessee reclamaban una urgente solución: o se seguía dando limosna a la empobrecida población o se buscaba su rehabilitación; el Congreso de Estados Unidos optó por lo segundo y creó el TVA, que se encargaría de domar, de amansar al turbulento río, enemigo de los hombres y ponerlo a su servicio” (FAVELA, 1948:20).

La planificación territorial del TVA fue un proceso modélico que, desde la recuperación económica, materializó las ideas más radicales del Regional Planning Association of America (COROMINAS & FRANQUESA, 2015). Ahora bien, la autonomía del proyecto desarrollista, cuyos valores provienen en gran parte del humanismo cartesiano y de un antropocentrismo excluyente, marca un punto extremo de negatividad en la valoración de la naturaleza y busca su absoluta automatización:

“...[en] las obras del T.V.A., un pequeño grupo de hombres... con tableros al alcance de su mano dominan el río turbulento que, absolutamente domesticado, a la suave presión de un botón, obedece dócilmente... Que los mosquitos han depositado sus huevecillos sobre las aguas incubadoras, con la amenaza de que pronto podrá desatarse la

plaga propagadora de la malaria: el operador presiona suavemente el botón, los desagües funcionan, el nivel de las aguas baja seis pulgadas y las larvas amenazantes quedarán expuestas al sol para morir [...]” (FAVELA, 1948:21).

En México, el arquitecto Carlos Lazo Barreiro, formado en urbanismo y planificación en los Estados Unidos de Norteamérica, será el encargado de los proyectos inspirados en el TVA. Implicado en el paradigma del desarrollismo, Lazo se convertirá, en 1953, en Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas, cargo en el que desarrollará los Planes Nacionales de Comunicación, cuyo objetivo fue la modernización de carreteras, ferrocarriles, líneas aéreas, comunicaciones eléctricas y correo (ORTIZ MACEDO, 2007).

La formación americana marcó el optimismo de Carlos Lazo en la técnica. Tal y como él mismo expresa:

“Nuestra época demanda ya un equilibrio entre el atraso social y el formidable progreso de la técnica y de la industria, capaces de satisfacer muchas de las aspiraciones y de las necesidades humanas, a través de la planificación, con una visión conjunta de los problemas del mundo” (LAZO, 1953:3).

En 1941, la Sociedad de Arquitectos Mexicanos y el Instituto Americano de Arquitectos convocan al concurso “Planificación de Tampico”. Carlos Lazo gana y realiza el Plano Regulador para Tampico en 1945. Con este proyecto, Lazo se anticipó a las políticas de planeación territorial y urbanas en México, pero no fue hasta 1947, cuando se crearon las Juntas Federales de Mejoras Materiales, desde donde se impulsaron estudios urbanos en 42 ciudades fronterizas y portuarias del país (ORTIZ MACEDO, 2007).

El proyecto se publica en un documento que se presenta como programa de gobierno (FIG. 4), estructurado en tres etapas: 1. La planificación inter-regional y regional; 2. el conocimiento de la ciudad; y 3. el análisis de problemas y proposiciones de Comunicaciones, Habitación, Trabajo y Servicios Públicos. El Plano Regulador resume los productos de las tres etapas y los estudios urbanos y las propuestas para la transformación se detallan en una cartografía muy cuidada.

En la etapa tercera, dentro de las propuestas relacionadas con las Comunicaciones, el

proyecto referido a la Laguna del Carpintero se destaca por el predominio de la circulación. En éste, se traza una vía parque que rodea el sector desecado de la Laguna del Carpintero y una vía rápida que atraviesa longitudinalmente el vacío y se prolonga para cruzar el río Pánuco con un nuevo puente<sup>10</sup> (Fig. 5). La propuesta de mejoramiento de la ciudad se complementa con amplias áreas de parques,

así como con nuevos centros cívicos. El resumen del proyecto remarca, en varias escalas, los ejes de comunicaciones:

“...las vías dotadas de parques rodearán las comunidades residenciales y servirán para recreo y descanso de los habitantes, absorberán la humedad y darán la sombra necesaria para amenguar lo riguroso del clima.” (LAZO, 1952:s/p).

En las propuestas de Habitación, el resumen del Plano Regulador describe con claridad la propuesta para el humedal:

“Desecar y rellenar totalmente la Laguna del Carpintero para convertirla en zona residencial, aunque esto no es una solución urgente ni del todo conveniente ya que la ciudad no necesita actualmente el terreno y que el fondo de la laguna no sería muy sólido para la cimentación de edificios” (LAZO, 1952:s/p).

Las ideas de planificación desarrollista propuestas por Lazo para Tampico y su contexto, se resumen en el dominio y control del humedal por las potentes infraestructuras de comunicación. En consecuencia, algunos aspectos presentes en el programa de desarrollo urbano se llevarán a cabo en 1964: el relleno y el trazado de las vías parque.

Tras el devastador efecto del huracán Hilda en Tampico en 1955, los problemas del agua



**FIG. 4/ Portada de la Planificación de Tampico (1945) realizada por Carlos Lazo, donde desaparece la Laguna del Carpintero al centro de la propuesta.**

Fuente: Carlos LAZO, “Planificación de Tampico”, Espacios. Revista integral de arquitectura y artes, 11-12 (1952) sin número de página



**FIG. 5/ Plano Regulador, No. 14, realizado por Carlos Lazo. Muestra la Laguna del Carpintero rellena, las diferentes vías parques y parques que rodean, así como la carretera que la atraviesa.**

Fuente: Carlos LAZO, Planificación de Tampico (México. Editorial Espacios, 1945).

<sup>10</sup> El puente sobre el río Panuco se construirá en un sitio cercano en la década de 1980

continúan latentes en las políticas públicas de planeación. La Junta Federal de Mejoras Materiales presenta lineamientos del programa de desarrollo urbano para Tampico y otras ciudades de Tamaulipas. El análisis reafirma el problema que supone la laguna para el desarrollo urbano:

“...la Laguna del Carpintero, enclavada en el corazón de la ciudad...es un encharcamiento de agua sucia, y mal oliente...y que en sus condiciones actuales representa un grave problema urbano, por las molestias físicas que causa y por su deprimente aspecto. Esta Laguna ha ahuyentado de sus contornos cualquier desarrollo de buena habitación y en sus condiciones actuales es un obstáculo primario al desarrollo urbano” (JUNTA FEDERAL MEJORAS MATERIALES, 1960:s/p).

La propuesta sobre la desecación continúa con los lineamientos que esbozó Carlos Lazo y, previamente, Alejandro Prieto, aunque abre la posibilidad de su saneamiento y conservación. Finalmente, gracias al auge petrolero y el crecimiento de la industria, se promueve y financia la modernización de las infraestructuras viales. El programa reafirma la propuesta de Lazo:

“La realización de una vialidad moderna, acorde con la notable técnica urbanística contemporánea, podrá resolver el problema vial de la ciudad ...en su marcha de recuperación y desarrollo” (JUNTA FEDERAL MEJORAS MATERIALES, 1960:s/p).

El proyecto vial materializado en 1964 demuestra la persistencia de las ideas propuestas por Prieto y Lazo, que se ejecutaron parcialmente al rellenar el sector oeste del humedal. Con el trazado del bulevar Adolfo López Mateos y del bulevar Perimetral, se gana terrenos al humedal y se enmarca el sector. La solución propuesta presenta la vía parque con un trazado similar al propuesto por Lazo, y, en el caso del bulevar Perimetral, se construye un terraplén que, funciona como un borde que protege de las inundaciones, idea derivada de la propuesta de Prieto. Así, se superponen de alguna manera las formas de la planeación y las técnicas de la ingeniería para desdibujar y controlar el humedal. En las áreas al margen de estas infraestructuras, los relictos de manglares seguirán regenerándose.

## 5. Conclusiones

Si bien el higienismo y el desarrollismo impactaron de forma diversa en los procesos de urbanización moderna en América Latina, ambas corrientes de pensamiento comparten una posición *preponderante* en las *formas de hacer* de la modernización latinoamericana. Se entiende por modernización el proceso de desarrollo socioeconómico sustentado en la tecnología y la industrialización, los cambios políticos, la explosión demográfica, el desarrollo urbano acelerado, así como la resignificación de la naturaleza como proveedora de recursos.

Con respecto a este último punto, el higienismo apostado en la visión profesionalizante de médicos e ingenieros, recorre dos caminos complementarios. Los médicos asignan nuevos valores a la naturaleza, que se convierte al mismo tiempo en verdugo y salvador. Los ingenieros, el brazo ejecutor del higienismo, resuelven técnicamente los problemas de salud, dotando a las ciudades de agua y aire limpios a partir del diseño y construcción de redes de cloacas, agua potable, parques, etc. El bienestar, como un valor asociado a los servicios urbanos, se puede entender como antecedente de los servicios ecológicos. En cambio, el desarrollismo, al sobrevalorar la técnica, margina el valor de la naturaleza. Partiendo de un pensamiento económico el desarrollismo es sinónimo de manipulación de los espacios naturales para la transformación y la explotación intensiva del territorio. El enfoque desarrollista postula megaproyectos autónomos donde la naturaleza constituye un obstáculo.

Relatar la historia del humedal de la Laguna del Carpintero permite la comprensión del impacto que los diferentes procesos de artificialización tienen en el paisaje natural. Al mismo tiempo deja ver cómo cada momento de estos procesos expresa actitudes y paradigmas culturales de la sociedad frente a los valores naturales. Estos paradigmas son mostrados, por ejemplo, en la interpretación que los observadores foráneos hacen del contexto, así como en sus propuestas para solventar los inconvenientes que presenta el paisaje natural a las dinámicas de desarrollo económico del puerto. Por otro lado, utilizar proyectos y planes urbanos como fuentes historiográficas permite entender cómo las transformaciones urbanas se acompañan de ciertos grados de degradación, sustitución, marginación y desvalorización del humedal. Así, el estudio específico de propuestas

urbanas resulta ser un importante instrumento para conocer la pugna entre corrientes de pensamiento, paradigmas culturales y enclaves naturales.

Bajo las figuras de Proyectos de Mejoras Materiales (higienismo) y Planificación (desarrollismo) subsisten modelos de artificialización que con optimismo buscan el bienestar social y económico. Los proyectos y planos reguladores, sustentados desde la técnica, proponen infraestructuras que buscan regular lo incontrolable de la naturaleza. Los canales entre humedales, la desecación de la Laguna del Carpintero, las vías rápidas y la ocupación (que sustituye los ecosistemas) buscan otra realidad: una realidad superadora de las desventajas del paisaje tropical, que durante siglos aqueja a los pobladores de la región. Es notorio como las propuestas estudiadas dan cuenta de prácticas de urbanización que no estaban preparadas para adaptarse a los ecosistemas naturales a través de la anticipación. La urgente necesidad de promover la salud, en el primer caso, e impulsar la economía, en el segundo, justifican de alguna manera las soluciones de las propuestas urbanas revisadas. Sin embargo, hoy sería útil, desde una visión crítica del paradigma sostenible, comprender la caducidad de ciertas soluciones que siguen replicándose en forma de megaproyectos a lo largo de Latinoamérica.

Los estudios históricos de la relación ciudad-naturaleza pueden hacer más comprensible la lectura de los conflictos actuales del territorio. Si los procesos de artificialización nos explican las lógicas que se han tejido por encima de los frágiles sistemas naturales, la comprensión de estas lógicas de imposición puede revertirlas. La intención debería ser armonizar e integrar los planes urbanos a las formas de la biodiversidad. Hoy el valor ecológico de humedal destaca como patrimonio natural en el centro de la zona metropolitana de Tampico, sino oficialmente, al menos socialmente. Sin embargo, frente a los desafíos de la transformación de la ciudad, aún coexisten modelos que no incorporan el conocimiento sensible hacia la naturaleza. Ciertamente es que las corrientes de pensamiento y los paradigmas culturales producen proyectos y planes urbanos que permiten entender la relación naturaleza y ciudad a través de ideas y realizaciones.

## 6. Bibliografía

- ALMANDOZ, A. (2015): *Modernization, Urbanization and Development in Latin America, 1900s-2000s*, NY, Routledge.
- ARANGO CARDINAL, S. (2012): *Ciudad y Arquitectura. Seis generaciones que construyeron la América Latina moderna*, México, FCE.
- AYUNTAMIENTO DE TAMPICO. (1826): *Solicita el Ayuntamiento aprobación del Gobierno para hacer una alameda en el punto del Espartal*. Tampico. AHT, Exp. Num. 26 ff. 1-4
- BERLANDIER, J. L. (1980): *Journey to Mexico during the years 1826 to 1834* (Vol. 2), Austin, Texas Stare Historical Association.
- \_\_\_\_\_ & CHOWEL, R. (1850): *Diario de viage de la comisión de límites*, México, Tipografía de Juan R. Navarro.
- BRAILOVSKY, A. E. (2006): *Historia ecológica de Iberoamérica*, Buenos Aires, Ediciones KAICRON.
- CARDINAL-PETT, C. (2016): *A History of Architecture and Urbanism in the Americas*, NY, Routledge.
- CASTAÑEDA, O. & CONTRERAS, F. (2001): *Bibliografía Comentada sobre ecosistemas costeros mexicanos*, México, Centro de Documentación Ecosistemas Litorales Mexicanos-UAM Iztapalapa.
- CASTELLS, M. (1973): *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Barcelona, GG.
- CONABIO. (2009): *Sitios de manglar con relevancia biológica y con necesidades de rehabilitación ecológica*, México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- CONVENCIÓN DE RAMSAR. (2016): *Introducción a la Convención sobre los Humedales*, Gland, Secretaría de la Convención de Ramsar.
- COROMINAS, M. & FRANQUESA, J. (2015): Tennessee Valley Authority: una experiencia de planificación territorial modélica. *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 10(28), 11-31. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.10.28.3935>
- CROSBY, A. (1972): *The Columbian Exchange: Biological and Cultural Consequences of 1492*, Westport, Greenwood Press.
- ERSKINE INGLIS, F. (1843): *Life in Mexico, during a residence of two years in that country*, Londres, Chapman and Hall.
- ESCOBAR, A. (2007): *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*, Caracas, El perro y la rana.
- FAVELA, L. (1948): 1943-1948. *Arquitectura y lo demás*(11), 20-21.
- FERNÁNDEZ, F. (2000): *Europa y el urbanismo neoclásico en la ciudad de México: antecedentes y esplendores*, México, UNAM-Plaza y Valdés.
- FERNÁNDEZ, R. (1998): *Laboratorio americano. Arquitectura, geocultura y regionalismo*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- (1999): Cartografías del tiempo: notas socio-históricas sobre sociedad, territorio, ciudad y arquitecturas americanas. *DC PAPERS, revista de crítica y teoría de la arquitectura*, 14-30.

- GARCÍA MARTÍNEZ, B. & GONZÁLEZ JÁCOME, A. (1999): *Estudios sobre historia y ambiente en América. I, Argentina, Bolivia, México, Paraguay*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia-Colegio de México.
- GARZA, G. (2003): *La urbanización de México en le siglo XX*, México, Colegio de México.
- GONZÁLEZ SALAS, C. (2006): *Tampico es lo azul*, México, Porrúa.
- GUTIÉRREZ, T. & OCÓN MORALES, S. (2018): Valoración ecológica de la Laguna del Carpintero, Tampico, Tamaulipas, México. En M. Á. BARTORILA & M. A. ROSAS LUSSETT, *Revitalización Urbana, aportaciones para la ciudad vertical* (pp. 135-155), México. Colofón.
- HARDY, J. (1974): *El proceso de urbanización en América Latina*, La Habana, Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe.
- HERNÁNDEZ ELIZONDO, R. (2006): *Empresarios extranjeros, comercio y petróleo en Tampico y la Huasteca (1890-1930)*, México, Plaza y Valdéz.
- JUNTA FEDERAL MEJORAS MATERIALES. (1960): *Programas de desarrollo urbano: Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Tampico*, México, Junta Federal Mejoras Materiales.
- KUECKER, G. D. (2008): Health, Yellow Fever, and the Making of Modern Tampico. *Urban History Review/Revue d'histoire urbaine*, 36(2), 18-28.
- LARA-LARA, J. R. (2008): Los ecosistemas costeros, insulares y epicontinentales. En *Capital natural de México, vol. I: Conocimiento actual de la biodiversidad*. (pp. 109-134). México: Conabio.
- LAZO, C. (1945): *Planificación de Tampico*, México, Editorial Espacios.
- (1952): Planificación de Tampico. *Espacios. Revista integral de arquitectura y artes*(11-12).
- (1953): El arquitecto Carlos Lazo, dice.... *Arquitectura*(41), 2-4.
- LOREDO, R. & BERUMEN, C. & VALLE, L. (2019): Los costes de la modernización: desigualdad social y fragmentación urbana en Tampico, Tamaulipas. *CONTEXTOS*, 13(19), 49-60.
- LU, D. (2011): *Third world modernism : architecture, development and identity*, NY, Routledge.
- MEADE, J. (1977): *La huasteca tamaulipecana*, Ciudad Victoria, Instituto de investigaciones históricas.
- MEXICO MAKING HEADWAY. (17 de noviembre de 1920): *New York Times*.
- MOORE NORMAN, B. (1845): *Rambles by land and water or Notes of travel in Cuba and Mexico*, New York, Paine & Burgess.
- OCASIO MELÉNDEZ, M. E. (2012): *Capitalismo y Desarrollo. Tampico 1876-1924*, Ciudad Victoria, UAT.
- OCHOA, L. (1999): *Frente al espejo de la memoria. La costa del Golfo al momento del contacto*, San Luis Potosí, Instituto de cultura de San Luis Potosí.
- (2003): La costa del Golfo y el área Maya: ¿Relaciones imaginables o imaginadas? *Estudios de Cultura Maya*(23), 35-54. <http://dx.doi.org/10.19130/iifl.ecm.2003.23.390>
- & RIVERÓN, O. J. (2005): The Cultural Mosaic of the Gulf Coast during the Pre-Hispanic Period. En A. R. Sandstrom & H. García Valencia, *Native Peoples of the Gulf Coast of Mexico* (pp. 21-45), Tucson, University of Arizona Press.
- ONU-HÁBITAT. (2016): *Índice básico de las ciudades prosperas, informe final municipal Tampico, Tamaulipas*, México, ONU-Hábitat.
- ORTIZ MACEDO, L. (2007): La planificación Territorial y urbana durante los últimos 50 años en México. *Bitácora Urbano/territorial*, 116-126.
- OSANTE, P. (2003): *Orígenes del Nuevo Santander (1748-1772)*, México, UNAM-UAT.
- PÉREZ ZEVALLOS, J. M. (2001): *La visita de Gómez Nieto a la Huasteca, 1532-1533*, México, Centro de investigaciones y estudios superiores de antropología social, El Colegio de San Luis, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Archivo General.
- PHILIPS, M. (1869): Viajes de varios ingleses a la Nueva España, sacados de la Colección de Hakluyt y traducidas al castellano por el socio de número Joaquín García Icazbalceta. *Boletín de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística*(I), 605-614.
- PRIETO, A. (1878): *Historia, Geografía y Estadística del Estado de Tamaulipas*, México, Tip. Escalerillas Num 13.
- (1899): *Proyectos de Mejoras Materiales de Salubridad e Higiene en el Puerto de Tampico*, México, Oficina Tip. de la Secretaria de Fomento.
- RODRÍGUEZ DE ROMO, A. C. & RODRÍGUEZ PÉREZ, M. E. (1998): Historia de la salud pública en México: siglos XIX y XX. *História, Ciências, Saúde Manguinhos*, V (2) jul.-out., 290-310. <https://doi.org/10.1590/S0104-59701998000200002>
- ROJAS RABIELA, T. (1991): La agricultura en la época prehispánica. En T. ROJAS RABIELA, *La agricultura en tierras mexicanas desde sus orígenes hasta nuestros días* (pp. 15-138), Ciudad de México, Comisión Nacional para la Cultura y las Artes-Grijalbo.
- ROMÁN, J. (1933): Historia de los ferrocarriles de México. *Anales del Instituto Nacional de Antropología e Historia*, 4(8), 389-448.
- ROMERO, J. (2001): *Latinoamérica las ciudades y las ideas*, Buenos Aires. Siglo XXI Editores.
- SANTIAGO, M. (2001): The huasteca rain forest. An environmental history. *Latin American Research Review*(46), 32-54. <https://doi.org/10.1353/lar.2011.0040> (13/04/2020)
- (2014): Tampico, Mexico: The Rise and Decline of an Energy Metropolis. En J. A. PRATT, M. V. MELOSI & K. A. BROSNAN, *Energy Capitals: Local Impact, Global Influence* (pp. 147-158), Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- SEGRE, R. (1975): *América Latina en su arquitectura*, México, UNESCO-Siglo XXI.

SOTO, M. F. (1856): *El Nuevo Estado*, México, Imprenta de Ignacio Cumplido.

SPALDING, M. S. & KAINUMA, M. & COLLINS, L. (2010): *World atlas of mangroves*, Londres, Earthscan.

TAMPICO SERÁ LA N.YORK DE MÉXICO. (11 de Junio de 1914): *La prensa (San Antonio, Tx)*, pág. 5.

URTEAGA, L. (1980): Miseria, miasmas y microbios. Las topografías médicas y el estudio del medio ambiente en el siglo XIX. *GEO CRITICA*(29).

VITALE, L. (1983): *Hacia una historia del ambiente en América Latina. De las culturas aborígenes*

*a la crisis ecológica actual*, México, Nueva Imagen.

## 6. Listado de acrónimos/siglas

TVA: Plan Tennessee Valley Authority

PMMSHPT: El Proyecto de Mejoras Materiales de Salubridad e Higiene en el Puerto de Tampico

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N° 209, otoño 2021

Págs. 821-832

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.13>

CC BY-NC-ND



# Participación ciudadana en el diseño de políticas urbanas: el caso de Villa Gesell (Argentina) en 2018

Julián STRAMIGIOLI

Arquitecto. Becario investigador en GISAU, Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMdP)

**Resumen:** En el presente artículo, se analizan dos instrumentos de participación ciudadana, aplicados en Villa Gesell (Buenos Aires, Argentina) a partir del año 2018; promovidos por el gobierno local para la participación ciudadana en la formulación de una nueva normativa urbana. El objetivo de este artículo es dilucidar en qué medida estos mecanismos se transforman -o no- en reales herramientas de democratización de las decisiones relativas al desarrollo territorial local. Para ello, se trabajó con una metodología basada en la observación participante, así como en el análisis de documentación oficial y realización de entrevistas a informantes clave. Así, el artículo permite contribuir a la discusión respecto del rol que cumple este tipo de instrumentos en tanto legitimadores de políticas públicas, así como las limitaciones que pueden presentar respecto al alcance de las decisiones populares.

**Palabras clave:** Participación ciudadana; Políticas públicas; Gobernanza; Descentralización; Desarrollo urbano.

## Citizen participation in the design of urban policies: the case of Villa Gesell (Argentina) in 2018

**Abstract:** In this article, two instruments of citizen participation are analyzed, applied in Villa Gesell (Buenos Aires, Argentina) from the year 2018; promoted by the local government for citizen participation in the formulation of a new urban regulation. The objective of this article is to elucidate to what extent these mechanisms are transformed -or not- into real tools of democratization of decisions

Recibido: 19.08.2020; Revisado: 03.05.2021

Correo electrónico: [julianstramigioli@gmail.com](mailto:julianstramigioli@gmail.com); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5483-9782>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

related to local territorial development. To do this, we worked with a methodology based on participant observation, as well as on the analysis of official documentation and interviews with key informants. Thus, the article makes it possible to contribute to the discussion regarding the role that this type of instrument plays as legitimators of public policies, as well as the limitations that they may present regarding the scope of popular decisions.

**Keywords:** Citizen participation; Public policies; Governance; Decentralization; Urban development

## 1. Introducción

A partir de mediados de la década de 1970, se dieron en el mundo una serie de procesos de reestructuración económica, pasando de la forma de organización del trabajo fordista o taylorista a una posfordista o toyotista. El discurso hegemónico generado entonces en torno a la “globalización”, o la “informatización”, fue orientado desde la ideología del neoliberalismo para encubrir la ofensiva sobre las condiciones de vida de la clase trabajadora (PRADILLA, 2010), fundamentalmente a partir de los principios del Consenso de Washington. En América Latina se manifestaron principalmente a través de políticas públicas de ajuste promocionadas por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

A partir de la década de 1990, se ha consolidado una tendencia en América Latina a promover la implementación de determinadas políticas orientadas a la ampliación de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del ámbito político. Esta orientación ha sido conceptualizada bajo el nombre de “gobernanza”. Cecilia SCHNEIDER (2007) explica que el ámbito local ha sido

“El escenario privilegiado donde se han puesto en práctica la mayoría de estos instrumentos, y se ha convertido en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea.” (SCHNEIDER, 2007)

ZURBRIGGEN (2011) y BLONDIAUX (2013) coinciden en indicar que la gobernanza fue promovida en gran medida por los organismos de crédito internacionales, como parte de los mecanismos que se impulsaron en la década de 1990 con el Consenso de Washington<sup>1</sup> para consolidar la ideología neoliberal, señalando que en las recomendaciones propuestas por ejemplo por el Banco Mundial en relación a la gobernanza,

“se encuentra implícito un modelo de Estado (neoliberal) y, en consecuencia, la necesidad de fortalecerlo para que funcionen las fuerzas del mercado.” (ZURBRIGGEN, 2011).

Así, podemos entender a la gobernanza como una idea que, promovida por ciertos intereses (como los del Banco Mundial), impulsado por la ideología del neoliberalismo, en un determinado territorio, Latinoamérica, adquirió ciertas particularidades que nos permiten analizar las especificidades de la influencia que generó sobre las políticas públicas en Argentina. Siguiendo a ZURBRIGGEN (2011), la proliferación de la gobernanza en Latinoamérica tendió a consolidar un débil Estado de derecho, lo que condujo a una dinámica de funcionamiento orientada a satisfacer intereses particulares de individuos o grupos, mas no el bien público.

Uno de los mecanismos fundamentales que se impulsaron bajo la idea de gobernanza, fue la promoción de los procesos de descentralización, lo que en principio iría en

<sup>1</sup> El Consenso de Washington estableció diez medidas que debían llevar adelante los gobiernos:

- Disciplina presupuestaria, sin déficit público.
- Reordenamiento del gasto público, con recorte de subsidios.
- Reforma impositiva (buscar bases imponibles amplias y tipos marginales moderados).
- Tipo de cambio competitivo.
- Disminuir barreras aduaneras para liberalizar el comercio internacional.

- Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés.
  - Eliminar barreras a las inversiones extranjeras directas.
  - Privatización de empresas públicas y desmembramiento de los monopolios estatales.
  - Desregulación irrestricta de los mercados.
  - Legislación a favor de la protección de la propiedad privada.
- (CUENCA, 2011)

consonancia con la búsqueda de articulación de una mayor cantidad de actores sociales y de una complejización de los procesos de administración pública. Cecilia SCHNEIDER (2007), señala que en Argentina las políticas de descentralización de funciones a los gobiernos subnacionales se iniciaron

“en 1983-1986 y se acentuó entre 1990-1993, cuando esta política comienza a estar estrechamente ligada a los requerimientos del ajuste fiscal promovido por organismos multilaterales de crédito. En este reparto, las provincias retuvieron la mayor parte de las responsabilidades transferidas lo que se reflejó en un aumento de su participación en el gasto público total y una disminución de la participación municipal en el mismo.” (SCHNEIDER, 2007)

En SCHNEIDER (2007) se define a la descentralización política como

“el proceso mediante el cual se redistribuye el poder político que afecta a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos en un movimiento que va del centro a la periferia” (SCHNEIDER, 2007).

La autora señala que estos procesos suelen conllevar también procesos de descentralización o desconcentración administrativa, entendidos como el “reparto de control y gestión” (SCHNEIDER, 2007). En este sentido, puede comprenderse a los procesos que se llevaron adelante en Argentina en general como principalmente ligados a una descentralización administrativa, sin conllevar con ello una descentralización política que permitiese manejarse a los niveles subnacionales con real autonomía. ZURBRIGGEN (2011) profundiza en las limitaciones que presentaron estos procesos en cuanto a la forma de concebir las instituciones participantes de estos procesos de descentralización. Por un lado, en relación a la reducción de

“las configuraciones administrativas, los procesos y los procedimientos como mejor forma de gestionar las políticas públicas analizadas, sin considerar quiénes eran los agentes del cambio y quiénes los actores y sus intereses, así como las luchas de poder que estaban en juego” (ZURBRIGGEN, 2011).

Por otra parte, el autor señala que:

“(…) si bien el concepto de buen gobierno planteó la relevancia de las instituciones para una gestión más eficaz y eficiente de las políticas públicas, se parte de una concepción muy limitada de las instituciones; respecto del Estado, se limita a una organización o agencias estatales (dentro y fuera de la burocracia), las cuales han de fortalecer sus capacidades técnicas. Sin embargo, no se consideraron otras instituciones del dominio político, como los partidos, los Parlamentos profesionalizados y capaces de controlar la ejecución de los presupuestos nacionales, las burocracias que rindan cuentas y los poderes judiciales independientes” (ZURBRIGGEN, 2011).

De esta manera, podemos comprender algunas de las características que adquirieron los mecanismos de gobernanza puestos en marcha en el contexto de las políticas públicas latinoamericanas, y más concretamente de Argentina<sup>2</sup>. Sin embargo, lo que nos interesará en mayor medida para nuestro estudio de caso, será analizar de qué manera estos mecanismos de gobernanza impactaron a nivel de las políticas municipales. Para ello, es importante tener en cuenta que los procesos de descentralización bajo el paradigma neoliberal en Latinoamérica, han sido producto en gran parte de una “transferencia acrítica de los formatos de gobernanza” (ZURBRIGGEN, 2011).

Esto explica, al menos en parte, el predominio de una descentralización administrativa sin encontrarse la mayoría de las veces acompañada de una real capacidad de toma de decisiones por parte de los organismos descentralizados. Esto se manifiesta por ejemplo en la escasa participación de los gobiernos municipales en el gasto público, tal como indica SCHNEIDER (2007), indicando la reducción de las políticas de descentralización a una transferencia de la crisis estatal de un nivel jurisdiccional a otro, pero sin acompañar esta transferencia de recursos financieros y poder de decisión, conformando

“(…) una marcada asimetría en el reparto de responsabilidades entre niveles de gobierno y por el otro, una débil presencia de los niveles inferiores en la generación de la riqueza.” (SCHNEIDER, 2007).

<sup>2</sup> Para analizar el desarrollo de algunos mecanismos de participación en ciudades españolas, ver NAVARRO YAÑEZ (1999)

y NAVARRO YAÑEZ (2008), donde estos son analizados en relación con la escala de la urbanización.

Esta poca probabilidad de que los gobiernos municipales se encuentren en condiciones de llevar adelante un rol protagónico en las políticas públicas, contrasta con algunos procesos que se han llevado adelante, como por ejemplo, en lo respectivo a la planificación urbana, el Decreto-Ley 8912. El mismo jugó un papel central en el proceso de descentralización en la Provincia de Buenos Aires, estableciendo a los gobiernos municipales como los encargados de elaborar sus planes de ordenamiento territorial, siguiendo los lineamientos generales del Decreto-Ley. Estos lineamientos, principalmente de tipo físico-morfológico, llevaron a los municipios a elaborar sus Códigos de Ordenamiento Urbano con este mismo carácter, estableciendo usos permitidos, densidades de población y volúmenes construibles máximos. Si bien el Decreto-Ley 8912 se plantea entre sus objetivos fundamentales el de “posibilitar la participación orgánica de la comunidad en el proceso de ordenamiento territorial, como medio de asegurar que tanto a nivel de la formulación propuesta, como de su realización, se procure satisfacer sus intereses, aspiraciones y necesidades.” (Decreto-Ley 8912: artículo 2)-f)), no propone de manera activa de qué manera debería llevarse adelante esa participación. Esto deriva en que, por un lado, no siempre se logre, o siquiera se intente en algunos casos, alcanzar ese objetivo. Por otro lado, en los casos en los que sí se llevan adelante mecanismos de participación ciudadana, estos adquieren las más diversas formas, funcionando muchas veces únicamente como legitimadores de decisiones previamente tomadas. En este sentido se expresa BLONDIAUX (2013), denominando a estos mecanismos legitimadores como “gobernanza performativa”, entendida como

“la gestión de las apariencias, el manejo de las impresiones, en una palabra: la dramaturgia de los intercambios, absorben lo esencial del esfuerzo de los organizadores, en detrimento de la relación misma y de lo que ella pudiera producir. Antes que ser un nuevo arte de gobernar, la consulta podría no ser más que un nuevo arte de comunicar.” (BLONDIAUX, 2013).

POGGIESE (2004) contribuye a esta línea de análisis, señalando que

“hay una apelación a instrumentos metodológicos que se muestran como participativos

(el planeamiento estratégico, la mediación, lo consultivo) pero funcionan como control social desvinculante y freno a la constitución de nuevas prácticas, nuevos actores y a la recomposición del tejido social.”

A continuación, se analizará la dinámica de dos instrumentos participativos implementados en la ciudad de Villa Gesell, con el objetivo de comprender en qué medida pueden ser considerados como elementos de esta gobernanza performativa, o por el contrario, destacados como formas de real democratización del poder hacia espacios de decisión colectivos.

## 2. Dos instrumentos de participación aplicados a la formulación de normativa urbanística: Reuniones de participación ciudadana y Consejo Asesor Urbanístico

En el municipio de Villa Gesell, en el año 2018, se estaba elaborando un proyecto para generar un nuevo Código de Ordenamiento Urbano. Este proyecto, que continúa actualmente en discusión en el poder legislativo local, planteaba una serie de transformaciones importantes respecto del desarrollo territorial futuro del municipio. Entre otras cosas, proponía la redensificación del área costera permitiendo la construcción en altura, y la transformación de grandes superficies de médano vivo en área urbana edificable, como se puede ver en la FIG. 1. A partir de las exigencias de la normativa provincial (Decreto-Ley 8912, y Ley 14449), que señalan la necesidad de la participación de la comunidad en la formulación de los proyectos de planificación urbana, la secretaría de planeamiento local organizó una serie de reuniones consultivas abiertas con diferentes actores sociales. Por otra parte, en el Concejo Deliberante, se impulsó la conformación del Consejo Asesor Urbanístico, un ente compuesto por representantes de los diferentes bloques políticos, representantes de algunos Colegios Profesionales relacionados con el desarrollo urbano, y la posibilidad de participación de organizaciones sociales que lo requiriesen.

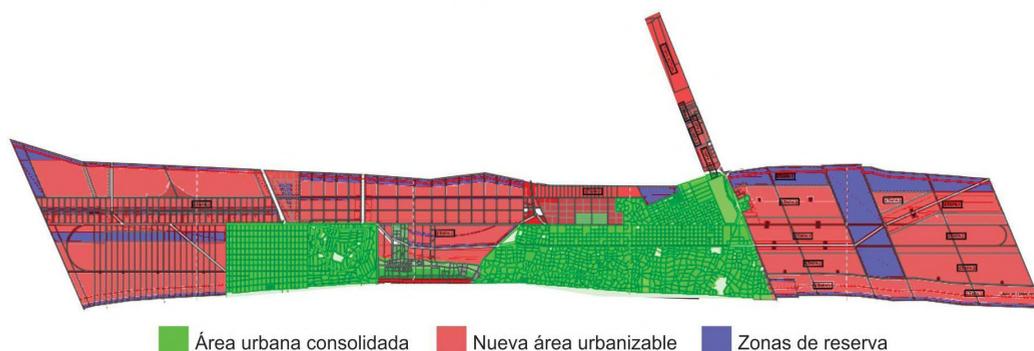


FIG. 1/ Incorporación de nuevo suelo urbanizable en el proyecto de Plan de Ordenamiento Urbano. Villa de Gesell, 2020.

Fuente: Elaboración propia a partir del proyecto de Plan de Ordenamiento Urbano publicado por el municipio de Villa Gesell.

Se trata de dos instrumentos que podrían inscribirse dentro de lo que POGGIESE (2004) describe como procesos de planificación participativa dentro de una modalidad tecno-partidocrática de formulación de políticas urbanas. POGGIESE (2004) señala que la planificación participativa implica un proceso “legitimador de pre-decisiones preparadas, las cuales han sido así elaboradas en el marco de una vivencia democrática no conocida y diferenciada de las habituales, pero que permite actualizar y corregir de común acuerdo los mandatos dados en las elecciones a los representantes.”

Estos instrumentos fueron implementados en el marco de la elaboración de una nueva normativa que suceda al actual Código de Ordenamiento Urbano, cuya última modificación fue realizada en el año 2006. Se trata, por un lado, de las reuniones consultivas realizadas en el año 2018 con diferentes actores sociales en torno a la elaboración del nuevo proyecto de Código de Ordenamiento Urbano; y el Consejo Asesor Urbanístico (CAU), una entidad descentralizada creada con el objetivo de asesorar a los gobernantes municipales en todo aquello relacionado con la planificación urbana.

Las reuniones fueron realizadas los días lunes entre el 25 de junio de 2018, y el 24 de septiembre del mismo año. En las mismas, se convocó a diferentes actores sociales del Partido de Villa Gesell, con el objetivo de que realizaran aportes para colaborar en la redacción de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial.

El funcionamiento operativo de las doce reuniones se mantuvo similar a lo largo del desarrollo

de las mismas. Esto es, en una mesa al frente, se encontraban las autoridades municipales, generalmente el Secretario de Planeamiento y el Director de Planeamiento. Ellos conducían el transcurso de las reuniones, otorgándole la palabra a quienes la solicitaron levantando la mano. No se establecía de antemano un tema específico a tratar, por lo que las manifestaciones de cada uno de los participantes discurrían por variados temas. A su vez, las autoridades que conducían las reuniones, registraban lo que manifestaba cada uno de los participantes en un acta, la cual era leída en voz alta al final de la reunión, y firmada por los participantes que quisieran acercarse a hacerlo.

Por su parte, el Consejo Asesor Urbanístico fue creado por Ordenanza el 21 de agosto de 2018, y continúa actualmente en funcionamiento. Se trata de una comisión conformada por representantes de diferentes Colegios Profesionales ligados al desarrollo urbano, representantes de cada uno de los bloques políticos presentes en el Honorable Concejo Deliberante, representantes de las Sociedades de Fomento, así como instituciones jurídicamente conformadas e interesadas en participar en la discusión sobre las políticas ligadas al desarrollo urbano del Partido.

Ambos instrumentos analizados comenzaron a implementarse con semanas de diferencia. Su origen tuvo también en común la invocación de un mismo objetivo, el de incorporar las miradas de la ciudadanía en la creación de un nuevo Plan de Ordenamiento Territorial que permitiera dar el marco que se solicitaba desde las autoridades provinciales para convalidar una serie de desarrollos urbanísticos aislados, para lo

cual todos ellos debían formar parte de un plan integral. El impulso de este plan provino principalmente de la Secretaría de Planeamiento del municipio, encabezada por el Arquitecto Gerardo Galli.

La ciudad de Villa Gesell, cuyas actividades económicas predominantes históricamente han sido el turismo y la construcción, se encontraba al momento de la implementación de estos instrumentos de participación bajo una situación de agotamiento de terrenos que resultaron atractivos para el capital según las posibilidades que permitía el Código de Ordenamiento Urbano vigente. Además se encontraba en una situación de continuo crecimiento del déficit habitacional<sup>3</sup>, falta de infraestructura de servicios, y equipamientos de salud y educación sobrepasados en su capacidad.

En las últimas décadas se ha consolidado un paradigma de desarrollo que establece que las ciudades deben ser “competitivas”. Siguiendo a MOLOTOCH & LOGAN (2015), se trata de un proceso comandado por una coalición de elites centradas en la propiedad inmobiliaria y sus derivados, que busca la fabricación de consensos acerca de la necesidad del crecimiento económico, el cual atraería indefectiblemente a los emprendimientos. De esta manera, se consolida la idea de la ciudad como “máquina de crecimiento”<sup>4</sup>.

Bajo estos lineamientos, se redactó un borrador del nuevo Código de Ordenamiento Urbano, COU (que más tarde pasaría a denominarse Plan de Ordenamiento Municipal), en el que se planteaba que la manera de mejorar las situaciones de calidad de vida deterioradas provenía del otorgamiento a los capitales de nuevas oportunidades de inversión, a través de la expansión del suelo urbanizable, así como la reedificación edilicia sobre el frente costero. Una vez elaborado el borrador del nuevo COU, fue que se convocó a la participación ciudadana a través de los dos instrumentos que analizaremos. Este hecho de haber convocado a la participación cuando el proyecto ya estaba elaborado, generó quejas de diferentes actores sociales, que comprenden a los instrumentos de participación implementados como una forma de legitimar decisiones tomadas de antemano. Pablo Domínguez, un activista ambiental que

participó en la mayoría de las reuniones realizadas, afirmaba:

“al final fuimos a 12 reuniones y después Galli se encargó de hacer lo que él quería. Así no se puede.”

En el mismo sentido, Eugenia Grinspun, representante del bloque Cambiemos, e impulsora de la conformación del Consejo Asesor Urbanístico, expresó que

“después de que terminó este proceso, y a la vista de lo que fue el Código, que tuvimos este proyecto de ordenanza en el Concejo Deliberante, nada de lo que se había expresado en estas doce o trece reuniones estaba volcado a él.”

Incluso el Secretario de Planeamiento y organizador de estas reuniones, Gerardo Galli, reconoció que el aporte de las mismas a la formulación del proyecto fue mínimo.

### 3. ¿Consulta o decisión? Análisis del poder de deliberación

Una de las dimensiones más importantes para analizar el impacto que tuvieron los instrumentos de participación ciudadana implementados en Villa Gesell sobre el grado de democratización de las decisiones políticas, tiene que ver con el grado de deliberación, es decir, la capacidad de decisión real que les es otorgada a cada uno de estos instrumentos. Muchas veces, tales instrumentos son criticados por la escasa participación de la población en general. Sin embargo, como señala BLONDIAUX (2013), muchas veces esta falta de participación está relacionada con la baja expectativa respecto de los resultados de la misma, en contraposición con la mayor participación que se observa al reunirse dos condiciones: la existencia de un verdadero problema en juego en la discusión, y la credibilidad del instrumento, en el sentido de expresar una real capacidad para influir en la decisión. (BLONDIAUX, 2013).

La importancia de la existencia de una real sensación de que la participación en dichos instrumentos tendrá consecuencias reales

<sup>3</sup> Actualmente casi mil familias (un 10 % de la población) viven de manera irregular, en condiciones precarias, en terrenos usurpados, con poco o nulo acceso a los servicios básicos. Fuente: <https://elfundadoronline.com/nota/50504-especial-de-tv-sobre-el-crecimiento-de-los-asentamientos>

<sup>4</sup> La articulación entre procesos de descentralización, y estrategias territoriales neoliberales, es sintetizada por RESTREPO (2006):

“Ahora es deber del Estado nación en la era de la globalización fortalecer las infraestructuras territoriales más competitivas. La descentralización es un componente de esta estrategia de adecuación. Su función, construir la arquitectura institución que logre ser lo más permeable posible a las reglas del mercado.” (RESTREPO, 2006:8)

y concretas sobre las decisiones políticas resulta ser entonces muy grande a la hora de lograr una genuina implicación de la sociedad. Sin embargo, la mayor cantidad de veces, este poder de deliberación, expresado en los principios mismos del instrumento, se queda solamente en las apariencias, en consonancia con la denominación que BLONDIAUX (2013) de los nuevos mecanismos de ilusoria participación como “gobernanza performativa”, haciendo valer la participación en el plano de los principios, sin precisar realmente el contenido de esta obligación. Se trata de un soft law, un derecho poco obligatorio, en base al cual estos instrumentos se caracterizan por originarse en una convocatoria del poder, por preservar un carácter estrictamente consultivo y buscar producir opiniones que no obligan en nada al solicitante a tenerlas en cuenta. Se trata de

“ejercicios participativos organizados, orquestados y limitados por sus propios promotores.” (BLONDIAUX, 2013).

En este sentido, es pertinente hacer referencia a las críticas realizadas por parte de algunos entrevistados respecto al carácter consultivo de las reuniones realizadas en el Centro Cultural Pipach, en las cuales se manifestaron una serie de cuestiones que se habían anunciado que serían “volcadas” al nuevo Código de Ordenamiento Urbano, pero que finalmente no se habrían visto reflejadas en el texto del borrador presentado.

Esta ausencia de poder real de deliberación por parte de los participantes de las reuniones consultivas queda mucho más clara al analizar las palabras de Gerardo Galli, Secretario de Planeamiento al momento de la realización de las reuniones, y principal impulsor de las mismas. El mismo expresaba que:

“El único que decide en este proceso es el departamento deliberativo. El único que decide. El Concejo Deliberante. Y luego por supuesto el decreto, como se llama, la promulgación por parte del ejecutivo. (...) Quién alza la mano y decide, son los poderes públicos creados por ley, y en la Constitución. Esos son los únicos que deciden. No decide el vecino.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020).

Queda así de manifiesto que la voluntad política no pasaba por la búsqueda de la construcción de una normativa consensuada con la diversidad de actores sociales que se presentaban en las reuniones. En esa línea, el

Secretario de Planeamiento alegaba la imposibilidad de alcanzar ese consenso:

“No existía ninguna obligación de hacer o responder fehacientemente a la demanda de cada uno, puesto que habríamos tenido 40.000 demandas diferentes, por 40.000 vecinos diferentes.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020).

Este posicionamiento, de generación de espacios de participación, pero sin la voluntad de ceder poder de deliberación real, ocurre con gran frecuencia, según BLONDIAUX (2013). El autor plantea que la toma del poder por un gran número de personas transforma el orden habitual de los roles, lo que genera una paradoja

“(…) que tiene que ver con la actitud de las autoridades políticas frente a la participación. Los representantes que impulsan en número creciente dispositivos participativos, no parecen -están lejos de ello- acomodarse serenamente a la perspectiva de un incremento efectivo de los poderes de acción de los ciudadanos en la política. Las pruebas de sus reticencias a ceder, aunque sólo fuera una parcela de sus prerrogativas, son muy abundantes.” (BLONDIAUX, 2013).

El autor, plantea además una segunda paradoja, que tiene que ver con el carácter top-down en estos mecanismos, los cuales no surgirían por demandas reales de participación por parte de la población:

“¿cómo podrían, entonces, los ciudadanos a los que se les formulan estas promesas creer en ellas? Una de las paradojas suscitadas por este movimiento a favor de la participación es que éste ya no es objeto tampoco de una demanda social explícita.” (BLONDIAUX, 2013).

Así, podría comprenderse a los procesos tales como el de las reuniones consultivas de 2018, como instrumentos de aparente participación, fruto de una doble paradoja: un gobierno que lleva adelante mecanismos de “gobernanza performativa”, impulsando espacios de integración entre una gran diversidad de actores sociales, pero sin ánimos reales de aplicar las políticas que de ellos surjan en caso de que sean contrarias a sus proyectos preconcebidos; y una población que, sin haber reclamado por la existencia de esos espacios, participa en sintonía con esa pantomima, utilizando el espacio como canalizador de expresiones catárticas, y con una esperanza minimizada de que realmente esa participación vaya a ser volcada en el diseño de políticas públicas.

La situación respecto del poder de deliberación otorgado difiere cuando nos referimos al Consejo Asesor Urbanístico. Sus dictámenes son de carácter no vinculante, tal y como señala Maribel López Fuentes, integrante del Consejo, clasificándolos como sugerencias. Sin embargo, los testimonios recogidos en las entrevistas indican en general que el CAU ha logrado ejercer una gran influencia sobre las decisiones que se tomaron en el Honorable Concejo Deliberante. Hernán Luna, representante del Bloque Crear, y Eugenia Grinspun, por parte de Cambiemos, atribuyeron esto a la gran representatividad que en principio se le asigna como característica al Consejo.

Pablo La Frossia también señaló la influencia del Consejo Asesor, destacando que a través del comunicado que emitieron, en el que se le realizaban duras críticas al Proyecto del nuevo Plan de Ordenamiento Urbano, se logró detener la aprobación del mismo en el poder legislativo:

“el informe que hizo el CAU, que fue elevado al HCD y al ejecutivo, que obtuvo la aprobación de todas las entidades menos de una, fue positivo. Logramos, a través de ese informe, que ese código de ordenamiento urbano no sea aprobado. En cuanto a tu pregunta, logramos el objetivo que nosotros queríamos, que era que eso no se apruebe. Ahora, tenemos otro objetivo, que es que nosotros necesitamos de un COU.” (Pablo LA FROSSIA, 4/1/2020).

Debe tenerse en cuenta que esta mayor capacidad de influencia en la deliberación se manifestó en un espacio en el que la participación ciudadana se genera de manera indirecta, a través de representantes de diferentes organizaciones de la sociedad civil.

#### 4. Limitaciones respecto al cumplimiento de objetivos

Problematizamos recién los objetivos que se proponen estos instrumentos de participación en tanto herramientas legitimadoras de decisiones previamente tomadas, sin voluntad de cesión de poder de deliberación real a la ciudadanía. Pero, incluso con estas limitaciones señaladas, ¿En qué medida logran estos mecanismos alcanzar los objetivos que se proponen alcanzar?

En principio, ya vimos que en ninguno de los dos casos se proponía alcanzar un objetivo de deliberación o toma de decisiones finales, lo que se encuentra en línea con lo que indica

SCHNEIDER (2016), quien expresa que en todas las definiciones que proponen diversos autores que ella analiza,

“(…) subrayan el carácter indirecto de la participación. Tal como apunta Verba en su artículo “The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy” (1996), por este medio los ciudadanos se limitan a “informar” de sus preferencias y necesidades a los gobernantes y éstos, a su vez, se dejan “inducir” por aquéllos.” (SCHNEIDER, 2016).

Sin embargo, el objetivo de que las propuestas realizadas durante las reuniones fueran volcadas al nuevo borrador de Código de Ordenamiento Urbano no fue alcanzado, algo en lo que coincidieron todos los entrevistados, aunque con diferentes explicaciones respecto a las causas de esto. El entonces Secretario de Planeamiento atribuye este fracaso a un problema en la comunicación de los objetivos de las reuniones a la comunidad:

“Recién ahora me doy cuenta que algo que para alguien que está formado en esto es sencillo, y elemental y de fácil comprensión, para la mayoría de la gente no lo fue. La gente creía que era el lugar donde podía descargar su insatisfacción en relación a la realidad. Nadie entendió que lo que estamos haciendo, de hecho vos acabáis de confundirte también, no es un código, es un plan. Un plan es algo diferente. Y es cierto, no todos están preparados para entenderlo. Creo que incluso entre los mismos colegas hubo una falta de comprensión respecto del proceso que queríamos llevar adelante. Quizás fallamos al asumir o reasumir que todos iban a entender de lo que estábamos hablando. Eso fue un error. Debimos haber explicado mucho más elemental. De hecho ahora estamos preparando, los chicos están preparando un audiovisual para explicarlo a la gente, para que entienda qué es un plan de ordenamiento.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020).

Pablo La Frossia, por su parte, resalta el carácter de espacio catártico de las reuniones, en el que los representantes de la Municipalidad únicamente tomaban nota de los planteamientos de la ciudadanía:

“La Municipalidad de alguna manera plantea un temario, y la gente respondía sobre ese tema. Pero lo que nosotros veíamos, lo que yo veía puntualmente, era que más que llevar un hilo sobre las problemáticas que tiene la ciudad, era un libro de quejas, por así decirlo. La gente iba y hacía catarsis, en lugar de trabajar el problema, y la Municipalidad solo tomaba nota.” (Pablo LA FROSSIA, 4/1/2020).

Eugenia Grinspun complementa esta visión añadiendo el modo en que esto llevó a una articulación con el Consejo Asesor Urbanístico, reclamando por el no reflejo de las problemáticas planteadas en el espacio de las reuniones en el nuevo Código de Ordenamiento Urbano. De esta manera, el Consejo Asesor Urbanístico tomó el rol de una suerte de evaluador de la implementación del anterior instrumento. Al detectar importantes divergencias entre lo expresado en las reuniones consultivas y el proyecto de COU elaborado por el Municipio, el Consejo Asesor Urbanístico elevó una nota al Concejo Deliberante, pidiendo la revisión del mismo.

Por su parte, el Secretario de Planeamiento expresó que la contribución más importante que se pudo rescatar del proceso de reuniones consultivas tuvo que ver con el aporte realizado por las organizaciones ambientales, en relación a la propuesta de establecer una tasa a los nuevos proyectos inmobiliarios para financiar la construcción de infraestructura urbana necesaria. Sin embargo, los ambientalistas se han expresado en reiteradas ocasiones en contra de los resultados que se alcanzaron en el borrador del nuevo Código de Ordenamiento Urbano, principalmente por la ausencia de un estudio de impacto ambiental, previendo las consecuencias medioambientales que podría generar el desarrollo urbano sobre grandes extensiones que hoy se encuentran en su estado natural. Al respecto, el Secretario de Planeamiento se resguardó en lo establecido por la legislación vigente:

“Con el tema ambiental no había mucho más que decir porque tenemos una ley, a la cual adherimos, que es el decreto 3202, que dice que si vos cumplís lo que dice el decreto, ambientalmente estás bien, tenés los presupuestos mínimos. Como nosotros los copiamos textualmente, ya no teníamos más nada que discutir, el resto eran simplemente... hay que entenderlo como expresiones o ansiedades o preocupaciones, si vos querés bien intencionadas, pero infundadas, por parte de la gente.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020.)

De esta manera, naturalizando la normativa como algo dado, se impide cualquier posibilidad de proponer cualquier medida que, incluso sin contradecir a lo ya establecido por las leyes vigentes, avanzara en la protección del medio ambiente.

El Consejo Asesor Urbanístico se propone, a través de la participación ciudadana indirecta en conjunto con representantes del poder legislativo local, asesorar a los gobernantes en

todas las decisiones relacionadas con la planificación urbanística. Como se señaló anteriormente, este asesoramiento era de carácter no vinculante. Si bien en general los participantes entrevistados han señalado que los resultados alcanzados a través del instrumento fueron mayormente positivos, varios de ellos también han observado que existieron situaciones en las que los objetivos del Consejo fueron dejados de lado, instrumentando a las reuniones como una herramienta para la puja electoral.

“Si justo ese día de la elección, me traés diez más para que integren, que van a votar de determinada manera, ahí es donde se producían esas jugadas que nosotros no veíamos bien. (...) Nos pasó que un día que teníamos que votar un tema, justo el determinado grupo de integrantes que eran de otro color político, que pretendían que no se apruebe, faltan, o no vienen. Y uno de ellos sí vino. Había uno que no le avisaron y vino. Y cuando se dio cuenta de lo que estaba sucediendo, los llama por teléfono y le dicen, “che te tenes que ir”. El flaco salió corriendo, se olvidó el saco. Y eso a veces te da mucha bronca.” (Pablo LA FROSSIA, 4/1/2020).

Por su parte, el Secretario de Planeamiento de la Municipalidad señaló que pocos de los aportes realizados por el Consejo Asesor Urbanístico resultaron relevantes para la elaboración del Plan de Ordenamiento Urbano:

“Creo que la propuesta más enriquecedora vino de parte de las organizaciones ambientales, cuando hicimos las audiencias estas. De parte del CAU no vino ninguna propuesta interesante. Hubo si querés una nomás, del centro de martilleros. Pero las entidades ambientales supieron presionar de una manera que nos hizo ver algo que estamos pasando por delante, que era cómo solucionar la realidad.” (Gerardo GALLI, 13/01/2020).

En síntesis, mientras que el objetivo de las reuniones consultivas de obtener aportes por parte de la ciudadanía en general, para la elaboración de un nuevo Plan de Ordenamiento Urbano, tuvieron un éxito aparente en el sentido de la gran participación de diferentes actores sociales, pero un fracaso en tanto y en cuanto los aportes realizados no fueron traducidos en el borrador del nuevo Plan; el objetivo del Consejo Asesor Urbanístico podría comprenderse como alcanzado en el sentido de que el informe elaborado por el mismo resultó tener un importante peso en la toma de decisiones por parte del poder legislativo.

## 5. Participación ¿de quiénes?

Generalmente, los sectores de la población de menores ingresos se encuentran con una situación desfavorecida en cuanto a la representación política tradicional (BLONDIAUX, 2013). A esto se le suma una situación en la que la mayoría de las veces, los mecanismos de participación ciudadana que estarían pensados en principio para mejorar esta situación de marginación, terminan logrando los resultados opuestos:

“En la gran mayoría de los casos, los dispositivos de participación puestos en marcha por las autoridades políticas contribuyen a reproducir las desigualdades políticas existentes más que a disminuirlas. (...) Esta doble marginalización de los grupos más desfavorecidos, ausentes de los circuitos de representación política tradicionales, pero también de los dispositivos políticos supuestamente implementados para acercarlos al poder, no deja de tener sus consecuencias.” (BLONDIAUX, 2013)

En las reuniones consultivas, la convocatoria a la ciudadanía en general, fue realizada a través de la difusión por los medios de comunicación tradicionales, así como también a través de la página web del Municipio. Por lo tanto, si bien la apertura a la participación invitaba a todos los ciudadanos por igual a participar, el acceso a estos medios de comunicación pudo haber jugado un papel importante en la posibilidad de tomar conocimiento de las mismas. Además, es de destacar que entre los actores sociales específicamente convocados, se encontraban “vecinos de Barrio Norte”, Sociedad de Fomento de Mar de las Pampas, Sociedad de Fomento de Mar Azul, Asociación de Vecinos de Las Gaviotas. Es decir, fueron convocados representantes de algunos de los barrios de la ciudad. Sin embargo, estos barrios seleccionados se tratan de algunos de los que están caracterizados en general por una población de estrato socioeconómico medio o alto. Por el contrario, no fueron convocados específicamente representantes de los barrios de niveles socioeconómicos más bajos. Según expresaron las autoridades organizadoras, se realizarán encuentros con estos sectores en futuras reuniones, que finalmente fueron realizadas, pero no en el marco del instrumento de participación en cuestión, sino que fueron organizadas por el Consejo Asesor Urbanístico. Pablo La Frossia se refirió a estas reuniones como “llevar el Colegio al barrio”, dado que el Colegio de Arquitectos habría sido el principal impulsor de estas reuniones en el marco

del Consejo Asesor Urbanístico. Así, se generaron una serie de reuniones con entidades barriales

“en Mar de las Pampas, Mar Azul, entidades barriales de acá de Gesell, donde nosotros como colegio íbamos allá a una casa en particular, armábamos la reunión, juntábamos la mayor cantidad de gente, y contábamos de qué se trataba la propuesta del COU. Y ahí empezamos a obtener un gran rechazo.” (Pablo LA FROSSIA, 4/1/2020)

De esta manera, queda en evidencia la escasa representatividad de los sectores de los estratos socioeconómicos más bajos, si no en la participación en las reuniones consultivas, al menos sí en los resultados alcanzados por estas. Por otra parte, puede señalarse también un obstáculo en relación a la representación de la población de los barrios en el Consejo Asesor Urbanístico. Si bien el mismo prevé la participación de las Sociedades de Fomento, exige que éstas deben estar legalmente constituidas. Teniendo en cuenta que tan solo unas pocas de las Sociedades de Fomento de Villa Gesell se encuentran en estas condiciones, y que desde el CAU se propuso propiciar su participación una vez que se hubieran definido ciertas cuestiones para no “abrumar con datos técnicos”, podría pensarse que realmente la participación de los sectores vulnerables socioeconómicamente en el Consejo Asesor Urbanístico ha sido también reducida.

## 6. Reflexiones finales

Las reuniones consultivas de 2018 y la conformación del Consejo Asesor Urbanístico fueron dos de las manifestaciones que se expresaron en el Partido de Villa Gesell de vehiculización de políticas de descentralización, que han sido impulsadas en las últimas décadas en América Latina bajo el paradigma de la gobernanza. En el desarrollo de este artículo, se pudieron revisar algunas de las dimensiones de estos procesos, que nos permiten inscribirlos dentro de los mecanismos de gobernanza performativa (BLONDIAUX, 2013).

El Plan de Ordenamiento Municipal en torno al que giró la participación ciudadana a través de los dos instrumentos analizados, y que se encuentra actualmente todavía en proceso de discusión, promueve la densificación edilicia sobre el frente costero, y la incorporación de casi 2000 hectáreas de médano vivo, actualmente de acceso libre a toda la población,

como nuevo suelo urbano, con un uso orientado a la especulación inmobiliaria a través de la construcción de viviendas de uso turístico, complejos hoteleros de alta gama, y emprendimientos comerciales de uso de suelo extensivo, como parques temáticos, parques acuáticos, establecimientos termales, hipódromos, velódromos, circuitos de motocross y automovilismo en cualquiera de sus formas, canchas de golf, camping, parques, exposiciones permanentes, viveros, predios abiertos para eventos musicales, centros de convenciones, etc.

Frente a la necesidad por parte del gobierno municipal de justificar y legitimar una normativa que implicaría este tipo de transformación socio-territorial de gran escala, se recurrió en primera instancia a la convocatoria de reuniones consultivas. Durante su desarrollo, y a la vista de que los posicionamientos de gran parte de los actores sociales participantes no permitirían esta legitimación, se conforma paralelamente el Consejo Asesor Urbanístico, buscando así que la legitimación llegara por parte de los Colegios Profesionales. Sin embargo, frente a la poca permeabilidad por parte del poder ejecutivo a las modificaciones planteadas, el Consejo Asesor Urbanístico termina posicionándose en contra del proyecto de Plan de Ordenamiento Urbano.

Así, quedó evidenciada la ausencia de voluntad por parte del poder político de generar un proyecto de carácter realmente participativo, producto de miradas plurales acerca del desarrollo urbano y territorial del partido. Por el contrario, estos espacios "participativos" fueron instrumentados como un intento de garantizar la aplicación de políticas territoriales basadas en el modelo neoliberal, buscando generar nuevos locus de reproducción del capital.

Desde junio de 2020, con el reinicio de las sesiones del Honorable Concejo Deliberante luego de la suspensión a partir de la pandemia de COVID-19, la discusión respecto del Plan de Ordenamiento en Villa Gesell volvió a tomar fuerza, con la convocatoria de organizaciones sociales a la movilización para detener su aprobación en el órgano legislativo municipal. Uno de los pedidos que se realizaban en estas movilizaciones es el de garantizar la participación popular, apelando al derecho a la gestión democrática de la ciudad, establecido en la Ley 14449. Sin embargo, en enero de 2021 fue sancionado el nuevo Plan de Ordenamiento Municipal, mediante una maniobra poco transparente en la que el contenido de la versión final del documento

no fue dada a conocer al público hasta dos meses después de su sanción por ordenanza, cuando está establecido en la Ley Orgánica de las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires que el mismo debía ser publicado dentro de los diez días hábiles posteriores a su sanción por parte del Honorable Concejo Deliberante.

Lo que se ha intentado plasmar en el presente artículo ha sido el proceso de formulación en implementación de estrategias llevadas adelante por el gobierno municipal, para obtener la legitimación popular sobre un proyecto de normativa urbana orientado por determinados intereses. Este consenso pretendido, no logró ser alcanzado en la práctica, ya que los diferentes actores sociales involucrados llevaron adelante sus propias estrategias de lucha en la disputa por plasmar determinadas concepciones de desarrollo territorial en la nueva normativa. De esta manera, el gobierno municipal terminó optando por una maniobra opaca y relegando la voluntad de participación popular, con el objetivo de acelerar la promulgación de la ordenanza.

## 7. Bibliografía

- BLONDIAUX, L. (2013): *El nuevo espíritu de la democracia*, Prometeo, Bs.As., Cap.1 y cap. 3.
- CUENCA, J. (2011): *El decálogo del Consenso de Washington para el FMI y el BM*. Valencia, España. <https://www.lne.es/economia/2011/05/22/decalogo-consenso-washington-fmi-bm/1078297.html#:~:text=El%20Consenso%20de%20>
- MAYORGA, F. & CORDOVA, E., (2007): *Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8*, Ginebra. No publicado.
- MOLOTOCH, H. & LOGAN, J. R. (2015): La ciudad como máquina de crecimiento. En *El mercado contra la ciudad: sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*, Editorial: Traficantes de sueños, Madrid
- NAVARRO YAÑEZ, C. (1999): Políticas públicas y escala de gobierno. El caso de la política pública de participación ciudadana en los municipios españoles. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, (121), 537-555. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/85600>
- \_\_\_\_ (2008): Participación ciudadana y territorio: exploraciones para el caso español. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 40(156), 261-271. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75855>
- POGGIESE, H (2004): Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano:

- escenarios del presente y del futuro. En *El rostro urbano de América Latina. O rostro urbano da América Latina* Ediciones CLACSO, Buenos Aires
- PRADILLA COBOS, E. (2010): Teorías y políticas urbanas: ¿Libre mercado mundial, o construcción regional?. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. V. 12, núm. 2. 2-22.
- RESTREPO, D. (2006): *Las fracturas del Estado en América Latina*. [http://www.academia.edu/6211826/Las\\_fracturas\\_del\\_estado\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina](http://www.academia.edu/6211826/Las_fracturas_del_estado_en_Am%C3%A9rica_Latina)
- SCHNEIDER, C. (2007): La participación ciudadana en el Gobierno de Buenos Aires (1996 - 2004): el contexto político como explicación, en *Revista CIDOB América Latina Serie Documentos América Latina* 21, Barcelona. (s/r)
- \_\_\_\_\_(2016): Cap. 2: Noción de participación ciudadana: causas, explicaciones y paradojas, en *La democracia Local en la Argentina Actual*, Biblos, Bs.As.
- ZURBRIGGEN, C. (2011): *Gobernanza: una mirada desde América Latina*, Perfiles Latinoamericanos [online], vol.19, n.38 [citado 2017-05-26], pp.39-64. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200002&lng=es&nrm=iso)

## CIUDAD Y TERRITORIO

## ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N° 209, otoño 2021

Págs. 833-846

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.14>

CC BY-NC-ND



## Emoción, geografía y patrimonio: experiencia para resignificar el espacio urbano en Valparaíso (Chile)

Maite JIMÉNEZ-PERALTA<sup>(1)</sup>  
Gladys JIMÉNEZ-ALVARADO<sup>(2)</sup>  
Gonzalo BRAVO-ÁLVAREZ<sup>(3)</sup>  
Jacqueline REVECO-GAUTIER<sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup>Dra. en psicología,

<sup>(2)</sup>Dra por la Universidad de Granada,

<sup>(3)</sup>Dr. En Teología

<sup>(4)</sup>MSc por la Universidad de California, Davis, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

**Resumen:** La gestión de una ciudad patrimonial, pone en diálogo desarrollo económico, diversidad cultural y marginación, donde una “geografía de las emociones” abre nuevas formas de comprender su valor. Se exploró en el sector La Matriz, barrio estigmatizado y con una incipiente gentrificación, cómo su patrimonio memorial organiza un mapa en el espacio urbano que difiere cómo lo ve la autoridad local. La recuperación de su memoria como modelo de trabajo, permitió resignificar el valor inmaterial de su paisaje. Los relatos de vida, conectaron a los habitantes con su territorio. Un nuevo mapa emergió donde hay una dualidad, dos barrios que conviven uno de día y otro de noche, uno del pasado y otro en el presente. En un marco de globalización, cuando el extranjero accede a este registro puede mirar de otra manera el paisaje y la gestión local toma un sentido de mayor sostenibilidad en el territorio.

**Palabras clave:** Barrios; Memoria urbana; Patrimonio; Patrimonio inmaterial.

Recibido: 19.08.2020; Revisado: 16.10.2020

Correo electrónico: [maite.jimenez@pucv.cl](mailto:maite.jimenez@pucv.cl); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2848-1662>;

Correo electrónico: [gladys.jimenez@pucv.cl](mailto:gladys.jimenez@pucv.cl); N° ORCID: ... <https://orcid.org/0000-0002-4544-9376>;

Correo electrónico: [gonzalo.bravo@pucv.cl](mailto:gonzalo.bravo@pucv.cl); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4892-4854>;

Correo electrónico: [Jacqueline.reveco@pucv.cl](mailto:Jacqueline.reveco@pucv.cl); N° ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5220-5815>

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original

## Emotion, geography and heritage, experience to redefine the urban space in Valparaíso (Chile)

**Abstract:** The management of a heritage city, puts in dialogue economic development, cultural diversity and marginalization, where a “geography of emotions” opens new ways of understanding its value. The paper explores how the memorial heritage in sector La Matriz -an stigmatized neighborhood and with an incipient gentrification- organizes a map in urban space that differs on how the local authorities see it. The recovery of its memory as a working model, allowed to resignify the immaterial value of his landscape. The stories of life connected the inhabitants with their territory. A new map emerged where there is a duality: two neighborhoods that coexist one from the day and one at night, one from the past and one in the present. When the foreigner accesses this register, he can look otherwise at the landscape and local management takes a sense of greater sustainability in the territory.

**Keywords:** Neighborhood; Urban memory; Patrimony; Immaterial patrimony.

### 1. Introducción

El barrio Puerto de Valparaíso, Chile, es un caso interesante, pues aunque es patrimonio de la humanidad, demanda por una justicia espacial pues muestra de un estado de abandono, el cual ha sido una creado colectivamente y por tanto no es ni casual ni neutro. Su resolución obliga a entenderlo, configurarlo y socializarlo como fenómeno (SOJA, 2010). Este ejercicio, además pone en diálogo el desarrollo económico, la diversidad cultural y la marginación, pues pese al interés turístico que atrae su paisaje urbano, sus habitantes se perciben en una condición de periferia de la ciudad.

Múltiples factores son usados para abordarlos desde la gobernanza local. MARÍN (2017) los categoriza en cuatro dimensiones: a) demográfica (disminución sistemática en los residentes del lugar); b) económica (reducción en el flujo del comercio de los participantes del sector); c) instituciones público-privada (problemas estructurales no resueltos, que necesitan de inversiones de largo plazo) y; d) humana (un importante grupo humano en situación de calle, alcoholismo y/o drogadicción en el sector).

Ninguno de ellos toma en cuenta cómo el paisaje afecta a los sujetos que viven en el territorio y cómo influye en lo espacial y lo emocional; una ausencia habitual en los estudios de vulnerabilidad urbana (GARCÍA-ARAQUE & GARCÍA-CUESTA, 2020). Así, aunque la triada espacio-emociones-construcción social, pone en valor la forma en que ella configura el espacio público (INNERARITY, 2006), no es suficientemente abordada en su rol de dar significado al espacio urbano.

La geografía del lugar debe comprenderse indisoluble con las emociones que genera, se entiende así como una psicogeografía (COVERLEY, 2006; ELLARD, 2016). En ella se encontrarán herramientas teóricas y metodológicas que posibiliten una comprensión más acertada.

El presente texto se sostiene sobre la base que desde el relato que el sujeto genera con su espacio, se producen subjetividades que mueven recursos para su recuperación (JIMÉNEZ & al., 2019; JIMÉNEZ & al., 2018) y por tanto en las memorias de los habitantes existe un patrimonio inmaterial con la capacidad de reconfigurar los espacios donde se habitan. Se pone a discusión este elemento y se propone un método de trabajo, pues como se verá, no solo posibilita la recuperación económica sino que lo hace en una dimensión humanizadora para la gobernanza local.

Si bien a nivel teórico hay una amplia discusión en las distinciones entre una geografía de las emociones o una geografía de los afectos, escapa al propósito de este documento una profundización en este debate. Pese a esto reconoce que la geografía como disciplina no podrá deshacerse nunca de su dimensión emocional (ZUSMAN, 2009) Por esta razón, la geografía como ciencia del espacio, debería responder cómo este, guarda (o encapsula) el valor del mismo para sus habitantes y desde allí aportar a una mejor gestión urbana, permitiendo resolver los nudos sociales que tensionan una comunidad (ANDERSON & SMITH, 2001).

Se indaga entonces en cómo recuperar el valor de un lugar para sus habitantes, reconstruyéndolo narrativamente desde las memorias, reconociendo cómo las emociones participan en la

configuración de los lugares; se presenta una experiencia en este sentido.

Para este fin, la lectura se organiza en una primera parte una discusión teórica que busca conjugar elementos donde la geografía se encuentra con las emociones y cómo ambos se hilan en la memoria de los sujetos encapsulando su patrimonio inmaterial. Una segunda parte describe el fundamento metodológico, y finalmente a la luz de los resultados se sintetizan las ideas y reflexiones que los autores consideraron significativas.

### 1.1 Percepción, identidad y apropiación del espacio urbano

Existe una percepción particular y emocional hacia los lugares de origen por parte de los seres humanos que los habitan (NAJARRO, 2016), porque la percepción de identidad y pertenencia a este es un acto emotivo enlazado con las memorias de aquello que vincula a un sujeto con una serie de eventos y personas dentro del territorio (ANDERSON, 1993). Así, más que como una expresión estética, el paisaje cotidiano es percibido sensorialmente y construido colectivamente, emergiendo como una proyección cultural de la sociedad (MIZRAHI, 2010).

En consecuencia la forma en que cada sujeto elabora su mapa de ciudad, está definido por la forma en que los sentidos perciben las calles, cerros y edificios, y toman significado con emociones como temor, rabia, alegría; los lugares como límites, expresan donde ir y qué evitar, articulando recorridos que definen posibilidades de desarrollo para la gestión local de un barrio.

Desde esta dinámica se va creando pertenencia a un lugar porque las emociones se entienden desde los lugares que las generan y a su vez, estos últimos se conocen desde las emociones que provocan. Este “giro afectivo” (TICINETO & HALLEY, 2007), conlleva reconocer el aspecto intersubjetivo de las experiencias emocionales y los campos de afectividad que éstas crean (entre sujeto, un otro y el paisaje) (THIEN, 2005).

Es así que explorar el fenómeno desde una geografía de las emociones permite identificar y representar cómo ellas van vinculándose al espacio material, ocupándose en la forma en que los sujetos van organizando su mapa, junto con las narrativas que se entretienen en las prácticas cotidianas, articulándolo en una dinámica comunitaria (ASKINS, 2016; DYCK, 2007).

Este abordaje, implica también valorar el entrelazado de proximidad e intimidad, como elementos de un mapa que define la morfología de un lugar, ya que co-produce los espacios de encuentro y las posibilidades de relacionarse con uno y con los demás, afectando desde lo inmaterial, la forma en que se materializan los espacios (HOLTON, 2017).

Por ello, cuando el barrio puerto de Valparaíso, es inserto en un marco de globalización y es promocionado como destino turístico, buscando aportar un valor de mercado a su herencia cultural (GONZÁLEZ, 2004), se produce sobre el territorio una relación dialéctica en conflicto, entre el sentido de apropiación de los vecinos y la colonización turística derivada de su apertura a una industria del turismo patrimonial (GONZÁLEZ, 2004; VALERIU & MALAESCU, 2016).

La consecuencia es una gestión de las autoridades locales más compleja porque si bien este valor inmaterial en su patrimonio puede contribuir de una manera insustituible a la configuración de bienes públicos (INNERARITY, 2006), su comprensión se ha limitado a una descripción de lo que es observable. Desde el desarrollo urbano, se ha materializado en la articulación de pequeñas empresas locales como productoras de servicio hacia un modelo en cluster; siguiendo la experiencia en casos similares (BORKOWSKA-NISZCZOTA, 2015; FUNDEANU, 2015). Con ello se pierde la oportunidad de avanzar hacia su prospección y recuperación, al no explorar la relación entre éste y los lugares desde donde emerge, pues en el territorio urbano converge la vida misma de la ciudad.

### 1.2 El valor del patrimonio

Cuando Valparaíso<sup>1</sup>, fue declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, bajo el criterio cultural (iii), se catalogó como testimonio de una fase temprana de globalización como puerto comercial líder de las rutas marítimas de la costa del Pacífico de Sudamérica. (27COM 8C.41). Se rescata así un valor intangible, que tiene que ver con la construcción de relaciones humanas, ambientes sociales y climas culturales enlazados con la estructura física de la ciudad, cuya sustentabilidad requirió de un esfuerzo notable de los habitantes durante generaciones (SERRANO, 2009).

<sup>1</sup> [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=17716&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=17716&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)

Para el barrio puerto de Valparaíso, se abrió un debate, a la fecha inconcluso, entre el reconocimiento de un contexto urbano marginal y su condición de patrimonio de la humanidad, porque su resolución se construye en la interrelación hombre –medio; dando cuenta de la cualidad existencial del espacio geográfico (NOGUÉ, 2015). Así este último necesita comprenderse como un archivo de la existencia humana en una interacción de “paisaje” y “tiempo”. Los lugares en este espacio más que coordenadas; son porciones del territorio imbuidas de significados y emociones, que producen una acción.

Es desde ahí que la gestión urbana se puede centrar en la particularidad y autenticidad de la experiencia y la habilidad de la comunidad para gestionar la preservación de su herencia, como elementos que levantan un atractivo turístico (BRIDA & al., 2012; TEO & al., 2014); sin embargo, para que sea exitoso se requiere además un respeto a los valores locales y la preservación de su patrimonio material e inmaterial (TEO & al., 2014). Esto último en los términos que se define como Patrimonio Cultural inmaterial [PCI], en el Artículo 2 de la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

Si bien hay buenas experiencias en esta forma de desarrollo económico para localidades en contextos urbanos marginados, también conllevan el peligro de la gentrificación y la consecuente segregación de los habitantes locales (CÓCOLA-GANT, 2016; HIERNAUX & GONZÁLEZ, 2014). El desafío para los gestores locales, refiere a su capacidad de encontrar aquellos valores que guían a una sociedad (o comunidad) y que fueron recibidos de sus ascendientes, trascendiendo al objeto material que los distingue (VECCO, 2010).

De esta manera, una calle no constituye patrimonio en sí misma, lo hace al representar la vida y costumbres que generaciones anteriores desarrollaron y sobre la cual se articulan los valores que guían a la comunidad en el presente. En este sentido, el valor reside en la capacidad que tiene este paisaje de evocar emociones y conectarlas con las que están en la memoria autobiográfica de quien observa (ya sea el turista o el residente).

Así, poder configurar un mapa patrimonial del lugar desde aquellos espacios que recogen las memorias y cultura de sus propios habitantes, permitiría entrar en diálogo con las instituciones oficiales que llevan adelante la gestión urbana. Esto además aporta un significado renovado al turismo local, desde un patrimonio memorial en cuya diversidad y contradicción se reconoce el dinamismo del capital inmaterial.

## 2. Método

### 2.1 Diseño de la investigación

El reconocimiento que el testimonio oral preserva la tradición permitió organizar una estrategia de investigación (MARIEZKURRENI, 2008). Así optar por una aproximación cualitativa al fenómeno, permitió ahondar en la comprensión de una realidad entendida como resultado de un proceso histórico de construcción, a la cual se puede acceder desde la lógica y el sentir de sus protagonistas (PÉREZ, 2001). Como diseño, permitió reconstruir desde las emociones la conexión con el territorio, y explorar los elementos que organizaban el objeto de estudio, el PCI. La unidad de análisis, se definió como la memoria de los sujetos en relación al territorio.

Existe por lo tanto, una unidad indivisible entre los procesos de diseño y la ejecución de la investigación, dada la naturaleza sinérgica, abierta y multicíclica de ellos. Una metodología de investigación biográfica-narrativa, permitió indagar en aquellos elementos que aportaban un significado vivencial con el territorio. Un elemento clave fue converger desde múltiples relatos, hacia uno representativo y significativo del barrio (HUCHIM & REYES, 2013). Esta producción narrativa demandó identificar puntos de referencias que permitieron comprender cómo los relatos se organizaron alrededor de ellos como núcleos de significados.

### 2.2 Pregunta de investigación

Desde una perspectiva socio-material, los sujetos van estableciendo relaciones con la materialidad de los edificios, los sonidos de la vida cotidiana, sus prácticas rutinarias, etc. Así van estableciendo conexiones con los vecinos que los rodean, de manera de ir co-construyendo un espacio que los afecta emocionalmente (KERR & al., 2018).

Desde una perspectiva temporal, toda ciudad cambia como efecto de su desarrollo, con la consiguiente ganancia y pérdida de costumbres producto de la modificación de las rutinas en su comunidad, afectando también las formas en que se conectan emocionalmente unos con otros (SILVEIRA, 2013).

En contextos urbano marginales, como el caso del barrio puerto (MARÍN, 2017), las memorias propias del lugar comienzan a diluirse a medida que los miembros de esta comunidad emigran y fallecen; perdiéndose los relatos de su historia y las conexiones emocionales con el espacio.

Cuando además el espacio urbano está en cambio y nuevos relatos se van implantando, se difumina el sentido de pertenencia ante la pérdida de arraigo biográfico que los conecta afectivamente al territorio. Los recuerdos no compartidos van siendo silenciados y los espacios reconstruidos no comparten una historia común; en consecuencia, el espacio pierde el sentido de su habitar.

En consecuencia, las preguntas que explora el actual trabajo fueron ¿Es posible visibilizar el valor inmaterial del patrimonio comunitario? ¿Cuál(es) de estas memorias constituyen valor para la comunidad? ¿Cómo afecta a la identidad del sector, el que los recuerdos se pierdan?

### 2.3 El barrio puerto de Valparaíso

El barrio puerto de Valparaíso es un barrio fundacional de la ciudad de Valparaíso y se fue organizando alrededor de su iglesia, declarada monumento histórico en 1971 recibiendo también el nombre de barrio La Matriz. Es considerado el sector más antiguo de la ciudad. Gozó de gran desarrollo hasta inicios del siglo XX y se caracterizó por un carácter cosmopolita que alternó la bohemia nocturna con la vida diurna familiar. En la segunda mitad del siglo XX diversos factores fueron frenando su desarrollo, como la disminución de la actividad portuaria y el toque de queda impuesto en tiempos de dictadura militar.

Su paisaje, presenta edificios y calles que parecen detenidas en el tiempo, como testigos de diferentes momentos históricos y muestra también el abandono de los espacios (MARÍN, 2017; SERRANO, 2009). Actualmente, es considerado "zona roja" por su índice de criminalidad, lo que unido a su baja densidad poblacional lo muestran con una miseria cuya crudeza contrasta con su promoción como patrimonio de la humanidad, demandando una intervención compleja.

### 2.4 Selección de los participantes.

Para la selección de los participantes, se utilizó un método de representación por caso típico, identificando los informantes claves. Así, los criterios de selección incluyeron: (1) Ser residente o trabajar en el sector por más de una década. (2) Tener vínculos familiares con residentes del sector desde su infancia. (3) Tener habilidades cognitivas que le permitieran un grado de coherencia narrativa que haga comprensible su relato (HERNANDEZ & al., 2014). Para contactarlos se identificó un grupo que cumpliera estos criterios y se les invitó uno a uno a participar. Finalmente

respondieron 12 de ellos en un rango etéreo entre 25 y 75 años, con igual proporción de hombres y mujeres.

### 2.5 Producción y análisis de datos

Una entrevista desde un enfoque biográfico permitió explorar, en los relatos de vida, el entramado narrativo con que el sujeto relaciona su vida con el sector. Se utilizó la propuesta de CORNEJO & al. (2008), realizando el registro en tres encuentros. El proceso inició estableciéndose puntos de referencia para profundizar. Luego se dialogó acerca de los límites y significados del proceso. Es importante acotar que el uso de los relatos de vida es una construcción que ocurre entre el entrevistado y el narrador durante la entrevista y no es necesariamente la biografía del entrevistado. Finalmente, se analizó este material.

Las entrevistas fueron analizadas bajo la propuesta de PIÑA (1998), denominada análisis del sí mismo; este enfoque permitió reconocer que el relato no es valioso por "fidedigno" sino por la representación que hace de las proyecciones que el sujeto tiene de sí sobre su entorno. Esto visualizó los elementos de valor que la comunidad despliega sobre su entorno a la luz de las historias heredadas. Así, aunque el relato de vida sea la narración que un sujeto hace de su vida, no es una cronología de eventos, sino que responde a emociones, actitudes y construcciones de significados mediante las cuales da cuenta de sí en relación con otros. A través del conocimiento y análisis que da una persona de sí misma, es posible conocer los procesos colectivos y compartidos de atribución de significado.

Dado que este relato tiene carácter interpretativo personifica al sujeto de cara a rescatar el patrimonio inmaterial; dado lo anterior la socialización de los significados permitió referenciarlo como uno compartido. Esto, permitió la revitalización de aquellas historias, tradiciones y creencias que solo persisten en la memoria de algunos miembros; de este modo, el espacio emergió como lugar sentido y compartido, co-construyéndose desde las emociones y conectando a los sujetos entre ellos y con su entorno.

Una vez que se elaboró la síntesis de las memorias de los participantes, se amplió la experiencia vital con datos de fuentes históricas, aportadas por registros foráneos a los participantes. Esto último, hubo que valorarlo de modo ajustado y preciso en su aporte al PCI. Esto significó: a) que la recepción de la tradición puede modificar grandemente lo que, de modo externo, se ha asimilado a

un determinado lugar; b) que el aporte de fuentes externas no sea lo que se haya heredado como patrimonio cultural en un determinado lugar.

### 3. Resultados y discusiones

#### 3.1. Desarrollo del trabajo de campo.

El trabajo en terreno, o de campo, además de los propósitos de investigación buscó empoderar a los habitantes del barrio, en la construcción de espacios comunes para sostener el relato del espacio. En este sentido, la investigación narrativo-biográfica resultó en una herramienta útil para este propósito ofreciendo un potencial interesante para la articulación exitosa entre investigación y acción social, validando la posibilidad de generar nuevo conocimiento de la mano de un desarrollo social.

En cuanto al método, la Fig. 1, muestra en resumen el proceso seguido durante la investigación (figuras esféricas) donde los tres encuentros desarrollados buscaron articular una sensibilización, valoración e integración entre emociones y espacio, emergiendo desde la propia comunidad un mapa del barrio. Una vez concluido el proyecto se enlazaron con una continuidad hacia la gestión local (figuras rectangulares), donde los instrumentos públicos para acceder a fondos responden a

las iniciativas locales con un sentido de comunidad y autogestión por parte del barrio, permitiendo una mayor sustentabilidad de las iniciativas.

El resultado del método utilizado es que rescató los elementos que aportan identidad a los residentes cuando intencionadamente conjugó el recuerdo personal con el mapa social y geográfico del lugar, Como continuidad de la presente iniciativa, la comunidad gestó una campaña para promocionar el turismo, organizados bajo el concepto “Ven a conocer mi barrio”. Conjuntamente se crearon dos asociaciones gremiales motivadas en generar riqueza para el barrio y se implementaron varias rutas turísticas gestionadas por vecinos, quienes las implementan desde la emoción de su experiencia vital. Estas últimas ofrecen un mapa sostenido desde el patrimonio que emerge desde las memorias y como tal, permite al visitante acceder a un mapa diferente del propuesto por las instituciones oficiales

#### 3.2. ¿Cómo afecta a la identidad del sector, el que los recuerdos se pierdan?.

La referenciación de los lugares en un barrio estará motivada por las respuestas inconscientes que las experiencias vividas en ellos han generado. Por ello, el trabajo comenzó con la (re) construcción de las historias personales, requiriendo sensibilizar cognitivamente y afectivamente a los sujetos, en



Fig. 1/ Método para recuperación del PCI para el desarrollo culturalmente sustentable

Fuente: Los autores

torno a sus relatos de vida. Quien narra espera un grado de atención como un acuerdo implícito establecido desde este primer contacto. Así las preguntas que fueron levantadas por los investigadores, son relevantes por cuanto permiten establecer una relación de confianza e intimidad, pues el/los sujeto/s se van presentando en el relato, no una, sino en varias versiones de sí mismo (PIÑA, 1998). Una adecuada elección de ellas, permitió cumplir las funciones exploratoria, analíticas y expresivas que son subyacentes al enfoque biográfico (BERTAUX, 1979)

Este proceso presentó una dinámica lúdica entre investigadores y participantes, quienes fueron guiándose mutuamente en la narración. Emocionalmente y como acto performativo, los sujetos se fueron re-creando a sí mismos en las diversas narraciones, desde las relaciones que tenían con los lugares en cada recurso elicitado durante la narración. Así se organizó un espacio geográfico no solo en su materialidad sino en las conexiones emocionales construidas en su relación con los sujetos, permitiendo descubrir la identidad del lugar (PILE, 2010)

La pregunta de apertura:

“¿Cómo llegaron aquí?” les permitió que como hablantes tomaran una posición en el relato: “Yo vivía en Blanco. Y mi papá y mi mamá vivieron antes en Cajilla. Yo viví... llegué a los 5 años, yo llegué a vivir acá a Blanco 76, donde estaba el bar, ahí. Soy la más antigua de todas acá de la Parroquia”.

Resultó llamativo cómo estos relatos fueron generando unas coordenadas tanto en el espacio geográfico con en el mapa social de una biografía colectiva. Ya desde el principio van tomando coordenadas materiales (“cerca del bar”), biográficas (“llegué a los 5 años”), de autoridad en el relato (“soy la más antigua”). Fue, como pregunta, un gatillante para enhebrar historias y organizar la narración del lugar; donde las coordenadas materiales del espacio, se entrelazaron y organizaron con momentos de sus vidas y las relaciones con la comunidad.

Este componente geográfico emocional expresa un sentido de pertenencia que influye en la significación del lugar (ALEXANDER & HAMILTON, 2015). Posibilita además que aunque está en una memoria biográfica individual, al ser elaborada en una narrativa comunitaria, recrea el valor compartido de un lugar permitiéndoles volver a experimentar la vivencia.

Se produce una encarnación (o *embodiment*) de las experiencias emocionales con el espacio que las motiva (HOLTON, 2017). El siguiente relato corresponde a una mujer de edad avanzada, y

expresa en un relato muy gráfico las emociones que le generaron su aproximación a la geografía del lugar:

“Cuando llegamos aquí del cerro Mariposa mi mamá dijo ‘yo me quiero ir de aquí, este barrio es espantoso’, mi papá la trajo por el nado de cajilla, y había un hombre así en pelo con un delantal encima friendo pescados. Nosotros vivíamos en la calle Las Heras por ahí, ¡era otro mundo!, me iban a buscar cuando salía del liceo. Al final que nos fuimos a Playa Ancha, dejamos este lugar (relato de un participante).”

Aquí la mujer expresa su rechazo ante un espacio percibido hostil y ajeno, y contiene la forma en que se va estableciendo una mirada del otro y del lugar, pues en el trayecto de vida se van reforzando juicios, justificando una forma de estar en la comunidad.

Posteriormente, la misma mujer quiebra su lectura del espacio:

“Después, volví yo a la casa, porque fue arrendada la casa aquí de mi papá. Volví aquí al cerro, y entré aquí por una invitación de la señora Sofía que ha entrado y salido de este lugar, para participar en la pastoral social. ¡Ah!-, dije yo, yo había jubilado- ¡qué bien!, voy a empezar a trabajar, a hacer algo’, tenía demasiado tiempo, me faltaba público. Entonces, cuando somos profesores nos pasa eso: necesitamos público. Y entramos, y ahí yo empecé a conocer la clase de gente que venía a buscar ropa; el Salomón, el otro caballero, el otro caballero, y eran, eran... caballeros, para mí. Yo siempre he sido muy abierta a entender a la gente, como profesora uno tiene que atender niños pobres, medianos y ricos, y a los apoderados sean lo que sean. “

Se observa entonces que siendo el mismo lugar, la forma en que el relato lo presenta, es diferente. Desde las emociones, se describe en un vínculo con otro, es en la conexión y articulación de la comunidad, cuando el espacio cobra valor.

Fue en la narración compartida donde se produjo una dinámica comunitaria, cada hablante tomó una posición; la verdad de sus relatos no radicó en su exactitud sino en la forma en que se vincularon con calles, personas, aromas y una memoria, que poblada de signos, configuraron un espacio y su significado. El patrimonio inmaterial, se fue articulando en estas narraciones intersectadas y facilitó que los sujetos organizaran sus relatos en una narrativa del espacio (CORNEJO & al., 2008). Memorias comunes que se encontraron para reconstruir un territorio que aunque inmaterial tenía un efecto vivencial y corporal para los sujetos (ANDERSON, 2006).

Así, una narrativa personal se fue haciendo colectiva en un diálogo que trascendió lo individual y entró en un diálogo comunitario:

MJ: ¿Qué locales había cuando llegó?

H2: Por ejemplo, estaba acordándome meses atrás, donde hay una carnicería de equino tengo entendido que había un almacén que se llamaba El Ferrocarril... ¿alguien me puede confirmar eso?

H1: ¿Adónde?

H2: Adonde está la carnicería de equino.

H1: ¿Allá abajo?

H2: Claro, había un almacén que se llamaba El Ferrocarril.

H4: No.

H1: No, ahí está el Cacique.

H4: No. En la esquina que tú dices no, ésa era una farmacia, ésa era la farmacia [nombre eliminado]

H2: Bueno, sería. Pero yo sé que ahí, de hecho, cuando comprábamos menaje, no sé si ahí en Di Berti, pero en una de esas calles estaba El Ferrocarril, era un negocio largo.

H4: Ya. El Ferrocarril estaba después de Di Berti. El Ferrocarril tenía entrada por San Martín y por Claro.

H2: Claro."

En la recuperación del patrimonio, la pregunta se volvió un eje relevante para modelar las formas de relación entre los hablantes e investigador, y un medio para contener el crecimiento de la historia o profundizar en temáticas que parecían atraer los relatos (HUCHIM & REYES, 2013), como en este caso, la ubicación de los locales comerciales.

La identidad del barrio va siendo gestada, en forma de experiencias vitales y relacionales en las comunidades, donde las emociones se constituyen en y a través de relaciones (y no relaciones) con otros las que en su recurrencia se van enhebrando como una narrativa de ciudadanía (WOOD, 2013). Por ello va emergiendo un mapa diferente del barrio, organizado no desde nombres de calles sino en el descubrimiento de puntos de referencia comunes (Ej. "carnicería de equino"). Desde historias compartidas, aun cuando en el grupo había varias generaciones.

### 3.3. ¿Cuál(es) de estas memorias constituyen valor para la comunidad?

La confluencia de historias a través de relatos biográficos, organizó un nuevo mapa donde ciertos espacios se hacían más significativos, y recurrentes que otros. Complementariamente, también emergieron relatos que concentraron historias, representando un cruce de caminos en las historias de vida y generaron puntos de encuentro de la comunidad. Lugares, como negocios, plazas u

otros, como lugares de alteridad, producían el reconocimiento de un(os) otro(s). Su valor radicó en cómo ellos organizaron la historia permitiendo a los sujetos presentarse en una narrativa emocionalmente común y por tanto contar una historia, ya no de ellos, sino la del lugar y un punto de referencia en el mapa del barrio.

El siguiente relato entre el investigador y dos de los participantes (H1 y H4) -ambos hombres de mediana edad- presenta una conversación sobre un local de venta de licores. El diálogo muestra a los hombres compartiendo desde este recuerdo un sentido de pertenencia donde el investigador es un extranjero:

MJ: ¿Qué es un medio pato?

H1: Medio pato es vino con agua pue mi amor.

MJ: ¡Ah, es que yo no sé!

H4: Los daban en vasitos así, de medio litro-

M: ¡Ah!

H4: Y por eso es que vendían vino suelto, y le llamaban medio pato.

H1: Y por qué le decían: porque el curado, le echaban agua al vino para que fuera más voluminoso, entonces el curado estaba acostumbrado a tomarse el medio pato."

Este conocimiento en apariencia trivial, los conectó como vecinos y ofreció un desafío para la investigación, pues la recuperación de la memoria fue un proceso donde los relatos individuales se fueron cruzando para encontrarse (CORNEJO & al., 2008). En algunas ocasiones estos trozos de historia se toparon e hilvanaron juntos, pero en otras se contraponían dando origen a una nueva historia, en cualquier caso, los fragmentos se fueron organizando en torno a ciertos referentes del relato que como núcleos (en adelante se denominarán semillas, para expresar la idea que permiten que el relato crezca), cada vez que la historia de la comunidad se encontró en ellos, produjo nuevas historias. La aparición de estos puntos de bifurcación, respondía al valor emocional que tenía el espacio para los participantes, pero no solo en su materialidad sino en su valor social.

La permanencia de estas emociones y cómo ellas van organizando una huella, no solo da una identidad a los sujetos, sino también performa una espacialidad, por lo mismo, el patrimonio de una comunidad es un proceso de continua creación y recreación en función de su entorno y su historia; su preservación permite un sentido de identidad y continuidad.

Gracias a la identificación de las semillas de PCI el relato se organizó comunitariamente y trascendió a la historia personal. Las dinámicas de la entrevista cambiaron y se articuló un relato colectivo, donde cada biografía particular compartía

un sentido. El lugar se enmarcó en un conjunto de memorias afectivas que pertenecían a todos (LAMÚA, 2015). Desde la fuerza expresiva del relato biográfico, los relatos se organizaron en uno nuevo que ya no hablaba de ellos, sino del barrio donde compartían una identidad y una historia (PIÑA, 1998). En este sentido las indagaciones biográficas sobre los sujetos permiten dotar de significado a su experiencia (DE SOUZA, 2014) recuperando aquello que los vincula (LINDÓN, 1999).

### 3.4. ¿Es posible visibilizar el valor inmaterial del patrimonio comunitario?

Fue posible identificar cuatro núcleos socio-materiales: los juegos, los negocios (locales comerciales), la contraposición día-noche y las escaleras (o cerros). Estas semillas en su capacidad de atraer significado para los hablantes visibilizaron el patrimonio inmaterial de la comunidad y organizaron una geografía de las emociones, verbalizada desde la historia biográfica permitiendo diagramar un mapa del sentido comunitario del lugar.

El relato expuesto permite mostrar cómo se dinamizaba la interacción frente a estas semillas, aflorando inmediatamente recuerdos de infancia y de comunidad, y como patrimonio cultural inmaterial, evocaban las tradiciones del barrio y su relación con la geografía presente y pasada (LINDÓN, 1999), es desde lo cotidiano y lo local donde se identifican más con los edificios y lugares, como

condición indispensable para que éstos sean valorados como patrimonio (CARAVACA BARROSO & al., 2008).

Esta riqueza del patrimonio, no es recogido por el turista, quien solo tiene acceso a la materialidad del paisaje; sin embargo, cuando puede ser hilvanado en una narrativa, abre oportunidades para ser transmitido e integrado en productos turísticos y mejorar la calidad de vida de quienes aún viven y experimentan el sector desde la geografía de sus emociones.

#### 3.4.1. Los juegos.

La FIG. 2a muestra una calle típica del lugar, que se caracteriza por su acceso a los Cerros Santo Domingo, Cerro Toro y Cerro Arrayán.

La FIG. 2b permite apreciar los cerros del lugar y a qué se refieren cuando relatan acerca de una serie de subidas, pasajes y escaleras, vinculadas con la rutina barrio como un elemento recurrente en los relatos de los vecinos. En el subir y bajar, los vecinos recuerdan las calles vinculadas a sus juegos, tales como “jugar a las pepitas”, a la pelota, “tirarse en chancha”, “quemar el judas” y otros. Espacios como el atrio de la iglesia (FIG. 2a) o las continuas subidas y bajadas, que se aprecian en el paisaje de la FIG. 2b, permiten comprender los relatos desde la realidad física que los convoca. El siguiente diálogo entre dos hombres de mediana

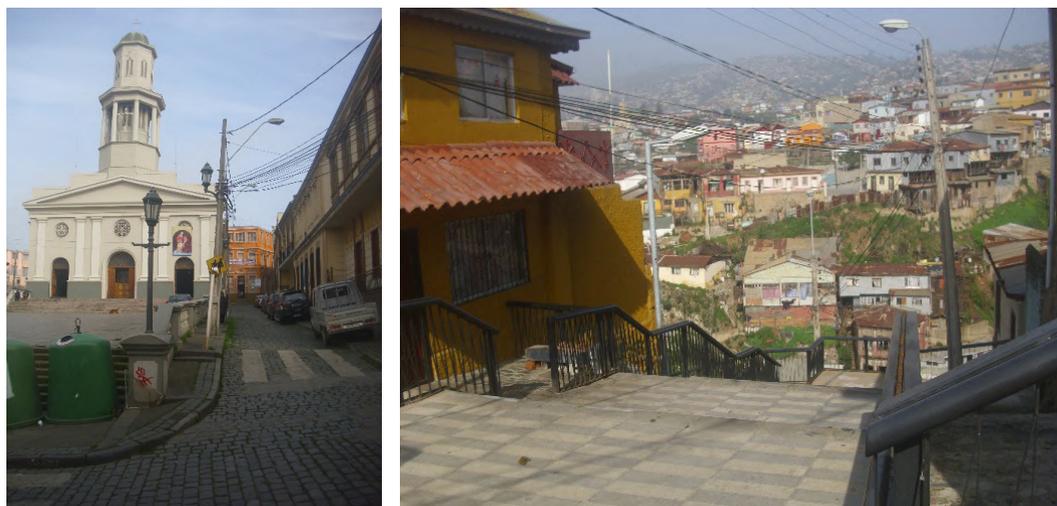


FIG. 2/ (a) Izqda Calle con adoquines. (b) Dcha vista desde el cerro

Fuente: Los autores

edad y una mujer más joven (M), recuerda cómo jugaban a pesar de estar en un cerro.

H1: Era muy poquito. Entonces, había que jugar a las pepitas en cerro, o a la pelota, jugabay a la pelota, chuta, chuteabas la pelota  
M: Igual jugaban  
H1: Sí po, y había que pegarse el pique a buscarla, no había que pensarla, mientras más te demoray más lejos llega la pelota. Y más encima decías “¡Ey amigo!”, y la dejaba pasar, “oh, qué mala onda”. ¿Sí o no?, pasaba, así se jugaba aquí po”

Los relatos al provenir desde emociones vinculadas a la memoria, en su permanencia se vuelven sumamente gráficos en cuanto a los sentimientos y pensamientos que permitieron aflorar (“oh qué mala onda”) pero desprende también un sentido de participación con el espacio, donde “no había que pensarla”, el espacio se vuelve algo vivido y participante y no solo un escenario anónimo del juego.

En esta otra fracción de diálogo, se vuelve a tocar el tema del juego, llamando la atención cómo hacia el final del relato el espacio emerge como un lugar de prueba y va moldeando el carácter de sus habitantes.

“Entonces, el tema no, *jugabay* a las bolitas que eran de cristal. Entonces tú, como eran adoquines, jugábamos en el cerro, imagínate, jugábamos a la pelota en bajada, imagínate, ¿sí o no?”.

El valor del espacio entonces no es en su materialidad sino en las formas en que se va haciendo parte de los sujetos y de la comunidad. Desde la percepción del sujeto, se vuelve un micro espacio o espacio-acción y posibilita comprender por ejemplo, la estructuración del espacio urbano y el comportamiento de los vecinos (GÓMEZ & VELASCO, 1984). Los adoquines, las bajadas, el cerro, van siendo participantes en la historia de la vida del hablante, los lugares compartidos en estos juegos, también organizan un sentido de barrio. Su infancia, adolescencia y paso a la adultez queda moldeada desde estas relaciones con el espacio (KERR & al., 2018).

### 3.4.2. Los negocios

En su vida rutinaria, el mapa de su trayectoria cotidiana se ve modelada desde los negocios como puntos de referencia, apareciendo farmacias, botillerías, panaderías y otros como referentes de una cotidianeidad que los hace familiares. La desaparición de algunos y la permanencia de otros orientan los relatos sobre cuán compartidos son estas historias y en consecuencia su vínculo con el espacio. El siguiente diálogo permite comprender

cómo se va generando una cierta complicidad en las experiencias compartidas.



FIG. 3/ Botillería ya cerrada

Fuente: Los autores

MJ: ¿Iban a pie?  
H4: Sí, como niños, subíamos a pie por Carampangue, íbamos a pie en ese tiempo.  
MJ: Sí, por eso estoy pensando, porque era... un buen camino ese.  
H4: Sí, ahí el camino, íbamos a pie... Otra de las cosas de aquí de detrás de la iglesia, había una feria de verduras, aquí detrás.  
MJ: Pero para el otro lado.  
H4: Sí, por el otro lado había una feria de verduras, y también habían unos puestos de flores. Como estaba la iglesia aquí, así que ahí compraban la gente verdura o flores, y cada vez que había un funeral compraban las flores ahí mismo.  
MJ: ¿No estaba el comedor entonces en ese tiempo?  
H4: No, no existía. El comedor, yo me acuerdo que era... que fue una... era una relojería, una relojería chiquitita que había ahí. Y un día, todavía, o sea, un amigo mío que vivió ahí y ahora en Villa Alemana... Y qué otra cosa había ahí... Bueno, más abajo había unos, por el lado de la iglesia, por el lado, había dos restaurantes, pero en medio había una yerbería, que vendían únicamente hierbas.  
MJ: No tiene nada que ver con la farmacia, ¿cierto? No es lo mismo.  
H4: No, vendía hierbas. Yo me acuerdo que era niño cuando vendían hierbas. Y en la bajada de la escala había un almacén, que era el Almacén La Matriz, que ahí se vendía todo por cuartos, por octavos, todo lo que era lo comestible.”

El diálogo evoca hacia un pasado, no porque los edificios o el paisaje hayan cambiado, como se aprecia en la FIG. 3, donde el paisaje del barrio puerto pareciera detenido en el tiempo, sino porque la vida que en torno a ello se hacía es la que ha cambiado.

### 3.4.3. Contraposición ‘día – noche

La bohemia, es otro de los nudos que vinculan los relatos, pero más que como vida nocturna, es recurrente el relato desde la ambigüedad. Lugares que son distintos con luz de día que con luz de noche, ofrecen vincularse desde esta dualidad. La FIG. 4 presenta el bar Liberty, en lo que sería el núcleo del barrio puerto (plaza Echaurren). Este bar es emblemático en su historia. En los alrededores de la plaza, una serie de locales dan el carácter bohemio al barrio.



FIG. 4/ Bar Liberty

Fuente: Elaboración propia.

La paradoja es que a la vez son zonas residenciales, con habitaciones y *cités* en las habitaciones superiores y donde la iglesia La Matriz se encuentra a pocos metros; además de dos colegios, el mercado municipal y una afluencia de personas que bajan (y suben) de los cerros en el trayecto diario entre su casa y el trabajo. El siguiente relato, presenta el espacio en esta doble militancia:

“H1: Acá, al costado de la Matriz, aquí donde estamos acá, al costado ahí donde está el 421, acá al edificio, todo ese sector de allá había unas casas que también eran como tipo conventillo. No conventillo como que tú te metes como un cité, no eran cité; conventillo era, abría las puertas y había piezas, entonces había burdeles de homosexuales, de mujeres, cachay, que están al costado, muchos años estuvieron ahí. Y esas cosas pasaban abajo, a Cajilla abajo, al mismo al otro lado donde usted dice, donde ahí cercano estaba... donde vendían pescado, se acuerdan, antes ahí

H4: El Amador.

H1: El Amador, ¿se acuerda? Ahí todos esos eran puros, eran locales así de... prostíbulos es la palabra clara para decirlo.”

Se aprecia que para los vecinos la convivencia con estos lugares es natural al barrio, en diálogo posterior, señalan la existencia de un acuerdo tácito sobre la hora en que era un lugar residencial y la hora en que era bohemio. Así de día jugaban en la plaza y el atrio, hacen las compras y transitan las familias, y al bajar la noche las luces de los lugares nocturnos anuncian que otro barrio está presente. En los recuerdos, las emociones dan forma al paisaje con calles prohibidas y límites para explorar:

[...] Entonces, eso le digo. Entonces, ya de ahí para arriba habían bares, eran pescaderías, y todo, porque en aquella época ir para Cajilla después de las ocho de la noche había que ser bien como se dice, diablo. Porque estaba prohibido subir por ahí (relato de un participante).

### 3.4.4. Las escaleras (y cerros)

La relación entre el plan y el cerro, resulta en una temática continua de los relatos. Mientras en el plan se desarrolla la vida en tránsito (compras, trabajo, escuela, etc.) en los cerros están las casas donde habitan y duermen. Así en el barrio puerto, acceder a uno u otro solo es posible a través de una multiplicidad de escaleras y pasajes, como un laberinto (FIG. 5).

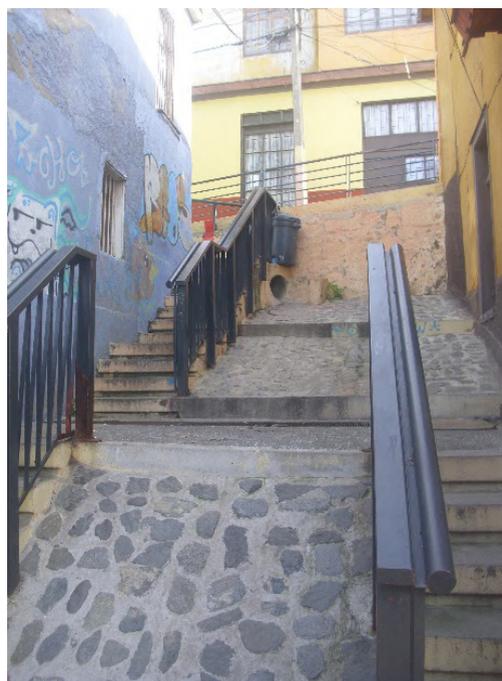


FIG. 5/ Pasajes y escaleras hacia los cerros

Fuente: Los autores

En el siguiente diálogo, se presenta el trayecto de tránsito entre el cerro y el plan como un espacio de conexión, no solo con sus destinos, sino también con la comunidad que habita el barrio. Subir y bajar es una oportunidad de observar y conocer:

"M4: Antes subían burros y caballos.

M1: Exacto.

H: Y Mulas.

M3: Bueno, yo tengo... no sé si tomo la palabra.

MJ: Por favor.

G: Sí, sí.

M3: Yo tengo una amplia experiencia de haber vivido acá y haber vivido a concho con las personas de acá. ¿Por qué?, porque yo bajaba todos los días y subía, a veces hasta dos veces en el día, porque yo trabajaba en el Hospital Alemán, de Enfermera. Bajaba a pie, ¿ya?, según mis turnos bajaba a pie y tomaba la micro. Entonces yo me encontraba con todas estas personas, todos los personajes, desde aquí hasta el cerro. Yo tuve mi cerro mapuche, que era, eh... ustedes ven mi cerro hoy día, mi cerro está todo edificado; cuando yo llegué había una que otra casa, y de la Iglesia de Puerto Claro hacia arriba era solamente cerro, pelado, una que otra casa. Y andaban siempre los animales, estábamos siempre rodeados de animales, de toros, de vacas, de caballos, que andaban pastando, no es lo que hay ahora. Es increíble. Entonces, yo llegué a un sector donde había mucha gente muy humilde; yo soy de Quillota, nací en Quillota, entonces yo llegué a los 17 años acá a cerro Toro. Entonces, empecé a trabajar, a vivir, a convivir, empecé a mirar a mi alrededor mucha pobreza, los niños andaban desnudos, las niñas andaban a potito pelado, llovía y ellas todas ahí... Al frente mío, estaba la carbonería del Sr. Gutiérrez, todavía me acuerdo, yo le puse Sr. Gutiérrez porque yo nunca pude encontrar el nombre de él, porque era mapuche, eran todos mapuches, una generación de mapuches, pero mapuche mapuche, ¿ya? Y más abajo había otra carbonería que también eran mapuches. Ésa era la gente (relato de un participante)."

El barrio se abre para ser descubierto en este acto de recorrer esta intrincada red de escaleras y pasajes:

"[...] ahora, la bajada: era muy folclórica. Porque tú no sabías si bajabas a las 8 de la mañana, tú te encontrabas aquí abajo más o menos desde aquí de La Matriz, del costadito, típico que te encontrabas los curaditos. Los curaditos, las curaditas, de repente, me van a disculpar, pero una sacada de *chuchaditas*, y a mí me decían la Gringuita, ellos me pusieron la Yunguita (relato de un participante)."

El valor del espacio en su materialidad está intrínsecamente vinculado con las experiencias vitales de sus habitantes. Los relatos en su nostalgia dan cuenta de un paisaje que solo es entendible desde las emociones evocadas por ellos. Desconocerlo,

transforma en estéril y carente de sentido a las calles y edificios y en consecuencia deshumaniza la gestión urbana de estos lugares. Recuperar este Patrimonio Cultural Inmaterial, mostró que permite sostener el desarrollo urbano desde la identidad cultural de su comunidad.

En sus distintos relatos hay presente el discurso de la autoridad local con la promesa que la actividad turística ofrezca una mejora económica, como ha ocurrido en otros sitios patrimoniales (LARA & LÓPEZ-GUZMÁN GUZMÁN, 2017; LORENZO & al., 2012), sin embargo, hay elementos en conflicto con la identidad de la comunidad. Ellos mismos demandan por una integración sobre las decisiones del barrio. Se confirma así que lograr un patrimonio sustentable (SERRANO, 2009) requiere la acción coordinada de diversos actores y la confluencia de políticas y mecanismos (KALAMAROVA & al., 2016) e integrar a la comunidad en torno a los valores tradicionales que la sustentan, como recursos dentro de su red de relaciones sociales (NAHAPIET & SUMANTRA, 1998).

#### 4. Conclusiones

La dimensión temporal permea la huella de una cultura y desde allí permite, aproximarse al patrimonio inmaterial de un lugar. En una ciudad como Valparaíso el desmantelamiento de los edificios o una gentrificación en los barrios, justificada como un intento por mejorar las condiciones económicas de los habitantes, conlleva disolver las memorias de los vecinos y perder el tejido entre el sujeto, su espacio y su habitabilidad, intensificando la percepción de abandono. El uso de los relatos de vida, rescató la experiencia individual con el lugar desde un punto de vista perceptivo y emocional y en ese punto se enlaza con una dimensión subjetiva de la geografía.

La co-creación de un relato común puso en valor el sesgo perceptivo entre aquello que se cree estar mostrando y lo que realmente se está viendo. El paisaje como experiencia turística resulta de una negociación entre una promesa inicial y la experiencia final sobre el mismo, es lo que va quedando en el proceso de correlación existente entre lo que se busca comunicar como imagen de un destino turístico (como un a priori) y la experiencia que se percibe en el lugar (construida in situ).

Para Valparaíso, representa la oportunidad de capitalizar un patrimonio inmaterial integrando a los propios habitantes y fortaleciendo su sentido de pertenencia e identidad; todos elementos que fortalecen la sostenibilidad de las acciones de la gestión local. Ello porque los espacios patrimoniales y culturales desde las perspectivas de los

y las habitantes del barrio puerto, no necesariamente tienen un correlato con la definición oficial del mismo.

Para ellos, el mapa se organiza en las escaleras que son interpretadas como un laberinto y a la vez formas de encuentro entre los vecinos, los callejones donde jugaban, la bohemia nocturna como un segundo barrio y los negocios cuya presencia o ausencia sirven de referencia al paso del tiempo. En el mapa que surge del patrimonio memorial hay una dualidad, dos barrios que conviven uno de día y otro de noche, uno del pasado y otro en el presente. En un marco de globalización, cuando el extranjero accede a este registro puede mirar de otra manera el paisaje y la gestión local toma un sentido de mayor sostenibilidad en el territorio.

Este patrimonio en su valor inmaterial posee una dinámica que se gesta en lo cotidiano y como tal, evoluciona y se moviliza en la rutina de los habitantes, de esta forma se va almacenando como una riqueza colectiva en las historias de vida y son compartidas en los encuentros que día a día van ocurriendo, definiendo la identidad del lugar.

Pensarlo así, ofrece la oportunidad de desplegar una estrategia de comunicación turística donde los intereses y valores de los habitantes sean parte de la misma. La geografía del lugar, como fenómeno experiencial viene determinado por las reacciones que el sujeto experimenta en relación con este entorno desde la apreciación del mismo y no tanto por los objetos que lo integran. El espacio geográfico puede entenderse desde las reacciones y comportamientos de que los sujetos tienen en este, desde su percepción sensorial.

## 5. Bibliografía

- ALEXANDER, M. & HAMILTON, K. (2015): A "placeful" station? The community role in place making and improving hedonic value at local railway stations. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 82, 65–77. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2015.09.006>
- ANDERSON, B. (2006): *Imagined Communities*. Londres: Verso.
- ANDERSON, E. (1993): *Value in Ethics and Economics*. Harvard: Harvard University Press. ISBN: 9780674931909
- ANDERSON, K. & SMITH, S. (2001): Editorial: Emotional geographies. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 26(1), 7–10. <https://doi.org/10.1111/1475-5661.00002>
- ASKINS, K. (2016): Emotional citizenry: everyday geographies of befriending, belonging and intercultural encounter. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(4), 515–527. <https://doi.org/10.1111/tran.12135>
- BERTAUX, D. (1979): Ecrire la sociologie. *Information (International Social Science Council)*, 18(1), 7–25. <https://doi.org/10.1177/053901847901800102>
- Borkowska-Niszczota, M. (2015): Tourism Clusters in Eastern Poland - Analysis of Selected Aspects of the Operation. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 213, 957–964. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.11.511>
- BRIDA, J. G. MELEDDU, M. & PULINA, M. (2012): Factors influencing the intention to revisit a cultural attraction: The case study of the Museum of Modern and Contemporary Art in Rovereto. *Journal of Cultural Heritage*, 13(2), 167–174. <https://doi.org/10.1016/j.culher.2011.08.003>
- CARAVACA BARROSO, I. & al. (2008): Recursos patrimoniales y organización territorial: el caso de Andalucía. *Ciudad y territorio: Estudios territoriales*, 40(156), 297–311. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75857/46268>
- CÓCOLA-GANT, A. (2016): Holiday rentals: The new gentrification battlefield. *Sociological Research*, 21(3), 1–10. <https://doi.org/10.5153/sro.4071>
- CORNEJO, M., MENDOZA, F. & ROJAS, R. C. (2008): La Investigación con Relatos de Vida: Pistas y Opciones del Diseño Metodológico. *Psykhe (Santiago)*, 17(1), 29–39. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22282008000100004>
- COVERLEY, M. (2006): *Psychogeography*. Harpenden: Pocket essentials.
- DE SOUZA, E. (2014): Campos y territorios de la indagación (auto)biográfica en Brasil. *Revista mexicana de investigación educativa*, 19(62), 787–808. ISSN: 14056666
- DYCK, I. (2007): Emotional Geographies by Joyce Davidson, Liz Bondi, and Mick Smith, eds. *Annals of the Association of American Geographers*, 97(2), 448–451. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2007.00549.x>
- ELLARD, C. (2016): *Psicogeografía* (1ª ed.). Editorial Ariel. España. ISBN: 978-8434423206
- FUNDEANU, D. (2015): Innovative Regional Cluster, Model of Tourism Development. *Procedia Economics and Finance*, 23 (October 2014), 744–749. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(15\)00501-8](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(15)00501-8)
- GARCÍA-ARAQUE, J. & GARCÍA-CUESTA, J. L. (2020): Propuesta y ensayo de una metodología de identificación de la vulnerabilidad urbana. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales [CyTET]*, 52(205), 455–476. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83454>
- GÓMEZ, A. L. & VELASCO, P. R. (1984): Un estudio de geografía de la percepción. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 1984(62), 101–120. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81804>
- GONZÁLEZ, D. (2004): El anfitrión como actor social en el turismo. Reflexiones desde el caso de Ixtapan de la Sal, México. *Rev. Ciencias Sociales*, III(105), 155–168. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15310511>
- HERNANDEZ, R., FERNANDEZ, C. & SAMPIERI, P. (2014): *Metodología de la Investigación* (6ª ed.). Mexico: Mc Graw Hill. ISBN: 9781456223960
- HIERNAUX, D. & GONZÁLEZ, C. I. (2014): Turismo y gentrificación: pistas teóricas sobre una articulación. *Revista de geografía Norte Grande*, (58), 55–70. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022014000200004>

- HOLTON, M. (2017): A place for sharing: The emotional geographies of peer-sharing in UK University halls of residences. *Emotion, Space and Society*, 22(2017), 4–12. <https://doi.org/10.1016/j.emospa.2016.11.003>
- HUCHIM, D. & REYES, R. (2013): La Investigación biográfico-narrativa, una alternativa para el estudio de los docentes. *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*, 13(3), 1–27. Recuperado de [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-47032013000300017&lng=en&rm=iso](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-47032013000300017&lng=en&rm=iso)
- INNERARITY, D. (2006): *El nuevo espacio público*. Madrid: Espasa. ISBN: 9788467020885
- JIMÉNEZ, M. & al (2018): *Disposiciones socio-innovativas para el desarrollo local ; sueños para el barrio La Matriz . Palabras Claves : (9)*, 38–63. ISSN:0719-3335 [http://eltopo.cl/editorial/n9\\_2.pdf](http://eltopo.cl/editorial/n9_2.pdf)
- (2019): "La ruta de la matriz", resignificando el espacio, reconstruyendo al sujeto. *Eure*, 45(135), 201–222. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200201>
- KALAMAROVA, M. & al (2016): Corrigendum to The Support of the Cultural Heritage Utilization in Historical Town Reserves. *Procedia Economics and Finance*, 26(0), 1193. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(16\)30082-X](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(16)30082-X)
- KERR, S. M., GIBSON, C. & KLOCKER, N. (2018): Parenting and neighbouring in the consolidating city: The emotional geographies of sound in apartments. *Emotion, Space and Society*, 26(2018), 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.emospa.2017.11.002>
- LAMÚA, C. (2015): *Intervenciones artísticas en el territorio: lugares anómalos generados por la pulsión de lo emocional* (Universidad Complutense de Madrid). <https://eprints.ucm.es/id/eprint/32972/>
- LARA, DE VICENTE, F. & LÓPEZ-GUZMÁN, T. J. (2017): El turismo como motor de desarrollo económico en ciudades patrimonio de la humanidad. *PASOS Revista de turismo y patrimonio cultural*, 2(2), 243–256. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2004.02.019>
- LINDÓN, A. (1999): Narrativas autobiográficas, memoria y mitos: una aproximación a la acción social. *Economía Sociedad y Territorio*, 11(6), 295–310. <https://doi.org/10.22136/est001999450>
- LORENZO, O., LÓPEZ-GUZMÁN, T. & BURGOS, M. DEL C. (2012): Turismo y cultura en países en vías de desarrollo. *DEDICA. Revista de educação e humanidades*, 3(1), 103–112. <http://hdl.handle.net/10481/46122>
- MARIEZKURRENI, D. (2008): La historia oral como método de investigación histórica. *Gerónimo de Uztariz*, 1(23/24), 227–233. ISSN: 1133-651X. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/248197>
- MARIN, A. (2017): *Paradoja de la vivienda en arriendo: arraigo y vulnerabilidad residencial en el Barrio Puerto de Valparaíso*. Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2015/12/TESIS-AMT.pdf>
- MIZRAHI, A. (2010): Nogué, Joan (ed.) (2007) La construcción social del paisaje Madrid: Editorial Biblioteca Nueva. *Enrahonar*, 45(2010), 188–191. <https://doi.org/10.5565/rev/enrahonar.235>
- NAHAPIET, J. & SUMANTRA, G. (1998): Social Capital , Intellectual Capital , and the Organizational Advantage. *The Academy of Management Review*, 23(2), 242–266. <https://doi.org/10.2307/259373>
- NAJARRO, U. (2016): *Reseña de Psicogeografía. Cuadernos Geográficos*. 55(1), 369–372. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17149048018>
- NOGUÉ, J. (2015): Sentido del lugar, paisaje y conflicto. Geopolítica(s). *Revista de estudios sobre espacio y poder*, 5(2), 155–163. [https://doi.org/10.5209/rev\\_GEOP.2014.v5.n2.48842](https://doi.org/10.5209/rev_GEOP.2014.v5.n2.48842)
- PÉREZ, G. (2001): *Investigación cualitativa I. Retos e interrogantes: Métodos*. Madrid: La Muralla. ISBN: B47133628
- PILE, S. (2010): Emotions and affect in recent human geography. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 35(2010), 5–20. <http://www.jstor.org/stable/40647285>
- PIÑA, C. (1998): La construcción del sí mismo en el relato autobiográfico. *Revista Paraguaya de sociología*, 25(71).ISSN: 0035-0354
- SERRANO, P. (2009): Valparaíso, patrimonio sustentable. *Revista INVI*, 24(65), 179–194. <http://doi.org/10.4067/S0718-83582009000100006>
- SILVEIRA, M. L. (2013): Tiempo y espacio en geografía: Dilemas y reflexiones. *Revista de Geografía Norte Grande*, 29(54), 9–29. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022013000100002>
- SOJA, E. (2010): *Seeking Spatial Justice* (1ª ed.). Minnesota: University of Minnesota Press. ISBN: 9780816666683.
- TEO, C. B. C., KHAN, N. R. M. & RAHIM, F. H. A. (2014): Understanding Cultural Heritage Visitor Behavior: The Case of Melaka as World Heritage City. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 130, 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2014.04.001>
- THIEN, D. (2005): After or beyond feeling? A consideration of affect and emotion in geography. *Area*, 37(4), 450–456. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2005.00643a.x>
- TICINETO, P. & HALLEY, J. (2007): *The Affective Turn: Theorizing the Social Title*. Londres: Duke University Press. ISBN: 9780822339250
- VALERIU, M. & MALAESCU, S. (2016): Cultural thematic tourism itineraries: mediators of success. *Procedia economics and finance*, 39(2016), 642–652. [https://doi.org/10.1016/S2212-5671\(16\)30311-2](https://doi.org/10.1016/S2212-5671(16)30311-2)
- VECCO, M. (2010): A definition of cultural heritage: From the tangible to the intangible. *Journal of Cultural Heritage*, 11(3), 321–324. <https://doi.org/10.1016/j.culher.2010.01.006>
- WOOD, B. E. (2013): Young people's emotional geographies of citizenship participation: Spatial and relational insights. *Emotion, Space and Society*, 9(1), 50–58. <https://doi.org/10.1016/j.emospa.2013.02.004>
- ZUSMAN, P. (2009): Joan Nogué ( editor ). La construcción social del paisaje. *Revista de Geografía Norte Grande*, 44(2009), 143–147. de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30012208008>

## 6. Listado de acrónimos/siglas

PCI: Patrimonio Cultural Inmaterial

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



## Experiencias

### CIUDAD Y TERRITORIO

#### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N<sup>o</sup> 209, otoño 2021

Págs. 847-854

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.15>

CC BY-NC-ND



# Regeneración urbana en Tudela de Navarra: el caso de Lourdes Renove

Rafael CÓRDOBA-HERNÁNDEZ <sup>(1)</sup>

Carmen SÁNCHEZ-GUEVARA <sup>(2)</sup>

Francisco Javier TORRES-SOLAR <sup>(3)</sup>

Emilia ROMÁN-LÓPEZ <sup>(4)</sup>

<sup>(1)</sup> Profesor asociado e investigador del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid Miembro de ONU-Habitat Planners for Climate Action (P4CA).

<sup>(2)</sup> Profesora ayudante doctora del Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas. Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

<sup>(3)</sup> Estudiante de arquitectura e investigador del Instituto Juan de Herrera Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

<sup>(4)</sup> Profesora contratada doctora del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

**RESUMEN:** El barrio de Lourdes, situado al sureste de Tudela, se origina a partir de las necesidades habitacionales planteadas por el éxodo rural de mediados del siglo XX. Dada su naturaleza de respuesta rápida, económica y autoconstruida su deterioro se ha ido evidenciando considerablemente hasta nuestros días. Entre 2010 y 2011, desde el Ayuntamiento de Tudela, junto con la empresa pública NASURSA (actualmente NASUVINSA), surge Lourdes Renove, un proyecto de rehabilitación integral que abarca principalmente aspectos energéticos y de accesibilidad. Este tiene en consideración desde los edificios hasta el espacio público pasando por la renovación de la red de calor que abastece a parte del barrio. Finalizado el proyecto, en 2014, el Ayuntamiento decidió presentarse con *Ecocity-Tudela: Lourdes Renove y Queiles Eficiente* al Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai, resultando la experiencia seleccionada y catalogada como GOOD.

Este caso de estudio forma parte de un análisis mayor realizado como resultado del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Instituto Juan de Herrera (desarrollado a través del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad GIAU+S) en 2018 para la incorporación al "Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana" de un Informe sobre Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios (HERNÁNDEZ AJA & al., 2018).

Correo electrónico: [rafael.cordoba@upm.es](mailto:rafael.cordoba@upm.es) N<sup>o</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7878-2055>

Correo electrónico: [carmen.sanchezguevara@upm.es](mailto:carmen.sanchezguevara@upm.es) N<sup>o</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9612-7633>

Correo electrónico: [fj.torres@alumnos.upm.es](mailto:fj.torres@alumnos.upm.es) N<sup>o</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3761-7365>

Correo electrónico: [emilia.roman@upm.es](mailto:emilia.roman@upm.es) N<sup>o</sup> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6746-2793>

## Urban regeneration in Tudela de Navarra: the case of Lourdes Renove

**Abstract:** The Lourdes neighbourhood, located in the southeast of Tudela, originated from the housing needs arising from the rural exodus of the mid-20th century. Given its rapid response, economic and self-built nature, its deterioration has been considerably evident up to the present day. Between 2010 and 2011, Tudela Town Council, together with the public company NASURSA (currently NASUVINSA), came up with Lourdes Renove, a comprehensive refurbishment project that mainly covers energy and accessibility aspects. This project covers everything from the buildings to the public space, including the renovation of the heating network that supplies part of the neighbourhood. Once the project was completed, in 2014, Tudela Town Council decided to present Ecocity-Tudela: Lourdes Renove and Queiles Eficiente to the Best Practices Competition sponsored by Dubai, and the experience was selected and classified as GOOD.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Lourdes Renove
LOCALIZACIÓN	Barrio de Lourdes. Tudela de Navarra
FUNCIÓN	El proyecto abarca diferentes actuaciones que comprenden desde la Rehabilitación energética de viviendas a través de la renovación de sus envolventes, la renovación de la red de calor y cambio de calderas de San Juan Bautista y la reurbanización de parte del ámbito.
PROMOTOR	Ayuntamiento de Tudela
AUTOR/ AUTORES	NASURSA / NASUVINSA (Gobierno de Navarra)
FECHA DE EJECUCIÓN	2010 - 2011
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN	3,47 Ha
COSTE/PRESUPUESTO	6.683.835,85 €
NÚMERO DE VIVIENDAS AFECTADAS	146 viviendas
ESTADO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN	Finalizado.
CREDITOS DE LAS IMÁGENES	Carmen Sánchez-Guevara (2018)

### 1. Contexto

El espacio de intervención se ubica al sur del municipio de Tudela de Navarra, en el barrio de Lourdes, sobre la ladera sureste del monte de San Julián, limitando con la avenida del Barrio, la carretera Tarazona, la avenida de Huertas Mayores y la calle Río de la Cuesta. Se trata de un barrio de vivienda social promovido entre 1954 y 1972 como respuesta a la demanda producida por el éxodo del campo a la ciudad, a iniciativa del Padre Lasa, con la intención de dotar de residencia a esta nueva población. Dividido en distintas agrupaciones de viviendas, con tipologías edificatorias diferentes, se caracteriza por contar con unos sistemas constructivos muy básicos y (carentes de aislamiento térmico) fruto de procesos de autoconstrucción, por lo que fue conocido en la zona como “Las casas baratas”.

Con el paso del tiempo fue perdiendo su población original y asumió un fenómeno de concentración de población inmigrante. Ante estas circunstancias, y fruto de la colaboración del Ayuntamiento de Tudela y la empresa pública NASURSA (actualmente NASUVINSA), se impulsó una actuación entre 2010 y 2011, que estimuló la rehabilitación integral de los bloques de viviendas del ámbito, participando, en la renovación de la red de calor y cambio de calderas de San Juan Bautista y la reurbanización de parte del ámbito.

Dentro del proyecto destacan tres actuaciones (FIG. 1): la denominada de los “Cien pisos”, que llevó a cabo la rehabilitación integral de 5 comunidades, otra destinada a los bloques de los años 60 y 70, y una última sobre los bloques más antiguos (FIG. 1). En todas se actuó mejorando la envolvente térmica, las instalaciones y la accesibilidad. Es importante destacar que toda la actuación se llevó a cabo con los vecinos residiendo en sus viviendas.

Finalizado el proyecto, en 2014, el Ayuntamiento de Tudela decidió presentarse al Concurso de Buenas Prácticas patrocinado por Dubai con la experiencia *Ecocity-Tudela: Lourdes Renove y Queiles Eficiente*, resultando seleccionada y catalogada como GOOD. Una de las dos zonas intervención es, precisamente, este espacio que formaba parte del proyecto *Eco-City*, financiado por el programa *Concerto* de la Comisión Europea. Éste buscaba la rehabilitación del parque residencial en este espacio, a la vez que crear un referente en la integración de nuevas tecnologías, que permitiesen desarrollar edificaciones sostenibles con alta eficiencia energética, siguiendo normas de respeto ambiental en las actuaciones.

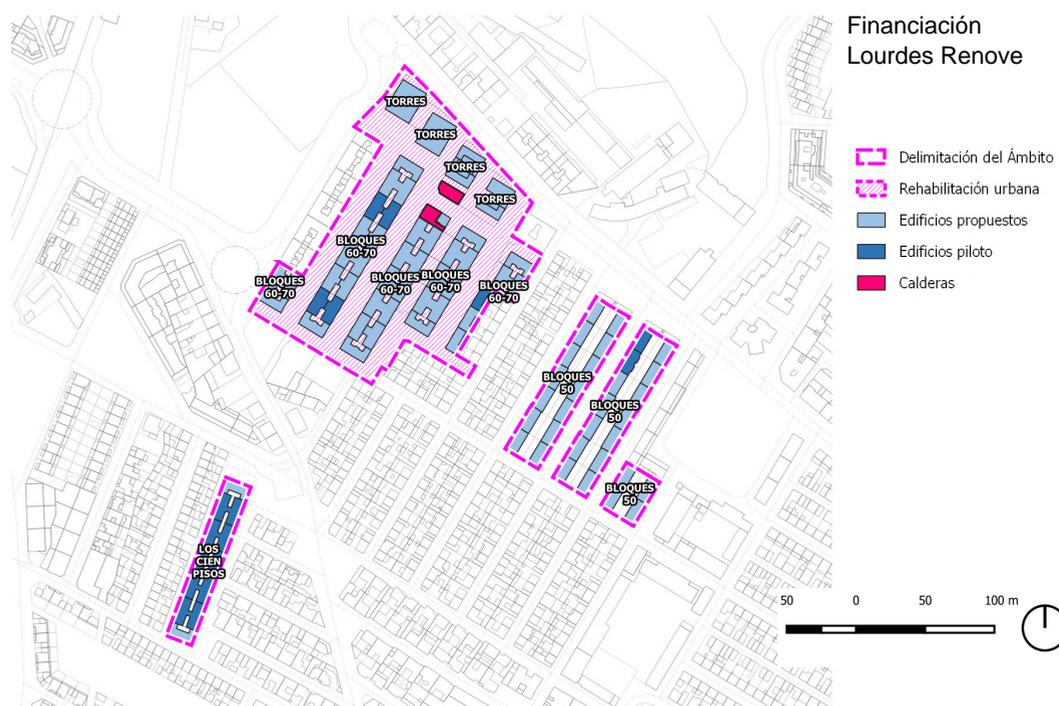


FIG.1./ Localización de los edificios rehabilitados.

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*

## 2. Estrategias

La rehabilitación integral de barrios levantados entre los años 50 y 70, incluidos perfectamente ya en la trama de la propia ciudad, son siempre un reto desde el punto de vista técnico, social, urbanístico y financiero y para la obtención de un buen desarrollo y resultados es imprescindible contar con el liderazgo de la administración pública.

Desde el inicio del proyecto se trabajó con los vecinos del Barrio, conscientes de la importancia de la participación ciudadana. De este modo, en todo el proceso de intervención fue fundamental el trabajo realizado desde la oficina de gestión abierta en el barrio, que dio cobertura al acompañamiento vecinal a lo largo de todo el proceso. Entre otras cuestiones dio apoyo en la evaluación del estado de la edificación, la definición de anteproyectos técnicos o la búsqueda de financiación colectiva y coordinación de los trabajos con las administraciones (AYUNTAMIENTO DE TUDELA, 2012).

Desde el punto de vista participativo, además de contar con las asociaciones vecinales, se implicó en el proceso a los administradores de fincas, presidentes de las Comunidades de Propietarios y vecinos en general, con la intención de definir unas bases prósperas de calidad para la rehabilitación integral energética del barrio. Para ello, de forma paralela a la ejecución de la envolvente térmica, renovación de las instalaciones (regulación, contadores individuales de consumo)

e inclusión de energías renovables, se formó y concienció a los vecinos respecto a hábitos energéticos responsables.

El objetivo fijado para el proyecto *Lourdes Renove* era la rehabilitación integral de un portal por tipología edificatoria (4 portales) y la inclusión de biomasa en la calefacción del Barrio San Juan Bautista. Sin embargo, finalmente se intervino en 10 portales y se actuó sobre el conjunto de las zonas comunes de los edificios, de forma que los edificios rehabilitados se ajustasen o superasen las exigencias del Código Técnico de la Edificación, para edificios de obra nueva. Por tanto, una de las principales cuestiones que se abordaron fue la rehabilitación energética de edificios.

Se rehabilitaron 5 portales (90 viviendas) de los “Cien pisos”, 3 portales (44 viviendas) de los bloques de los años 60-70 y 2 portales (12 viviendas) de los bloques de los años 50. Tanto los “Cien pisos” como los bloques más antiguos tenían una tipología de bloque en H, caracterizada por tratarse de edificios residenciales colectivos con un núcleo de comunicación que, generalmente, puede enlazarse con otros para formar unidades lineales como es el caso. Los edificios alcanzan, dependiendo del bloque, las IV o V alturas y cuentan con planta semisótano. Las viviendas al menos tienen dos fachadas, una hacia la calle y otra hacia un patio interior. Por su parte, las restantes 12 viviendas respondían a una tipología de bloque lineal, cuyos sistemas constructivos abandonaban los cánones tradicionales del bloque continuo y se caracterizan por la falta de coincidencia entre el perímetro de las manzanas y el de las construcciones que encierra. Como ocurre comúnmente, en este caso los bloques estaban separados unos de otros, respetando una estructura más o menos armónica o regular. Su altura era menor, contando tan sólo con la planta baja y una o dos alturas.

En las viviendas de bloques en H, había problemas de filtraciones de agua en las ventanas, aunque el principal problema era su acondicionamiento térmico interior. En estos edificios, debido a la falta de sistemas de regulación individual de las redes de calor, existían problemas de equilibrio de la instalación. El sistema de calefacción centralizado tenía importantes fugas, por lo que trabajaba a una presión inadecuada. Esto, unido a la pendiente del terreno, se traducían en temperaturas bajas en las viviendas más alejadas de la caldera y el consecuente empeoramiento de las condiciones de habitabilidad de sus inquilinos. A esta problemática se añadía la baja resistencia térmica de la envolvente y las elevadas infiltraciones de aire causadas por los huecos y ventanas. Un importante número de viviendas, además, contaba con problemas de condensación, que fueron solucionados mediante la mejora de la transmitancia térmica de la envolvente. Por otro lado, los problemas de habitabilidad se vieron reducidos al rehabilitar la envolvente térmica de los edificios, eliminando así el problema de las viviendas infracalentadas. Los resultados



FIG.2./ Los “Cien pisos” tras la rehabilitación.

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*

energéticos que se pudieron comprobar en los “Cien pisos” por ejemplo. Allí supusieron un ahorro cercano al 60% y hasta del 70% en los bloques de los años 60-70 (FIG. 2).

Por último, se llevó a cabo la reurbanización de parte del ámbito exterior del proyecto *Lourdes Renove*. Esta actuación no estaba contemplada, pero se hizo coincidir la actuación de reurbanización que tenía planteada el Ayuntamiento de Tudela con la renovación de las redes de calor, lo que facilitó los trabajos de renovación de las redes. Con ello, además de otras cuestiones, se buscaba solucionar problemas de accesibilidad causados, principalmente, por la presencia de importantes barreras arquitectónicas.

### 3. Gestión y financiación

La totalidad del proceso de gestión corrió a cargo de NASUVINSA y consistió en la convocatoria de concurso de rehabilitación de casos piloto, la difusión de los concursos entre los vecinos y realización de reuniones con ellos, para aclarar cuestiones que abarcaban todo tipo de temas relacionados con las intervenciones, desde la explicación de conceptos como qué es una envolvente térmica hasta la importancia de la rehabilitación. Además, se llevó a cabo un concurso entre las comunidades de propietarios para fomentar el establecimiento de acuerdos a través del cual, la comunidad que primero alcanzara el pacto para rehabilitar, disfrutaría del proyecto de arquitectura gratis. NASUVINSA participó de la generación y coordinación de las comisiones de seguimiento, formadas por los vecinos para servir de interlocutores entre la comunidad y los gestores (NASUVINSA, 2012).

Otra de las cuestiones que se trató fue la renovación integral de la calefacción del Barrio San Juan Bautista (FIG. 3, FIG. 4 y FIG. 5). Nuevamente hubo cambios sobre lo previsto, pues el proyecto inicial contemplaba únicamente la renovación de la caldera. Sin embargo, dados los problemas detectados en la red de distribución, se realizó la renovación integral de la calefacción. Esta servía a un total de 31 portales y 486 viviendas distribuidas tanto en torres de hasta VI alturas como a bloques en H. El sistema presentaba importantes problemas de funcionamiento y la sala de calderas estaba fuera de normativa. El principal problema detectado fue que las calderas, además de tener muy bajo rendimiento, necesitaban obras de reparación de manera periódica y su deficiente estado de conservación.

Desde la *Oficina Lourdes Renove* se elaboraron los pliegos para concursos de arquitectura. Como resultado de ello, en junio de 2010, el Ayuntamiento de Tudela licitó 4 Concursos de Ideas con intervención de Jurado para elegir los anteproyectos para la Rehabilitación Energética de cada una de las tipologías edificatorias seleccionadas. Esto permitió elegir un modelo diferente para cada una de ellas. Además, con los anteproyectos ganadores se aportaban unos costes aproximados de inversión, con los que las



FIG.3./ **Viviendas del Barrio de San Juan Bautista.**

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*

## Experiencias

*Regeneración urbana en Tudela de Navarra: el caso de Lourdes Renove*  
Rafael Córdoba & Carmen Sánchez-Guevara & Francisco Javier Torres & Emilia Román

Comunidades de Propietarios podían adoptar o no el acuerdo para rehabilitar su inmueble posteriormente. El objetivo estaba enfocado a la intervención en las zonas comunes, no incluyendo cuestiones del interior de las viviendas. Sin embargo, se actuó sobre la envolvente térmica (fachadas, medianerías vistas, cubiertas y plantas bajas), la eliminación de las barreras arquitectónicas, la renovación de las instalaciones generales del inmueble hasta cada vivienda, la incorporación de energías renovables y la futura monitorización de los resultados, para cuantificar los ahorros producidos.

Una vez resueltos los Concursos, NASUVINSA, como agente gestor, acompañó en todo el proceso, desde la solicitud de las ayudas correspondientes a la gestión de los acuerdos con las entidades financieras y acompañamiento en todo el desarrollo de las obras.

Otro aspecto importante del proyecto fue la financiación, ya que las ayudas alcanzaron el 59% del total de la actuación. Estas provenían del citado Programa Europeo que obligaba a la rehabilitación de la envolvente térmica. La subvención proporcionaba la cantidad de 15,75 euros por m<sup>2</sup>c de inmueble que interviniera en la envolvente térmica, además del 35% del coste de la inclusión de energías renovables (biomasa, fotovoltaica...) y el 35% del coste de la monitorización.

Otro aspecto a destacar fue que el Ayuntamiento de Tudela apoyó el proyecto aprobando la *Ordenanza municipal de ayudas a la elaboración de obras en el ámbito del proyecto Lourdes Renove* que contemplaba ayudas generales de un máximo de 2.700 €/vivienda y una subvención de hasta el 50% en el proyecto técnico, así como *ayudas extraordinarias a situaciones de precariedad*.

En el apartado de financiación también participaron el Departamento de Innovación del Gobierno de Navarra, a través de convocatorias ordinarias y de un Convenio especial, y el Departamento de Fomento del gobierno autonómico, a través de Ayudas de la Comunidad Foral Decreto Foral 4/2006,

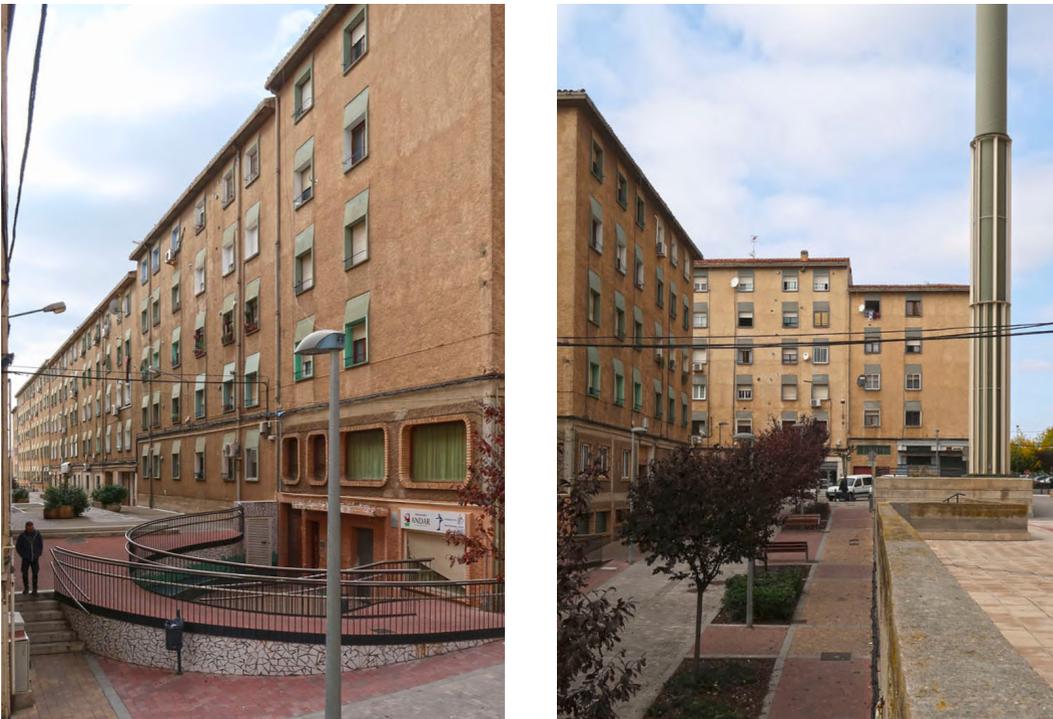


FIG.4.-/ **Espacio re-urbanizado en el Barrio de San Juan Bautista.**

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*

de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda y el fomento de la edificación residencial

Además de las subvenciones adjudicadas, se consiguió un acuerdo de colaboración con la Caja de Ahorros de Navarra que financió al 100% la inversión, el 50% con fondos propios de la entidad y otro 50% procedente del BEI. El titular del préstamo era la Comunidad de vecinos.

Durante la única fase de gestión de este proyecto, según la documentación técnica facilitada por la NASUVINSA y Gobierno de Navarra<sup>1</sup>, se gestionaron un total de 6.683.835,85 € para la totalidad de la intervención.

La partida principal fue la destinada a la rehabilitación, con un coste aproximado de 3.067.300,00 €, que fue prácticamente cubierta en su totalidad por el Gobierno Foral (43,15%) y agentes privados (42,93%), mientras que el resto del coste fue subvencionado a partes iguales por el



FIG.5./ **Bloque rehabilitado entre bloques sin rehabilitar del Barrio de San Juan Bautista.**

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*

Ayuntamiento y el Programa europeo. Atendiendo a su tipología edificatoria, las cifras de costes totales permiten estimar el coste de rehabilitación en bloques lineales (viviendas de los años 50) en 21.833,00 €/viv. y en bloques en H (viviendas de los años 60-70 y los “Cien pisos”) en 20.935,00 €/viv.

El resto de los gastos, estimados en 3.616.535,85€, fueron empleados en la reurbanización del espacio público (906.303,85€) y en la red de calor (2.710.232,00€). Esta inversión, que supone una repercusión de 2.114,53 €/viv., provenía prácticamente a partes iguales entre el Gobierno Foral de Navarra, el ayuntamiento de Tudela y los agentes privados.

#### 4. Resultados

Los resultados de la intervención se evalúan mediante la metodología desarrollada por el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid en la Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada en el marco del Plan Nacional de I+D+i para el período 2013-2015 titulado *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada*. Esta permite analizar una serie de aspectos pre y post operacionales enmarcados en cuatro grandes grupos: Marco Urbano y Territorial; Diseño Urbano y Medio Ambiente Local; Edificación, y Socioeconómico.

<sup>1</sup> Precios 2016

El trabajo de campo y las entrevistas desarrolladas para la elaboración del *Informe Técnico sobre Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios* (HERNÁNDEZ AJA & al., 2016) permiten afirmar que tan sólo hubo intervención en las cuestiones centrales. En el resto de las políticas analizadas, se desprende en cambio una valoración positiva, ya que todos los aspectos evaluados se valoran, de forma satisfactoria.

De este modo, en cuanto al *Diseño Urbano y Medio Ambiente Local*, se resuelven los problemas de accesibilidad existentes y se gana espacio para el peatón, reduciendo superficie de aparcamiento y de forma simultánea se lleva a cabo un plan de reforma interior que permite el avance sobre alineación para la incorporación de galerías bioclimáticas que aumentan superficies de vivienda y mejora el comportamiento bioclimático de la mismas.



FIG.6./ **Resultados de la rehabilitación de los edificios piloto en los Bloques de los años 50.**

Fuente: Elaboración propia para *Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios*

En cuanto a la *Edificación*, según este análisis, la rehabilitación de viviendas habría mejorado las condiciones de temperatura interior de las viviendas y la salud de sus ocupantes. Además, la renovación de la instalación de calor y la mejora de la envolvente de las viviendas rehabilitadas ha conllevado una reducción del consumo energético, así como de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Por otro lado, en las viviendas rehabilitadas se han realizado algunas modificaciones respecto al volumen original, añadiendo un cuerpo de mirador (FIG. 6).

## 5. Bibliografía

- AYUNTAMIENTO DE TUDELA (2012): dMemoria. Dinamización participación Lourdes Renove
- HERNÁNDEZ AJA, A. (DIR) & al. (2016): *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada* (A. Hernández Aja & A. Sanz Fernández (eds.)). Instituto Juan de Herrera (IJH). <http://oa.upm.es/44510>
- HERNÁNDEZ AJA, A. & al. (2018): *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios*. Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad. <https://www.fomento.es/ar-quitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/informe-formulas-innovadoras-gestion-financiacion-actuaciones-regeneracion-barrios>
- NASUVINSA. (2012): *Rehabilitación Energética Integral del Barrio de Lourdes Tudela*. Navarra. Jornada de cierre del Proyecto Eco-City Programa Concerto

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 855-866

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.16>

CC BY-NC-ND



## El mercado de vivienda recupera fuerzas

Julio RODRÍGUEZ-LÓPEZ

Vocal del Consejo Superior de Estadística

“Los precios de las viviendas han crecido durante siete años consecutivos en la mayor parte de los países de Europa. Según un informe reciente del BCE, en el cuarto trimestre de 2020 los precios de la vivienda en la Eurozona aumentaron en un 5,8% sobre el año anterior. Francia, Alemania y Países Bajos registraron las tres cuartas partes del aumento total de la Eurozona durante el pasado año. Los precios crecientes de la vivienda y la carencia de viviendas accesibles han hecho saltar la chispa de la indignación pública respecto de los grandes arrendadores en varios países. Las permisivas condiciones monetarias podrían empujar aún más los aumentos de precios, arriesgando así una aguda corrección final”.

Martin ARNOLD, 2021, European house prices, “Dutch house prices climb at highest rate since 2001”.  
*The Financial Times*, 22 de junio.

### Introducción

En el presente trabajo se analiza básicamente la evolución del mercado de vivienda en España en el primer cuatrimestre de 2021. En los dos primeros apartados se repasa la situación económica mundial y de España, respectivamente. En los apartados tercero, cuarto y quinto se analiza la evolución del mercado de vivienda desde el lado de los precios, demanda, financiación y nueva oferta, respectivamente. En el sexto y último apartado se comentan algunos aspectos de la política de vivienda estatal en España.

### 1. La economía mundial sale del pronunciado “bache” de 2020

La economía mundial registró una severa contracción en 2020, sin precedentes históricos por la rapidez con la que se produjo un intenso descenso de la actividad y del empleo. Tras crecer en un 2,2% en 2019, la economía mundial retrocedió en 2020 en un 3,3%, correspondiendo a los países de economía avanzada una caída del 4,7% y un -2,2% a las economías de países emergentes y menos desarrollados. Las previsiones para 2021 son de un crecimiento del PIB mundial del 6%, correspondiendo un 5,1% a las economías avanzadas y un 6,7% a las economías emergentes (FMI, 2021) (Fig. 1).

Julio Rodríguez López es doctor en CC. Económicas. Ha sido presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada.  
Correo electrónico: [julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net](mailto:julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net)

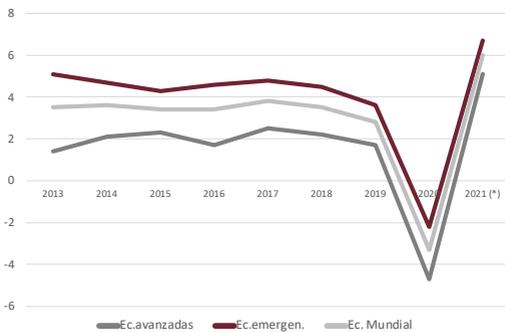


FIG. 1/ **Economía mundial. Crecimiento del PIB, 2013-2021 (previsión), Producción Mundial, países de economía avanzada y países emergentes y en desarrollo.**

Fuente: FMI

La recuperación de la economía mundial en el segundo semestre de 2020 impidió que el retroceso registrado en la primera mitad de 2020 alcanzase una mayor intensidad. La rápida e intensa respuesta política que tuvo lugar en el pasado año puede permitir que la recesión provocada por la pandemia en 2020 deje menos huella que la crisis económica de 2008. La incidencia económica global de la recesión de 2020 va a afectar de forma más negativa a los países emergentes y a los menos desarrollados, así como a los países más dependientes del turismo y de las exportaciones de mercancías.

Los jóvenes, las mujeres, los trabajadores con más baja preparación y el empleo informal han sido hasta ahora los más afectados por la pandemia, que también ha producido un aumento significativo de las desigualdades (FMI, 2021).

En numerosos países ha tenido lugar una elevación significativa de los niveles de ahorro por parte de las empresas y de los hogares, y el futuro inmediato va a depender de la forma y de la intensidad con la que se emplee dicho ahorro. La política económica de apoyo a empresas y hogares, que ha impedido que la recesión se prolongue más tiempo y que alcance mayor intensidad, ha generado déficits públicos importantes, que han incrementado los niveles de deuda pública. Para atender al servicio de la misma será necesario procurar más recursos para el sector público, lo que exigirá aumentar las bases fiscales y también reforzar la progresividad de los tributos.

Dentro de la Unión Europea la intensificación de los contagios y los consiguientes

confinamientos registrados con la llegada del otoño de 2020 provocaron que el PIB de dicha área económica disminuyese en el cuarto trimestre de 2020 y en el primer trimestre de 2021. Tras un segundo trimestre de variación positiva de la actividad y del empleo, todo indica que el crecimiento de la economía comunitaria se acelerará a partir del tercer trimestre de 2021. A dicha evolución contribuirá asimismo el Programa "Next Generation" de la Unión Europea, dotado con 700.000 millones de euros, que apoyará la puesta en marcha de Planes de Recuperación y de Resiliencia en los estados miembros. Puesto que una parte de dicha dotación se va a distribuir en 2021, el Programa citado puede así contribuir a reforzar los niveles de demanda en la segunda parte de este año.

Las previsiones de la Comisión Europea en su informe de primavera de 2021 son de un crecimiento de la Eurozona del 4,3% en 2021 y del 4,4% en 2022. (COMISIÓN EUROPEA, 2021). El consumo privado puede ser el motor del crecimiento, previéndose una reducción gradual de la alta tasa de ahorro alcanzada en 2020. La inversión resultará favorecida por los planes de recuperación preparados en los diferentes estados miembros. La mayor expansión de la economía de Estados Unidos, para la que se prevé un crecimiento del 6,4% en 2021 también ayudará al crecimiento de la Eurozona, así como la recuperación del comercio mundial, para el que el FMI prevé un crecimiento del 8,4% en 2021.

La inflación ha registrado una reaparición en el segundo trimestre de 2021. El índice armonizado de precios de consumo de la Unión Europea registró una variación interanual del 2% en mayo, evolución que contrastó con el descenso del -0,3% correspondiente a 2020. El componente de "energía" de dicho índice armonizado registró un aumento interanual del 13,1%. El barril de petróleo del Mar del Norte registró un importante aumento en los cinco primeros meses de 2021, alcanzando en mayo un precio medio de 69,5 dólares por barril (FIG. 1.bis). Está por confirmar si se trata de una evolución pasajera o si va a tener una duración más prolongada.



FIG. 1 BIS/ Precio medio anual del barril de petróleo (dólares/barril), 2013-2021 (previsión).

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

## 2. La recuperación de la economía española

El brote de pandemia detectado en España en marzo de 2020 dio lugar a un amplio proceso de confinamientos que provocaron un retroceso del PIB del 10,8% en dicho ejercicio. Dicha evolución negativa de la actividad se prolongó en el primer trimestre de 2021, periodo en el cual el PIB descendió en un 0,5% sobre el trimestre precedente. El gradual levantamiento de las restricciones y el buen ritmo del proceso de vacunaciones han permitido que la actividad se recobre a partir del segundo trimestre de 2021, previéndose una aceleración del crecimiento en el segundo semestre de este año.

El Banco de España ha anticipado un crecimiento del PIB del 2,2% en el segundo trimestre de 2021 (FIG. 2). El nivel de actividad alcanzado en dicho trimestre resulta todavía inferior al del primer trimestre de 2020 y queda lejos de los niveles correspondientes a 2019. La previsión del Banco de España de un

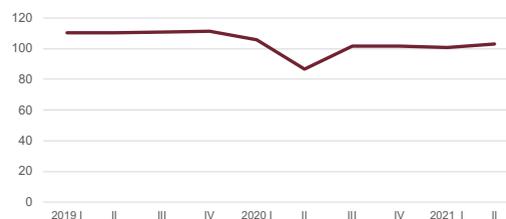


FIG. 2/ PIB pm, precios constantes. Datos trimestrales, 2019-2021.

Fuente: INE y BANCO DE ESPAÑA

crecimiento del 6,2% para el conjunto de 2021 implica una expansión del 5,7% en el segundo semestre de 2021, lo que es una importante aceleración respecto del 0,6% de crecimiento del primer semestre del año.

La puesta en marcha del Plan de Recuperación y Resiliencia en el segundo semestre de 2021 contribuirá a conseguir un mayor crecimiento, aunque el Plan citado tendrá una influencia mayor en 2022. La Comisión Europea ha previsto un ritmo de crecimiento para la economía española del 5,9% en 2021 y del 6,8% en 2022. La relajación de los confinamientos puede favorecer un aprovechamiento del ahorro no consumido en 2020, lo que favorecerá una mayor expansión del consumo privado y también de la inversión. En la previsión para 2021 destaca sobre todo la recuperación del consumo privado (6,2%), inversión en bienes de equipo (12%) y exportaciones (11,7%). El resto del mundo realizará una aportación positiva al crecimiento de la economía (FIG. 3).

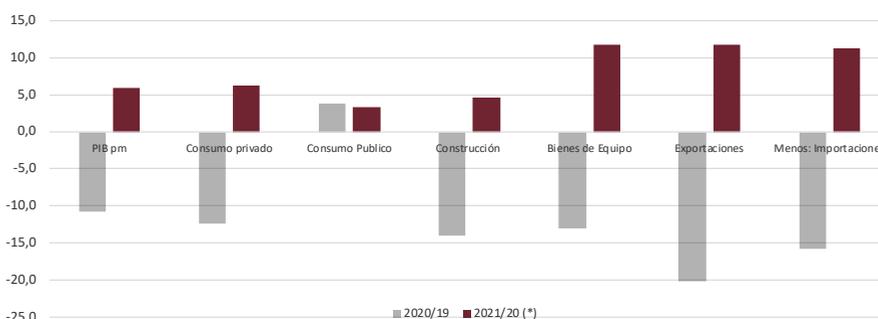


FIG. 3/ España. PIB y componentes de la demanda. Tasas de variación anual, 2020-2021 (%).

Fuente: INE, FUNCAS y COMISIÓN EUROPEA

El mayor crecimiento supondrá una aceleración del ritmo de aumento del empleo y una reducción de la elevada tasa de paro (Fig. 4). En la previsión de la Comisión Europea para España destaca el aumento del empleo en un 4,5% en 2021 y la presencia de una tasa media de desempleo del 15,7%. La afiliación a la Seguridad Social creció en un 3,6% en los cinco primeros meses de 2021 respecto del mismo periodo del año anterior.

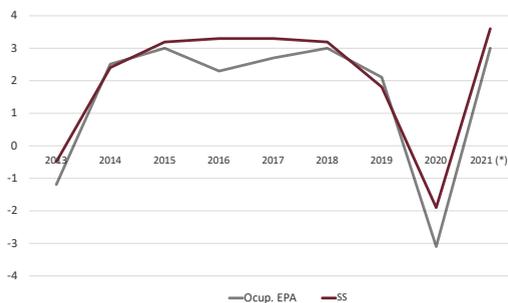


FIG. 4/ Empleo: ocupados según la EPA y afiliados a la Seguridad Social. Tasas de variación anual (datos a fin de año), 2013-2021 (previsión) (%).

Fuente: INE y MINISTERIO DE INCLUSIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL

La inflación ha registrado un rebrote en el segundo trimestre de 2021, alcanzando el índice de precios de consumo una variación interanual del 2,7% en mayo. Esta variación se ha debido, sobre todo, al aumento de los precios de los productos energéticos, que crecieron en un 24% en mayo sobre el mismo mes del año precedente. Las previsiones de Funcas respecto del aumento de los precios de consumo en 2021 es de un crecimiento del 2,8% en 2021, crecimiento que se desaceleraría en 2022, una vez normalizados los circuitos de producción.

La balanza de pagos por cuenta corriente puede registrar en 2021 un ligero superávit (0,3% del PIB), mejorando la previsión para 2022, cuando la actividad se haya recuperado de forma más significativa en el resto del mundo. La respuesta de política económica a la pandemia supuso un fuerte aumento del déficit público en 2020, año en el cual dicha magnitud llegó a suponer el 11% del PIB. En 2021 dicho déficit se mantendrá en un nivel elevado, que todavía puede alcanzar al 8,5% del PIB (Fig. 5). La deuda pública puede alcanzar en 2021 un nivel del 120% al final del año, como consecuencia del mayor déficit, previéndose una reducción del nivel relativo de deuda en 2022, hasta el 116,9% según la Comisión Europea.

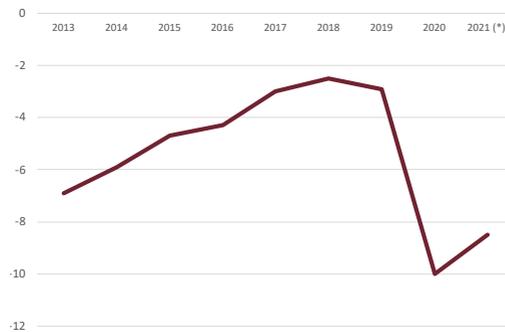


FIG. 5/ Déficit Administraciones Públicas (% PIB), 2013-2021 (previsión).

Fuente: FUNCAS y COMISIÓN EUROPEA

### 3. Mercado de vivienda (I). Precios de la vivienda y alquileres.

La recuperación registrada por los principales indicadores del mercado de vivienda (compraventas y precios) en el primer trimestre de 2021 puede persistir en el resto del año. La continuada elevación del empleo puede permitir recuperarse a la demanda de viviendas de alquiler. La compra de segunda vivienda ha dinamizado las ventas de viviendas de nueva construcción.

Las favorables condiciones de financiación permitirán que las ventas de viviendas de segunda mano crezcan sobre el año precedente. Todo apunta a que las principales magnitudes del mercado de vivienda, compraventas y construcción de nuevas viviendas, se aproximarán en 2021 a los niveles alcanzados en 2019. Los precios de las viviendas aumentarán por encima del 5%, y los precios de los alquileres se estabilizarán en la segunda parte del año.

El índice de precios de la vivienda publicado por el INE registró un aumento moderado (0,5%) en el primer trimestre de 2021. En este periodo de tiempo descendieron los precios de las viviendas de nueva construcción en un 0,6% y crecieron los precios de las viviendas usadas en un 0,7%. La variación interanual del índice citado fue el 0,9%, correspondiendo un 2,3% a los precios de las viviendas nuevas y un 0,7% a los precios de las viviendas usadas (Fig. 6).

El precio medio de los valores de tasación publicado por el MITMA fue de 1.625,4 euros/m<sup>2</sup> en el primer trimestre de 2021, lo que supuso un descenso del -0,9% respecto del nivel del mismo periodo del año anterior. Por provincias,

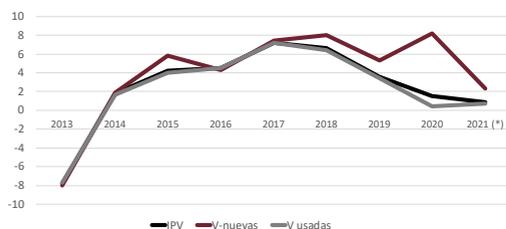


FIG. 6/ Índice de precios de vivienda. Total, nuevas y usadas. Tasas de variación anual, 2013-2021 (%).

Fuente: INE

el valor de tasación más elevado correspondió a Guipúzcoa, cuyo valor medio trimestral fue de 2.739 euros/m<sup>2</sup>, seguida de Madrid (2.599 euros/m<sup>2</sup>). Los valores de tasación más reducidos fueron los de Teruel (765 euros/m<sup>2</sup>) y Cuenca (762 euros/m<sup>2</sup>).

Los precios de oferta recogidos en el portal Idealista.com alcanzaron en mayo de 2021 un nivel de 1.805 euros/m<sup>2</sup>, al que correspondió una variación interanual del 4,4%. Dicha evolución supuso una aceleración respecto de la tasa correspondiente a diciembre de 2020 (0,9%) (Fig. 7).

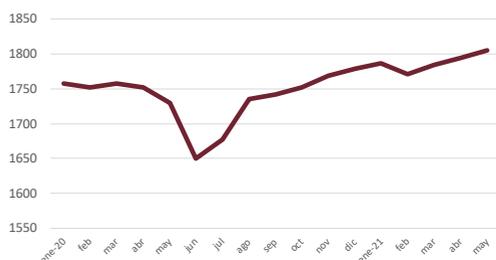


FIG. 7/ Precios de las viviendas (euros/m2), España. Serie mensual, 2020-2021.

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

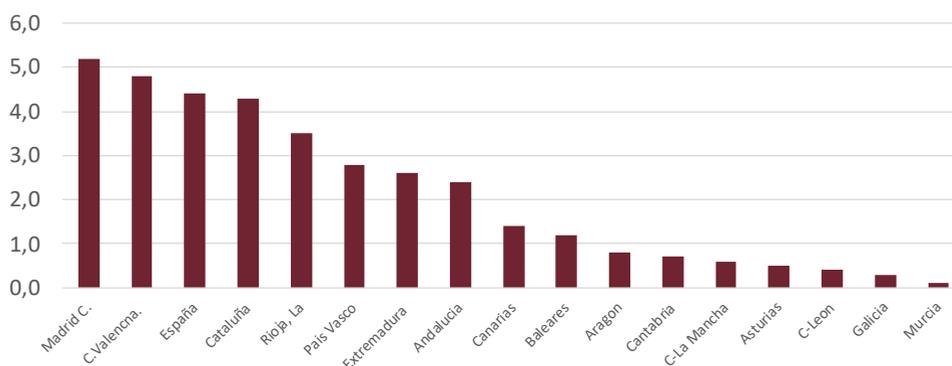


FIG. 8/ Precios de las viviendas (euros/m2), España. Serie mensual, 2020-2021.

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

Por autonomías, los precios de oferta más elevados en mayo de 2021 han sido los de Baleares (3.141 euros/m<sup>2</sup>) y Madrid (2.927 euros/m<sup>2</sup>), mientras que los más reducidos correspondieron a Extremadura (938 euros/m<sup>2</sup>) y Castilla-La Mancha (867 euros/m<sup>2</sup>). El crecimiento más elevado de los precios ofrecidos en mayo de 2021 correspondió a Navarra (5,55) y a Madrid (5,2%). Los menores crecimientos fueron los de Galicia (0,3%) y Murcia (0,1%) (Fig. 8).

El comportamiento de los alquileres de las viviendas puestas en oferta ha sido diferente al registrado por los precios de venta. Tras alcanzar un nivel de 11,5 euros /m<sup>2</sup>-mes en septiembre de 2020, los alquileres ofrecidos han retrocedido en un 7% hasta situarse en 10,7 euros/m<sup>2</sup>-mes en mayo de 2021, según los datos publicados por el portal Idealista.com (Fig. 9).

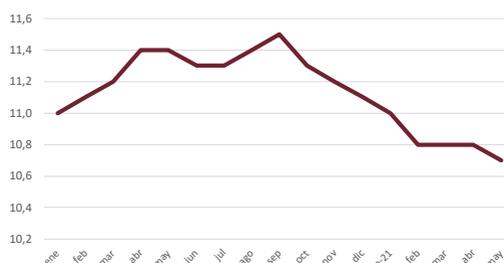


FIG. 9/ Precios del alquiler, euros/m2-mes. Serie mensual, 2020-2021.

Fuente: [Idealista.com](https://www.idealista.com)

Los niveles más elevados alcanzados por los alquileres ofrecidos en mayo de 2021 fueron los de la Comunidad de Madrid (13,7 euros/m<sup>2</sup>-mes) y Cataluña (13,3 euros/m<sup>2</sup>-mes). Los niveles más reducidos correspondieron a Castilla-La Mancha (5,8 euros/m<sup>2</sup>-mes) y Extremadura (5,4

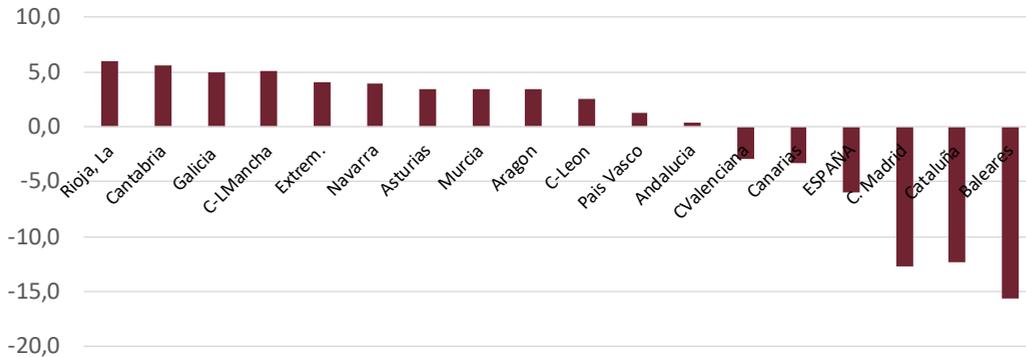


FIG. 10/ Precios de los alquileres. Tasas de variación interanual, mayo de 2021, España y Comunidades Autónomas (%).

Fuente: [idealista.com](http://idealista.com)

euros/m<sup>2</sup>-mes). En mayo de 2021 los alquileres ofrecidos descendieron en un 6% respecto del mismo mes del año anterior. El mayor aumento interanual fue el de La Rioja (5,9%), destacando los descensos interanuales experimentados por Madrid (-12,7%), Cataluña (-12,4%) y Baleares (-15,6%) (FIG. 10).

Los mayores retrocesos producidos en los alquileres tras el paso de la pandemia han correspondido, pues, a las autonomías en las que habían sido más acusados los aumentos entre 2014 y 2019. Esta evolución reflejó el descenso del empleo, como se advierte en la serie mensual de afiliados a la Seguridad Social. En el primer trimestre de 2021 los salarios registraron una variación anual del 1%, superior al aumento de los precios de las viviendas (0,9%). Dicha variación contrastó con el retroceso antes citado del 6% en los alquileres. A pesar de esta evolución, después de 2013 el aumento acumulado de los salarios hasta 2021, el 44,3%, queda por encima del registrado por los precios de venta de las viviendas (34,8%) y por los salarios (4,2%) (FIG. 11).

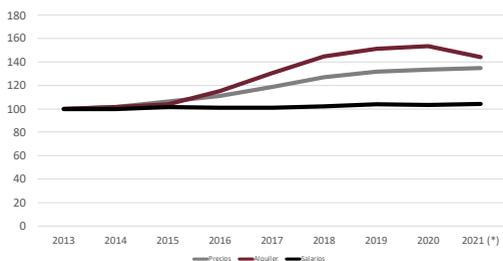


FIG. 11/ Precios de las viviendas, alquileres y salarios por persona ocupada, 100=2013. Datos anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE e [idealista.com](http://idealista.com)

La evolución de la demanda de vivienda permite anticipar una elevación de los precios de la vivienda en 2021 superior al 5% y una estabilización de los precios del alquiler en la segunda mitad del año, lo que implicaría que al final de 2021 los alquileres alcanzarían niveles equivalentes a los existentes a finales de 2020 o incluso ligeramente superiores.

#### 4. Mercado de la vivienda (II). Demanda y financiación

Los indicadores del mercado de vivienda señalan que en 2021 las ventas de viviendas y el número de préstamos hipotecarios van a registrar un importante aumento sobre el nivel de 2020. En el pasado ejercicio la pandemia y los consiguientes confinamientos provocaron importantes descensos de dichas magnitudes. El aumento experimentado por la oferta de viviendas de alquiler, consecuencia, entre otras causas, del descenso del número de viviendas turísticas, unido a la menor demanda provocada por la situación del mercado de trabajo, explican el diferente comportamiento de los precios de los alquileres respecto de los precios de venta de las viviendas.

El número de préstamos hipotecarios con garantía de vivienda descendieron de forma acusada en los trimestres segundo y tercero de 2020 respecto del nivel correspondiente al primer trimestre del pasado ejercicio. En el cuarto trimestre de 2020 y en el primer trimestre de 2021 el número de préstamos ha presentado una clara tendencia alcista (FIG. 12).

A pesar de dicha recuperación el nivel del primer trimestre de 2021 fue inferior al del mismo periodo de 2020 en un 7,8%. Durante el primer

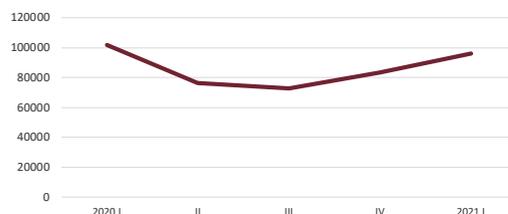


FIG. 12/ Hipotecas sobre vivienda, datos trimestrales, 2020-2021.

Fuente: INE

trimestre de 2021 descendió hasta el 73,5% la proporción que suponen los préstamos hipotecarios sobre la venta de viviendas respecto de la media del 80,3% de 2020 (FIG. 13).

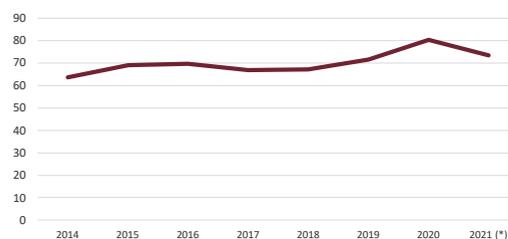


FIG. 13/ Proporción de préstamos hipotecarios sobre compraventas registradas de viviendas (%). Datos anuales, 2014-2021 (previsión).

Fuente: INE

El tipo de interés medio de las hipotecas sobre viviendas formalizadas descendió a lo largo de 2020 hasta el 2,97% de diciembre. En los tres primeros meses de 2021 persistió tal descenso, situándose en marzo en el 2,75% el tipo medio de las hipotecas. En dicho mes de 2021 el tipo medio de los préstamos a interés variable se situó en el 2,22% frente al 2,49% de los préstamos a tipo fijo (FIG. 14).

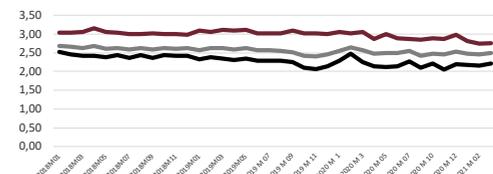


FIG. 14/ Tipos de interés de los préstamos hipotecarios de las hipotecas sobre viviendas. Total, a tipo fijo y a tipo variable. Datos mensuales, 2018-2021.

Fuente: INE

Los datos publicados por el Banco de España sobre las nuevas operaciones formalizadas revelan la presencia de una fuerte aceleración de las cuantías de las nuevas operaciones formalizadas entre febrero y abril de 2021. De este modo, el volumen de los nuevos préstamos destinados a comprador de vivienda aumentó en un 56,4% entre enero y abril de 2021 respecto del mismo periodo de 2020.

Las operaciones que no son resultado de una renegociación aumentaron en un 52,7% en el mismo periodo de tiempo (FIG. 15). En ambos casos el ritmo de las nuevas operaciones implicaría un nivel anual en 2021 superior al de cada uno de los diez años precedentes. Las renegociaciones han continuado aumentando en 2021, creciendo en enero-abril en un 125,8% sobre 2020 (FIG. 16). El ritmo anual de renegociaciones en el primer cuatrimestre ha sido de un 8,5% sobre el total de préstamos, por encima del 5,9% de 2020.

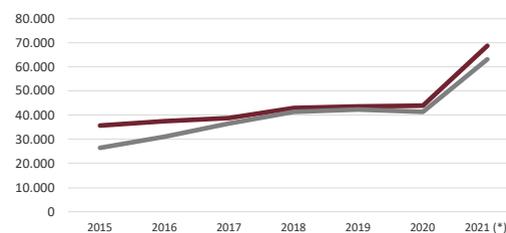


FIG. 15/ Préstamos a comprador de vivienda. Total y operaciones no renegociadas. Totales anuales, 2015-2021 (previsión), millones de euros.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

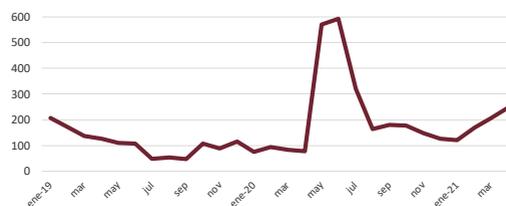


FIG. 16/ Créditos a comprador de vivienda, operaciones renegociadas, millones de euros. Datos mensuales, 2019-2020.

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

La evolución de los nuevos préstamos a comprador de vivienda y la presencia prolongada de unos tipos de interés reducidos revela que la actuación del sistema financiero y de la política monetaria resulta favorable a la expansión de la demanda de vivienda en 2021. Otra cosa es la presencia de los fondos de inversión, que han supuesto una fuente adicional de liquidez tanto para el desarrollo de nuevas promociones de viviendas como para la compra a los bancos de las viviendas presentes en sus balances, que son una cicatriz procedente de la fuerte expansión inmobiliaria que estuvo en el origen de la crisis de 2008.

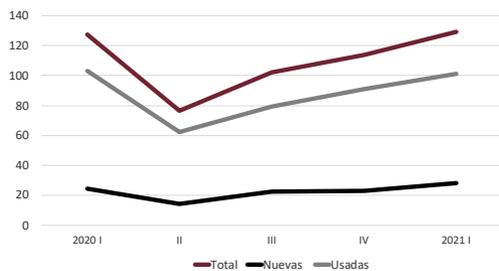


FIG. 17/ Compraventas registradas de viviendas. Total, nuevas y usadas, 2020-2021. Datos trimestrales, miles de viviendas.

Fuente: ESTADÍSTICA REGISTRAL INMOBILIARIA

Las compraventas de viviendas registradas experimentaron una fuerte caída en el segundo trimestre de 2020, consecuencia de la aparición de la pandemia. En los tres trimestres siguientes dicha magnitud ha crecido de forma continuada, situándose en el primer trimestre de 2021 por encima del nivel alcanzado en el mismo periodo de 2020 (FIG. 17). Con datos disponibles hasta abril de 2021, las compraventas totales de viviendas han presentado un aumento del 12,5% sobre el año anterior.

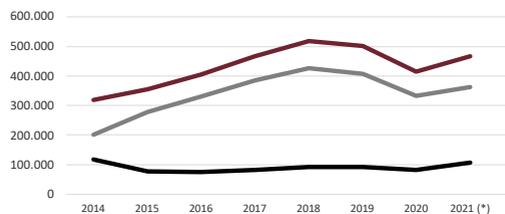


FIG. 18/ Compraventas de viviendas registradas. Totales anuales, nuevas y usadas, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE

Dicho crecimiento ha sido superior en el caso de las viviendas de nueva construcción (26,8%) y presentó menor intensidad en el componente de las viviendas usadas (8,7%) (FIG. 18). La previsión

de ventas que se deriva de los datos de los registros hasta abril superan con claridad a los de 2020, pero de momento los datos disponibles no implican que se alcancen los niveles de 2019.

La información aportada por el Consejo Superior del Notariado llega hasta abril de 2021. Los aumentos de ventas de viviendas y de número de préstamos para compra de vivienda en enero-abril presentan mayor intensidad que los datos de los registros hasta marzo. Así, el número de ventas de viviendas creció en un 45,8% en enero-abril de 2021 sobre el mismo periodo de 2020, mientras que el número de préstamos hipotecarios formalizados creció en un 44,7% (FIG. 19). Con la tasa de crecimiento citado el nivel de ventas de 2021 podría superar el total de ventas de 2019.

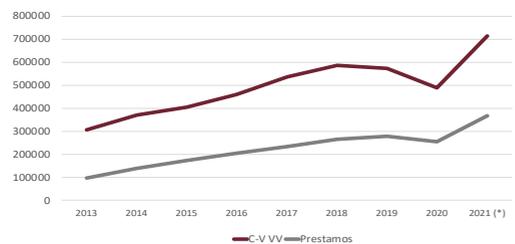


FIG. 19/ Viviendas. Número de viviendas adquiridas y número de préstamos. Totales anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO

Las estimaciones del INE sobre el número de viviendas turísticas, caracterizadas por ser objeto de alquiler durante breves periodos de tiempo, correspondientes a 2020 y 2021 han permitido detectar un descenso de dicho tipo de viviendas en el presente ejercicio. El descenso total en España fue del 8,3%, situándose el total de dichas viviendas en 294.698 en febrero de 2021. Los descensos más acusados han sido los de Cataluña (-13,5%) y País Vasco (-12,7%), mientras que el menor descenso fue el de Castilla-La Mancha (-4,1%). En febrero de 2021 ha destacado el hecho de que en Canarias persistió un aumento en el total de dichas viviendas en un 0,2% sobre 2020 (FIG. 20).

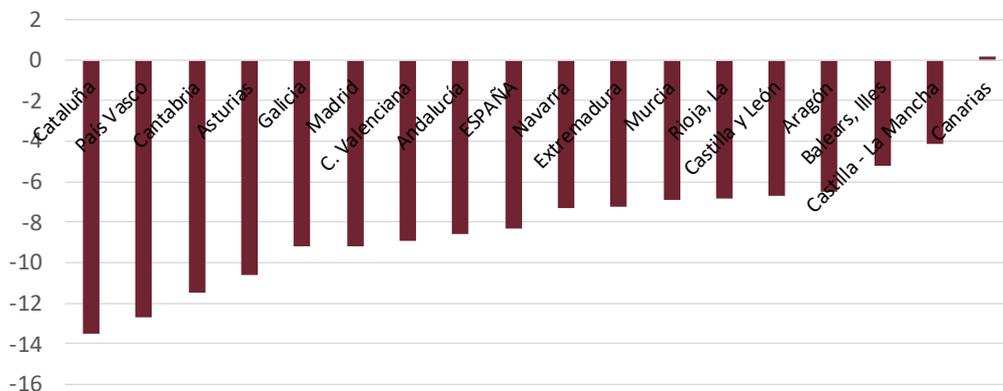


FIG. 20/ **Viviendas turísticas. Variaciones estimadas entre 2021 (febrero) y 2020 (agosto) (%)**, España y Comunidades Autónomas.

Fuente: INE

Se considera que el descenso citado se ha debido a que, ante la menor demanda de vivienda de alquiler convencional por la caída del empleo por la pandemia durante 2020 una parte significativa de dichas viviendas han pasado a ser viviendas de alquiler convencional. Como consecuencia de lo anterior ha aumentado la oferta de viviendas de alquiler convencional y, junto a la menor demanda, se ha deprimido el nivel de los precios del alquiler (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2021).

En 2020 y 2021 está destacando el ritmo de construcción de viviendas destinadas a segunda residencia, a la vez que la compra de viviendas con fines de colocación del ahorro puede tener relevancia tras el fuerte aumento del ahorro de los hogares que provocaron los confinamientos derivados de la pandemia de Covid19.

### 5. Mercado de vivienda (III) La nueva oferta

La construcción de viviendas acusó el impacto de la pandemia en 2020. El retroceso se concentró en el segundo trimestre del pasado año, cuando las viviendas iniciadas descendieron en más de un 50% sobre el primer trimestre (FIG. 21). En los tres trimestres posteriores el ritmo de iniciación de viviendas se fue recuperando de forma gradual,

El nivel de iniciaciones de viviendas de marzo de 2021 reveló la presencia de un fuerte repunte alcista, por lo que, aunque con los datos del primer trimestre el total de iniciaciones estaría en torno a las 85.000 (FIG. 22), todo indica que en 2021 se va a superar el total del año anterior. Es posible que se

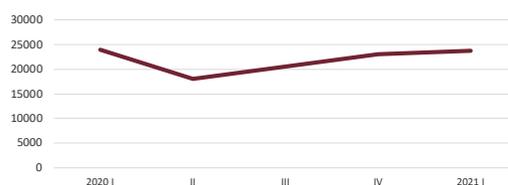


FIG. 21/ **Viviendas iniciadas. Visados de obra nueva. Datos trimestrales, 2020-2021.**

Fuente: MITMA

aunque en el primer trimestre de 2021 el total de iniciaciones todavía fue inferior al nivel correspondiente al mismo trimestre del año anterior.

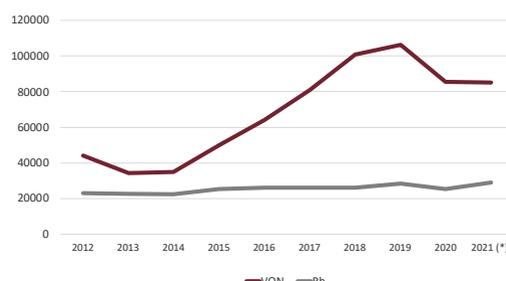


FIG. 22/ **Viviendas. Visados de obra nueva y de rehabilitación. Totales anuales, 2012-2021 (previsión).**

Fuente: MITMA

aproxime a las 95.000 el total de iniciaciones de viviendas en este ejercicio, un nivel muy lejano de los existentes antes de la etapa de expansión precedente.

El nivel de rehabilitaciones de viviendas se ha recuperado en el primer trimestre de 2021, alcanzando el 24,7% de proyectos de viviendas visados por los Colegios de Arquitectos Técnicos. Es previsible que el nivel de rehabilitaciones

aumente a partir de 2021, a la vista de la importante presencia de las ayudas a la rehabilitación previstas tanto en los Presupuestos Generales del Estado para 2021, así como la importante dotación que tales ayudas van a tener en el Plan de Recuperación en la parte del mismo financiada con fondos procedentes del *Plan Next Generation* de la Unión Europea.

La inversión en vivienda, estimada por la Contabilidad Nacional Trimestral, registro un fuerte descenso en 2020, el -16,6% a precios constantes. En el primer trimestre de 2021 persistió el descenso en la obra construida, que registró en dicho periodo un retroceso del -9,5% respecto del mismo periodo de 2020 (Fig. 23). La positiva variación anual del consumo aparente de cemento y del empleo en la construcción entre los afiliados a la Seguridad Social durante el primer cuatrimestre de 2021, revelan que el sector de la construcción en su conjunto y el componente de la construcción residencial pueden experimentar un 2021 una variación positiva sobre el volumen de obra correspondiente a 2020.

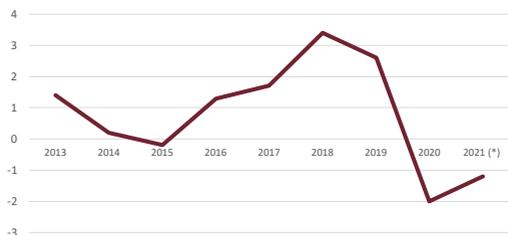


FIG. 23/ Inversión en vivienda, precios constantes. Tasas de variación interanual, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE

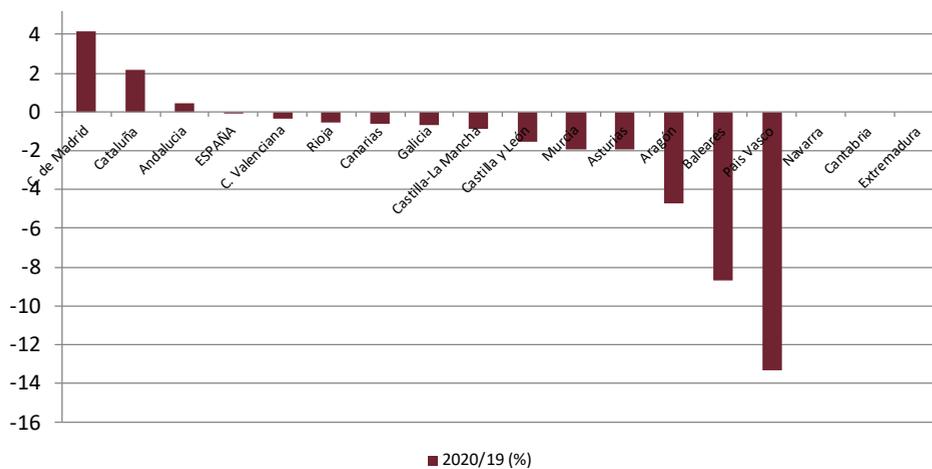


FIG. 24/ Stock de viviendas nuevas no vendidas, variación 2020/19 (%), España y Comunidades Autónomas.

Fuente: MITMA

Desde el MITMA se ha publicado en junio de 2021 la estimación del stock de viviendas de nueva construcción no vendidas a 31.12.2020 (MITMA, 2021), que se elevó a 456.918 viviendas. La serie histórica anual de dicha magnitud está disponible desde 2005 y alcanzó un nivel máximo en 2009, cuando se aproximó a un total de 650.000 viviendas. Después de ese año el stock en cuestión descendió con fuerza hasta 2016, resultando bastante más moderados los descensos experimentados en los años posteriores hasta 2020.

En el pasado año el descenso del stock citado fue solo del -0,04%, correspondiente a 191 viviendas. En dicho ejercicio, hubo tres autonomías que registraron incrementos en el stock correspondiente, Madrid (4,13%), Cataluña (2,17%) y Andalucía (0,45%). Los descensos más acusados del stock en cuestión fueron los de Baleares (-8,68%) y País Vasco (-13,29%) (Fig. 24). Por provincias, el mayor aumento del stock no vendido correspondió a Sevilla (5,07%) y los retrocesos más destacados fueron los de Guadalajara (-20,98%) y Huelva (-35,52%).

Casi el 60% de las viviendas nuevas no vendidas se concentran en las autonomías de Valencia, Cataluña, Andalucía y Madrid. La Rioja es la autonomía en la que el stock citado tiene un mayor peso dentro del parque total de viviendas, el 4,38%, seguida por Castilla-La Mancha (3,06%). Por provincias la participación más elevada es la de Castellón (5,84%).

## 6. Política de vivienda

En 2020 las viviendas de protección oficial vendidas (nuevas y de segunda mano) alcanzaron un total de 37.232 viviendas, lo que supuso un retroceso del 21,6% sobre el año anterior. En los cuatro primeros meses de 2021 las ventas citadas se han recuperado, creciendo en un 11,3% sobre el mismo periodo de 2020 (FIG. 25). El total de ventas de viviendas protegidas realizadas en el primer cuatrimestre de 2021 supuso el 8,9% del total de ventas de viviendas en España, proporción ligeramente inferior a la de 2020.



FIG. 25/ Compraventas de VPO. Número de viviendas. Totales anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: INE

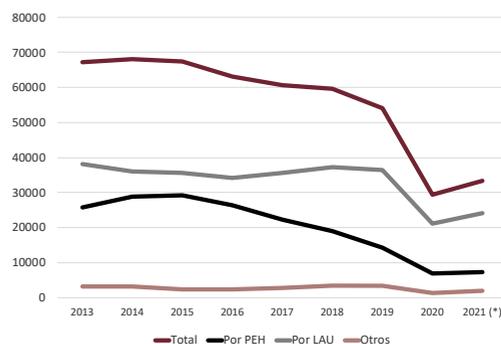


FIG. 26/ Lanzamientos judiciales practicados. Total, por ejecución hipotecaria y por aplicación LAU. Datos anuales, 2013-2021 (previsión).

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

El valor medio de tasación de las viviendas protegidas ascendió en el primer trimestre de 2021 a 1.137,8 euros/m<sup>2</sup>, equivalentes al 70% del valor medio de tasación de las viviendas no protegidas (1.625,4 euros/m<sup>2</sup>). Los precios de venta más elevados de las viviendas protegidas en el primer trimestre de 2021 fueron los de Madrid (1.387 euros/m<sup>2</sup>) y los de la provincia de Barcelona (1.207 euros/m<sup>2</sup>).

Los lanzamientos judiciales descendieron de forma espectacular en 2020 como consecuencia del menor funcionamiento de los juzgados derivado de los confinamientos. El total de desahucios de 2020 ascendió a 29.406, un 45,6% por debajo del total de 2019. 24.107 desahucios se realizaron el pasado ejercicio por impago de alquileres y 7.366 se derivaron de procedimientos de ejecución hipotecaria. Los desahucios derivados del impago de alquileres supusieron el 82% de todos los desahucios de 2020. En dicho ejercicio, por autonomías, el mayor volumen de tales desahucios correspondió a Cataluña, con 4.211, casi el 20% de todos los producidos en España, seguida de Andalucía (2.942) y Comunidad Valenciana (2.765).

En el primer trimestre de 2021 el total de desahucios aumentó en un 11,1% respecto del mismo periodo de 2020 (FIG. 26). Los desahucios por impago de alquileres aumentaron en un 14%, mientras que los derivados de procedimientos de ejecución hipotecaria crecieron en un 6,5%. El crecimiento de 2021 refleja el retorno de una actividad normal a los juzgados, aunque es posible que con el final de la moratoria en los arrendamientos de vivienda pueda producirse en la segunda mitad de 2021 un repunte, que también se debería a la presencia de expedientes pendientes del ejercicio anterior.

El Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo (BOE de 5.5.2021) permite continuar con la protección de carácter excepcional de algunas medidas sociales, como sucede con las destinadas al alquiler de la vivienda. Así, continuarían vigentes hasta el 9 de agosto de 2021 la suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos, la prórroga extraordinaria del contrato de arrendamiento por seis meses y la moratoria en el pago de la renta, tratándose de un arrendador considerado como gran tenedor. El Real Decreto Ley citado supone otra ampliación de los plazos para que el arrendatario en situación de vulnerabilidad pueda acogerse a las medidas extraordinarias en el arrendamiento de vivienda (COSTAS DE VICENTE, 2021).

En el documento de prospectiva "España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo", publicado por la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (GOBIERNO DE ESPAÑA, OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA, 2021), no hay un capítulo específico sobre vivienda, pero esta es objeto de tratamiento en varios apartados del mismo. La vivienda se incluye entre las actuaciones destinadas a lograr un desarrollo territorial equilibrado. También se la considera como un instrumento que puede reducir las desigualdades existentes en la población española (RODRÍGUEZ LÓPEZ, 2021).

Según el citado documento, en el periodo 2015-19 un 9,5% de la población de España realiza un sobreesfuerzo para acceder a la vivienda, proporción superior al 9,2% del conjunto de los 27 países de la Unión Europea. La necesaria política de vivienda reduciría gradualmente la proporción de población que sufre tal sobreesfuerzo, de forma que en 2050 dicha proporción de hogares deberá haber descendido hasta el 4,5%.

Para reducir el alcance de la población que realiza sobreesfuerzo para acceder a la vivienda el documento recomienda, en primer lugar, incrementar la disponibilidad de vivienda pública y social. Esto se conseguiría por medio de la compra de viviendas en edificios ya consolidados, así como también por medio de la rehabilitación y la construcción

de nuevas viviendas, procurando evitar nuevos procesos de segregación socioespacial.

Otros instrumentos para reducir la proporción de hogares con sobreesfuerzo serían el fomento del alquiler de la vivienda vacía, la creación de un marco fiscal favorable al aumento de la oferta de vivienda en alquiler a precios asequibles, la protección del patrimonio público de vivienda y el establecimiento de mecanismos de protección del patrimonio público de vivienda.

## 7. Bibliografía

- COMISIÓN EUROPEA, (2021): "European Economic Forecast", Spring
- COSTAS DE VICENTE, B. (2021): "Medidas en el alquiler de vivienda por COVID-19 ampliadas hasta el 9 de agosto de 2021: RDL 8/2021, de 4 de mayo". Sepín Arrendamientos Urbanos, 7 de mayo.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2021): "Economic Outlook, Executive Summary", Abril.
- GOBIERNO DE ESPAÑA, OFICINA NACIONAL DE PROSPECTIVA Y ESTRATEGIA (2021): "España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo", Mayo
- MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (MITMA) (2021): "Informe sobre el stock de vivienda nueva 2020", Junio
- RODRÍGUEZ LÓPEZ, J. (2021): "La vivienda turística en España, 2020-2021", [www.economistasfrentealacrisis.com](http://www.economistasfrentealacrisis.com), Junio.
- (2021): "La vivienda en el documento España 2050", El Siglo de Europa, 18 de mayo

## CIUDAD Y TERRITORIO

### ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, Nº 209, otoño 2021

Págs. 867-884

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.17>

CC BY-NC-ND



# La Ordenación del Territorio en Euskadi: su contribución a un desarrollo territorial y urbano equilibrado y sostenible

Arantza LETURIONDO-ARANZAMENDI<sup>(1)</sup>

Ignacio DE LA PUERTA-RUEDA<sup>(2)</sup>

<sup>(1)</sup> Abogada, ex Viceconsejera de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco

<sup>(2)</sup> Arquitecto, Director de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco

**RESUMEN:** El Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España (CSCAE) ha concedido el Premio Nacional de Urbanismo 2020 a las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) del País Vasco, revisadas y aprobadas por Decreto 128/2019. Este premio es, sin duda, un reconocimiento a la práctica consolidada de la ordenación del territorio en el País Vasco. Fueron aquellas primeras DOT de 1997 las que iniciaron el largo camino de abordar la planificación de los diferentes usos del territorio de una manera integral, y lo hicieron con un elemento innovador: el carácter vinculante de algunas de sus determinaciones, que dejaban así de ser simples recomendaciones y pasaban a ser normas de obligado cumplimiento. Estas nuevas DOT representan la nueva estrategia territorial vasca hasta el horizonte 2040 y tratan de garantizar un uso sostenible del territorio, sin comprometer los recursos disponibles para las generaciones futuras. La gran novedad viene de la mano de haber introducido una serie de cuestiones transversales que dan sentido a la nueva ordenación como son: la perspectiva de género, la salud, el envejecimiento de la población, el cambio climático, la movilidad, la economía circular o la debida gobernanza. Su gran valor está, sin duda, en que se trata de un trabajo colectivo en el que ha habido una importante participación institucional y ciudadana que ha dado como resultado un documento que ha alcanzado consensos en todas las Administraciones vascas.

**PALABRAS CLAVE:** Ordenación del Territorio; Sostenibilidad; Directrices de Ordenación del Territorio (DOT); Modelo territorial y urbano; Gobernanza.

Correo electrónico: [ma-leturiondo@euskadi.eus](mailto:ma-leturiondo@euskadi.eus); Nº ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1773-4628>;

Correo electrónico: [idelapuerta@euskadi.eus](mailto:idelapuerta@euskadi.eus)

## Regional Planning in Euskadi: its contribution to a balanced and sustainable territorial and urban development

**ABSTRACT:** The Architects' Council of Spain (CSCAE) has awarded the National Urban Planning Award 2020 to the Regional Planning Guidelines (DOT) of the Basque Country, revised and approved by Decree 128/2019. This award is undoubtedly a recognition of the consolidated practice of spatial planning in the Basque Country. The first Regional Planning Guidelines (DOT) of 1997 started the long road of tackling the planning of the different land uses in the territory through a comprehensive way, and they did so with an innovative element: the binding nature of some of its determinations, which thus ceased to be simple recommendations, and became mandatory standards. These new Regional Planning Guidelines of 2019 represent the new territorial strategy in the Basque Country until the 2040 horizon, and seek to guarantee a sustainable use of the territory, without compromising the resources for future generations. Its great novelty comes from the introduction of a series of cross-cutting issues that give new meanings to the proposal, such as: the gender perspective, health, population aging, climate change, mobility, circular economy, or governance. Last but not least, its great value is being the result of a collective work in which there has been an important institutional and citizen participation, resulting in a document that has reached consensus in all Basque Administrations.

**KEYWORDS:** Spatial Planning; Sustainability; Regional Planning Guidelines (DOT); Territorial and urban model, Governance.

### 1. El inicio de la política de Ordenación del Territorio en el País Vasco. La Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio

Con la Constitución española de 1978 se da a la ordenación del territorio carta de naturaleza como función pública cuya competencia, junto con el urbanismo y la vivienda, deja en manos de las Comunidades Autónomas.

En consecuencia, el Estatuto de Autonomía del País Vasco aprobado mediante la Ley Orgánica 3/1979 estableció la ordenación del territorio como una de las materias de competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV).

Algo más de diez años después, se aprobó por unanimidad del Parlamento Vasco la Ley 4/1990 de Ordenación del Territorio del País Vasco (LOTPV), iniciándose así legalmente la ordenación del territorio en la CAPV.

La ley marca como objetivo último de la política vasca de ordenación del territorio el desarrollo socioeconómico equilibrado y la mejora de la calidad de vida, incidiendo en la eliminación de las grandes diferencias existentes entre los diferentes sectores de la población.

Para ello se ha de perseguir de manera inmediata, según reza su exposición de motivos,

la definición de los usos aceptables o que se deben potenciar en función de cada tipo de suelo y, a través de tal definición, la consecución de las infraestructuras precisas, el acceso de la población a los equipamientos sanitarios, docentes, administrativos, comerciales, en resumen, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

También se desarrolla el marco competencial, de prevalencia y se definen los instrumentos de ordenación territorial, empezando por las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT) como marco general de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación territorial y urbano:

- Planes Territoriales Sectoriales (PTS), que son los distintos instrumentos de ordenación sectorial con incidencia territorial elaborados por los diferentes departamentos del Gobierno Vasco y por los Órganos Forales de los distintos Territorios Históricos, así como por la Administración del Estado en aquellos planes y proyectos que les corresponda promover.
- Planes Territoriales Parciales (PTP) que se formulan para aquellos ámbitos que, por razón de sus características y situación, requieren una ordenación más detallada, bajando la escala de análisis del ámbito de la CAPV al de las Áreas Funcionales.

Según la ley, las DOT tienen eficacia vinculante directa cuando se trate de normas concretas de aplicación general e indirecta cuando requieran un posterior desarrollo a través de instrumentos de ordenación urbanística o territorial.

Esa vinculación puede referirse a la imposición de criterios de ordenación y uso del espacio, a la exclusión de criterios incompatibles con las DOT, a la definición de alternativas y a sugerir recomendaciones de líneas de actuación, si bien en este caso la Administración competente podrá apartarse de ellas de forma justificada y expresa.

La ley define y regula el modelo de gobernanza, mediante la creación de la Comisión de Ordenación del Territorio (COTPV) como órgano consultivo y de coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo y el Consejo Asesor de Política Territorial, como órgano de participación que garantiza la necesaria coordinación de la política territorial del Gobierno Vasco y la implicación social en la ordenación del territorio de la CAPV.

## 2. Las DOT de 1997 y su desarrollo

Mediante el Decreto 28/1997 se aprueba las primeras Directrices de Ordenación, configurándose como el instrumento básico para la planificación territorial de toda la Comunidad Autónoma.

Las DOT definían la estrategia y el modelo territorial en base a los siguientes objetivos y principios:

1. Lograr una mayor integración con los ámbitos que lideran el desarrollo europeo y aprovechar las oportunidades de desarrollo asociadas a una localización estratégica en el norte peninsular.
2. Potenciar las capitales vascas, reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico de capitales con la fortaleza necesaria para liderar los procesos de desarrollo e innovación.
3. Consolidar una red de ciudades medias capaces de dotar de una adecuada base urbana y de servicios al conjunto del territorio.
4. Impulsar procesos de reequilibrio desde los ámbitos congestionados hacia zonas con menor presión demográfica.

5. Establecer sistemas de protección de la naturaleza y criterios para la consideración del medio físico en las iniciativas urbanísticas y sectoriales.

6. Definir sistemas de infraestructuras y dotaciones con criterios supramunicipales y orientadas a apoyar la configuración del modelo territorial propuesto.

7. Proporcionar criterios territoriales para la elaboración de planes sectoriales y configurar las características de los planes territoriales de escala intermedia.

8. Establecer criterios para el crecimiento del parque de viviendas y para el desarrollo de suelos de actividad económica de forma coherente con el modelo territorial.

9. Activar procesos de renovación y dinamización de espacios deteriorados o en declive y de ámbitos singulares como los cascos históricos y los núcleos rurales. (FIG. 1).

### 2.1. La delimitación de las Áreas Funcionales

Una de las aportaciones fundamentales es la identificación y establecimiento de un modelo que incorpora una escala territorial adecuada para el desarrollo de los planes territoriales parciales. Esa escala territorial intermedia es la correspondiente a las quince Áreas Funcionales que se identifican para alcanzar un territorio más equilibrado en el que las ciudades medias cobran un especial protagonismo como cabeceras de sus áreas de influencia.

Esa delimitación supuso un importante ejercicio de consenso de las administraciones en cuanto que no se correspondía con los ámbitos territoriales existentes, aunque de alguna forma se ajustaba a una organización territorial, de carácter comarcal, asociado a las cuencas y valles.

En los veinte años transcurridos se han aprobado los quince PTP previstos, lo que ha supuesto un ejercicio de concertación y trabajo conjunto con los municipios y un espaldarazo al documento del PTP como figura mediante la cual establecer un modelo territorial de carácter comarcal, próximo al urbanismo municipal, que traslada a la escala intermedia las determinaciones de las DOT.



Se delimitan como ámbitos que guardan una coherencia desde el punto de vista de su interacción social, económica y administrativa, en los que se propone una organización territorial coordinada con capacidad de aunar las sinergias y capacidades de cada municipio (Fig. 2).

2. La red de cabeceras y subcabeceras de las áreas funcionales.

El modelo territorial, trata de identificar y poner en valor una red de ciudades medias capaz de proporcionar los servicios adecuados a sus

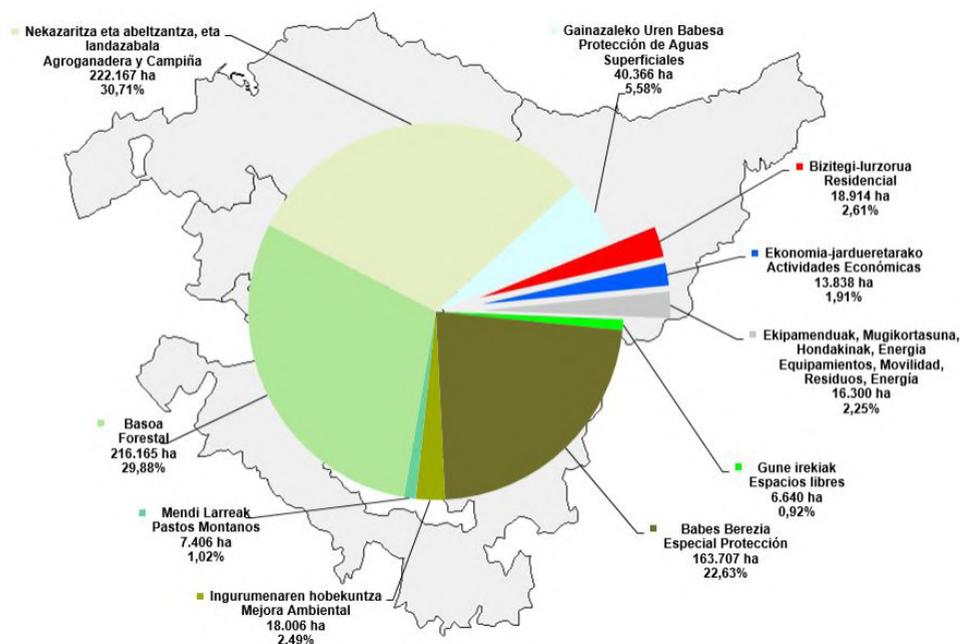


FIG. 2/ Usos del suelo

Fuente: Archivo personal de los autores

## 2.2. El sistema de ciudades y áreas rurales

En consecuencia, el modelo territorial se estructura a partir del reconocimiento de la singularidad y relevancia de las ciudades sobre las que gravita el peso fundamental en cada una de las Áreas Funcionales, configurando el sistema polinuclear de ciudades que descansa sobre estos tres elementos:

1. El sistema constituido por las tres capitales vascas y sus áreas metropolitanas.

En un inicio, se trataba de potenciar el papel de las tres capitales reforzando sus diferentes perfiles urbanos y articulando un sistema policéntrico con un liderazgo específico en cada territorio.

Aunque se siga considerando válido el sistema, el paso del tiempo ha demostrado que no se ha producido esa complementariedad y especialización urbana que se preconizaba desde el primer documento de las DOT.

ámbitos de influencia. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que el peso de las tres capitales y sus áreas metropolitanas, en donde se concentra más del 70% de la población de Euskadi, ha terminado por consolidar el protagonismo de las capitales que las ciudades medias y los pueblos no han sido capaces de equilibrar.

Por otra parte, la visión escalada de la planificación, ha implicado que los PTP se centren en sus áreas funcionales dejando de lado la necesaria interrelación con las áreas colindantes.

3. Un modelo equilibrado de ordenación del territorio.

El reconocimiento del papel y de la distribución de los asentamientos de la población en el territorio, ha favorecido la consolidación de un modelo territorial integrado tanto por las áreas rurales como urbanas, cada una con sus necesidades y potencialidades, pero plenamente complementarias e

incardinadas. Esta pauta ha permitido una mejor vertebración y un mayor equilibrio territorial en el balance y relación entre el mundo urbano y el rural.

Con este objetivo, las directrices tratan de potenciar y consolidar las áreas rurales manteniendo su idiosincrasia y creando unas condiciones propicias para su desarrollo integral y para la creación de empleo.

A pesar del esfuerzo realizado por conseguir este equilibrio, el carácter predominantemente urbano de las DOT, ha impedido que se logre de forma integral. Esta diferenciación y contraposición entre el mundo rural y urbano, se manifiesta de forma particular en el territorio de la Llanada Alavesa, cuestión que está pendiente de resolución.

Y como otras muchas cuestiones, el territorio no es reactivo a los límites administrativos por lo que también existe una asignatura pendiente relacionada con el refuerzo de las relaciones con los espacios transfronterizos y con las comunidades autónomas colindantes.

### 2.3. El medio físico. La gestión del suelo no urbanizable

En un territorio en el que los asentamientos urbanos apenas ocupan el 7% del suelo, uno de los elementos que generó un importante debate en su primera formulación fue la ordenación y regulación del medio físico, por la definición y utilización de unos criterios homogéneos para la regulación del régimen de usos en el suelo no urbanizable. El desarrollo de una matriz en la que confluyen los diferentes usos posibles en el suelo no urbanizable, con los valores correspondientes a su potencial autorización o compatibilidad, se ha constituido como una herramienta asumida por todos los actores y de clara comprensión y aplicación.

Dentro de esa regulación, la determinación específica relativa a la prohibición de la implantación de la vivienda unifamiliar no vinculada a explotación agropecuaria, de la que más tarde se hizo eco la legislación urbanística vasca, ha sido una de las medidas que más impacto ha tenido para preservar el territorio del desarrollo de la vivienda dispersa, acotando la exigencia de nuevas infraestructuras y servicios. Este es uno de los primeros pasos para lograr implantar criterios que hoy

son comunes (cero crecimientos, reducción de la movilidad, preservar el suelo como recurso limitado...) pero que hace unos años eran conflictivos ante los intereses y la presión del sector inmobiliario.

De forma paralela a la aplicación de las DOT, se ha ido perfilando la Red Natura 2000 y, con ella, la protección de los espacios naturales. Sin embargo, hoy está pendiente la actualización de la protección del territorio atendiendo a su valor ambiental y a los servicios que nos dan los ecosistemas, en especial frente a los riesgos derivados del cambio climático.

Esas primeras directrices en materia de Medio Físico han tenido su desarrollo a través de cuatro PTS, el de Ríos y Arroyos, el de Zonas Húmedas, el del Litoral y el Agroforestal que han completado un marco de gestión del medio físico que, hasta el momento, ha permitido su preservación, no sin algunos conflictos de carácter sectorial.

A esto hay que añadir algunos solapamientos o incluso contradicciones entre los PTS y algunos PTP que, con un análisis más fino y detallado de su evolución y aplicación, hay que solventar.

### 2.4. Las infraestructuras para el modelo territorial

El modelo territorial de las DOT contempla acciones para integrar el sistema vasco de ciudades en Europa, para interconectar las tres capitales de Euskadi y para propiciar un mayor equilibrio y complementariedad territorial.

Esto se tradujo en el diseño de una serie de infraestructuras que buscaban una mejora de la vertebración territorial en coherencia con el sistema polinuclear de ciudades planteado. En consecuencia, se disponían las infraestructuras de carácter interno, pero también aquellas destinadas a mejorar la conectividad y relación con los territorios periféricos e internacionales.

Pues bien, los trabajos para la materialización de la red transeuropea ferroviaria de alta velocidad de la fachada atlántica europea sitúan a la CAPV en una posición estratégica para el transporte de personas y mercancías.

Pero hoy podemos afirmar que, con la planificación que las DOT realizaron en cuanto al

transporte por carretera, la red viaria interurbana está completada.

Sigue pendiente la oportunidad de potenciar el sistema aeroportuario vasco y la colaboración competitiva tanto entre los aeropuertos de las tres capitales como entre los puertos de interés general del Estado de Bilbao y Pasaia, y los puertos de la CAPV como Bermeo, Ondarroa, Getaria y Hondarribia.

## 2.5. La cuantificación residencial e industrial

Si la limitación puesta a la posibilidad del desarrollo de nuevas viviendas en el suelo no urbanizable supuso la paralización de la presión de la vivienda en el territorio, uno de los aspectos más relevantes de la aplicación directa y vinculante de las DOT para los municipios fue precisamente el poner límites al crecimiento residencial y de suelos para actividades económicas en su planeamiento general.

Esta regulación, muy contestada inicialmente, contribuyó de forma directa a que en Euskadi no se sufrieran los efectos de la burbuja inmobiliaria por exceso de producción inmobiliaria vinculada a la crisis de los años 2007-2008.

En cambio, su aplicación ha resultado ser una medida eficaz que ha permitido a los Ayuntamientos, con su horquilla de cuantificación, fijar su propia política de vivienda.

## 2.6. Los Planes Territoriales Sectoriales

Uno de los principales retos de la planificación territorial es lograr la necesaria coordinación de las políticas sectoriales en torno a un modelo territorial consensuado para dar la mejor respuesta territorial a las necesidades y exigencias sectoriales, los diversos intereses económicos y productivos y la autonomía de las políticas sectoriales.

En desarrollo de las DOT se han aprobado diversos planes territoriales sectoriales que han integrado las principales estrategias e iniciativas sectoriales con sus implicaciones normativas, dentro de la ordenación territorial.

Con estos objetivos, se han tramitado y aprobado los siguientes PTS:

- Ordenación de márgenes de ríos y arroyos
- Nueva red ferroviaria
- Energía eólica
- Zonas húmedas
- Creación pública de suelo para actividades económicas y de equipamientos comerciales
- Protección y ordenación del litoral
- Agroforestal
- Plan general de carreteras del País Vasco
- Plan de vías ciclistas
- Plan de residuos

## 2.7. La Gobernanza

En un territorio con unas atribuciones competenciales singulares y una estructura administrativa descentralizada, pero con tres niveles con competencias concurrentes, la gobernanza de las políticas de urbanismo y territoriales es realmente compleja.

Por esta razón, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV) -que agrupa a representantes de la Administración central, del Gobierno Vasco, de las Diputaciones Forales y de los Ayuntamientos- ha jugado un papel fundamental como órgano de coordinación de las diferentes administraciones con competencias en la planificación territorial y urbanística.

La COTPV supone, en sí misma, un ejercicio de gobernanza multinivel, en la que se reúnen los cuatro niveles de la Administración (Gobierno Central, Gobierno Vasco, Diputaciones Forales y Ayuntamientos). Con el tiempo, se podría decir que la COTPV se ha centrado demasiado en su papel de órgano de tramitación y que ha faltado que haya asumido el liderazgo de las tareas de debate, contraste y realización de propuestas.

Lo mismo podría decirse de las funciones del Consejo Asesor de Política Territorial en cuanto a la necesidad de fortalecer su función consultiva.

Podemos afirmar que, a lo largo de más de veinte años, con las DOT y el importante desarrollo producido mediante los Planes Territoriales Parciales y Sectoriales, se ha ido conformando una primera generación de planeamiento territorial creando una cultura consolidada de la ordenación del territorio de la CAPV.

### 3. La revisión de las DOT. Su adaptación a los nuevos retos y oportunidades

En el año 2015 se inició el proceso de revisión de las DOT, dando comienzo así a la segunda etapa de la planificación territorial en Euskadi.

Es indudable que durante los años transcurridos desde la aprobación de las primeras DOT han surgido nuevos desafíos ambientales, sociales, económicos y tecnológicos a los que también la planificación territorial tiene que dar respuestas, como el cambio climático y su impacto en el territorio, la apuesta por la regeneración urbana integral, las infraestructuras verdes y azules, la conectividad ecológica, el paisaje, la economía circular, el nuevo modelo de movilidad o la concepción de la biorregión, para poner en valor los principales capitales del territorio (FIG. 3).

Además, la participación pública ha adquirido la relevancia merecida y se ha impuesto la gobernanza, en este caso multinivel.

Resultaba obligado partir del diagnóstico actual, del análisis del contexto social, demográfico, energético, económico y territorial, para definir las bases de ese futuro modelo territorial diseñado ya desde nuevas perspectivas como son la visión de género, el envejecimiento de la población, la salud, la accesibilidad, la inmigración, la autosuficiencia conectada o la debida gobernanza (FIG. 4).

Las Bases de la nueva estrategia territorial se alinean lógicamente con esos retos globales identificados a nivel mundial en la Agenda 2030 de Naciones Unidas, en la Nueva Agenda Urbana o en la Agenda Urbana de la Unión Europea.

El nuevo modelo territorial proyecta un territorio sostenible, inclusivo, vivo, inteligente, equilibrado, interrelacionado y participativo.

La **sostenibilidad territorial** debe ya considerarse como la integración de las tres variables, ambiental, económica y social, y una cuarta dimensión, la cultural, incorporada por la UNESCO en 2003.

Un **territorio** será **inclusivo** sólo si tiene en cuenta la perspectiva de género, la regeneración urbana con carácter integral y con

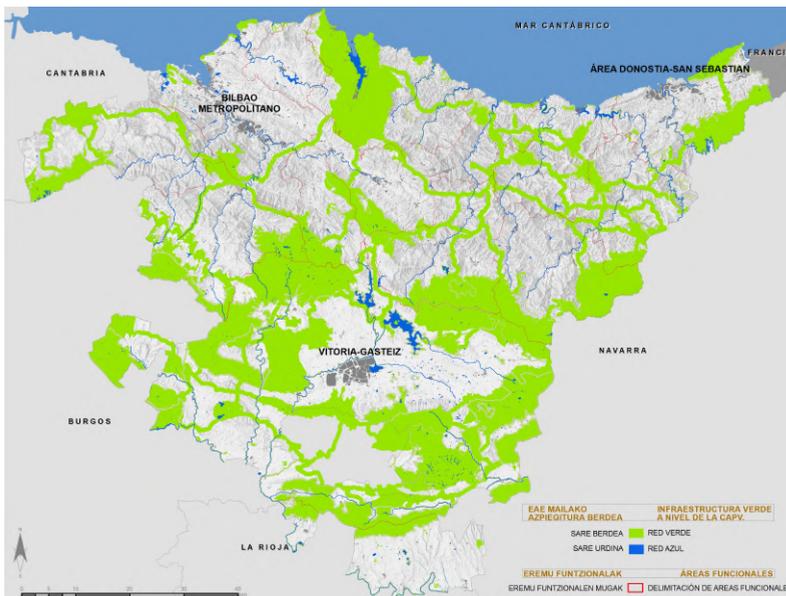


FIG. 3/ Infraestructura verde en las DOT 2019

Fuente: Archivo personal de los autores



especial atención a los entornos vulnerables, la accesibilidad universal, el reflejo territorial de la política social de vivienda, la baja natalidad y el envejecimiento de la población, la inmigración o la pobreza energética.

Hablar de un **territorio vivo** es incorporar un enfoque de biorregión como el espacio clave en el que reconstruir una nueva relación sostenible y resiliente entre los sistemas urbanos, rurales y naturales de cada lugar (FIG. 5).



FIG. 5/ **Infraestructura verde (La Arboleda)**

Fuente: Archivo personal de los autores

Ya sabemos que el territorio ocupa un lugar singular entre los factores necesarios para la innovación porque, a diferencia de otros factores, éste es el único que no se puede deslocalizar. Por tanto, un **territorio inteligente** constituye una oportunidad en materia de identidad, diferenciación y competitividad.

El **equilibrio territorial** es considerado como una de las bases sobre las que asentar el modelo territorial de la revisión de las DOT y se deberá tener en cuenta en todos los instrumentos de desarrollo.

Un **territorio interrelacionado** aprovecha la oportunidad de relacionarse con los espacios limítrofes externos e internos y de posicionarse en el contexto de los grandes espacios de Europa.

El reto de la **participación** estaba en cómo llevar a cabo el proceso de revisión de las DOT desde el inicio hasta su finalización. Se trataba de superar los trámites formales de información y audiencia pública e integrar la participación en la gestión pública.

Consecuentemente, la revisión de las DOT ha contado con una intensa participación institucional y ciudadana, tanto de la organizada como de la individual. Así, el documento es fruto también de las inquietudes y aportaciones de la ciudadanía, de la

juventud y de la gente mayor, de las asociaciones vecinales, sindicales, empresariales, de los partidos políticos, de los colegios profesionales, del mundo universitario, del de la cultura, del movimiento ecologista o del feminismo.

A modo de decálogo, estos son los principios rectores del nuevo modelo territorial propuesto:

1. Incorporar la infraestructura verde y la puesta en valor de los servicios de los ecosistemas a la ordenación del medio físico.
2. Visibilizar de forma específica el hábitat rural en la ordenación territorial.
3. Incorporar al sistema urbano la figura de los ejes de transformación.
4. Optimizar la utilización del suelo ya artificializado promoviendo la regeneración urbana y la complejidad urbana mediante la reincorporación de usos mixtos, así como evitar el crecimiento ilimitado a través del establecimiento del perímetro de crecimiento urbano.
5. Promover una respuesta ágil y eficaz para las necesidades de suelo para nuevas actividades económicas, propugnando fundamentalmente la regeneración, renovación y redensificación del suelo existente.
6. Incluir la gestión del paisaje a través de los instrumentos de ordenación territorial.
7. Incorporar el concepto de gestión sostenible de los recursos: agua, soberanía energética, economía circular y autosuficiencia conectada (recursos de las materias primas).
8. Promover la movilidad y logística sostenible concediendo especial atención a la movilidad peatonal y ciclista, al transporte público multimodal y a la optimización de la combinación de los distintos modos de transporte, en un escenario temporal en el que se contará con los servicios del tren de alta velocidad.
9. Incluir cuestiones novedosas en la ordenación del territorio que se consideran de carácter transversal como la accesibilidad universal, la perspectiva de género, el euskera, el cambio climático, la salud y la interrelación territorial

10. Promover una buena gobernanza en la gestión de la política pública de la ordenación del territorio, a través, principalmente, del seguimiento y la evaluación de los planes, de la participación, y de la integración administrativa.

### 3.1. El medio físico, la infraestructura verde y el medio rural

Si en el modelo territorial de las DOT del 97, las infraestructuras grises tenían un papel estructurante esencial, en las DOT de 2019, las infraestructuras verdes y azules y los corredores ecológicos son los que tienen la prioridad desde el punto de vista de la estructura territorial.

Por esta razón, las Directrices empiezan encarando el **Medio Físico** al que se le dedica un apartado específico y un amplio anexo normativo al que se le confiere el carácter de eficacia vinculante.

Se parte de la consideración de que el suelo no urbanizable en Euskadi representa el 93% de todo el territorio, lo que indudablemente reclama una gestión integral que garantice su uso sostenible, de forma que no comprometa los recursos disponibles. Así, se introducen directrices sobre los usos propiciados, admisibles o prohibidos y para el control de las actividades, dando continuidad al esquema normativo de la matriz del medio físico anterior.

Se incorporan una serie de condicionantes superpuestos que tienen en cuenta los condicionantes derivados de la existencia de áreas inundables, de acuíferos vulnerables o de riesgos geológicos, así como de los espacios que conforman la infraestructura verde.

Especial mención merece el agravamiento de los riesgos derivados del cambio climático: la subida del nivel del mar, las tormentas y el fuerte oleaje, los incendios por sequías en zonas forestales... que deben ser contemplados para su posterior inserción en el planeamiento urbanístico, de manera que ordene los usos del territorio en base a su resiliencia.

La **Infraestructura Verde** se introduce como novedad en estas DOT y se hace ante la evidencia de la fragmentación que la extensión de la urbanización ha provocado en un territorio tan reducido como el nuestro.

En primer lugar, se acomete su descripción, de acuerdo con la definición que hace la Comisión Europea como

“una red de zonas naturales y seminaturales y de otros elementos ambientales planificada de forma estratégica, diseñada y gestionada para la prestación de una extensa gama de servicios ecosistémicos que incorpora espacios verdes (o azules en el caso de los ecosistemas acuáticos) y otros elementos físicos de espacios terrestres (en los entornos tanto rurales como urbanos) y marinos”.

A continuación, se recogen los espacios más relevantes de nuestro territorio (los espacios protegidos, los corredores ecológicos, otros espacios de interés natural multifuncionales, los cauces y sus zonas de protección, los humedales y todas las masas de agua inventariadas) y su conexión ecológica y se dictan las directrices para su desarrollo a través del planeamiento territorial y urbanístico (Figs. 6 y 7).



FIG. 6/ Patrimonio Cultural (Salinas de Añana)

Fuente: Archivo personal de los autores



FIG. 7/ Recursos Turísticos (San Juan de Gaztelugatxe)

Fuente: Archivo personal de los autores

En la actualidad, aproximadamente el 23% del territorio de la CAPV está incluido en una u otra de las figuras de protección de la naturaleza, frente al 9,7% de 1997.

La Infraestructura Verde se configura en las DOT como una herramienta para recomponer la fragmentación territorial y restaurar la conectividad ecológica, para contribuir a la resiliencia del territorio, para fomentar la suficiencia y seguridad alimentaria y el abastecimiento de proximidad, y para mantener y reforzar el patrimonio natural y los servicios de los ecosistemas desde una planificación consciente, a través de un enfoque más integrado del uso del suelo.

En cuanto al **hábitat rural**, en Euskadi más de la mitad de los 251 municipios vascos podríamos decir que son rurales. Pero, aunque comprenden un 70% de la superficie de toda la CAPV, tan solo representan a un 8% de su población.

El tamaño y la configuración de nuestro territorio, perfectamente incorporado en el modelo territorial del sistema polinuclear de ciudades, hacen que no tengamos distancias ni zonas aisladas de modo que lo natural, lo rural y lo urbano se entremezclan, configurando un territorio con acusados vínculos y conexiones entre el mundo rural y el urbano.

El espacio rural y la actividad agraria ejercen un papel protagonista en la gestión territorial y medioambiental, por lo que desde las DOT se apuesta por la protección de su suelo, especialmente el de alto valor estratégico, y por promover la actividad agroganadera y pesquera como proveedora de alimentos.

Las DOT se hacen eco de la importancia de promover el reconocimiento social de la actividad agraria no sólo como productora de alimentos, sino también como elemento de protección y regeneración medioambiental, de preservación del paisaje y de la biodiversidad, de la gestión equilibrada del territorio, de la conservación del medio rural y del patrimonio cultural vasco y de la gestión sostenible de los recursos.

Por último, cabe señalar que en esta nueva estrategia territorial el caserío, la vivienda típica vasca vinculada a la explotación agroganadera, anterior a 1950, cobra protagonismo.

### 3.2. El hábitat urbano

Según datos de 2015 más del 85% de la población vasca se concentra en municipios de más de 10.000 habitantes y las áreas metropolitanas de las tres capitales vascas acogen al 72% de toda la población.

Como ya hemos comentado, el sistema urbano en Euskadi, integrado por las tres capitales junto con la red de cabeceras y subcabeceras, constituye el territorio de la CAPV donde reside más del 90% de la población, con la singularidad de ocupar tan sólo el 7% del territorio.

Estas características hacen de Euskadi un territorio eminentemente urbano y con una densidad urbana que es la segunda más alta de España, después de la Comunidad de Madrid. Esta densidad favorece un elevado grado de cohesión y de interrelación de las personas, pero también plantea problemas a los que dar respuestas.

Las tres capitales concentran la mayor población, las principales actividades económicas y gran parte del empleo. Son centros de servicios avanzados y de innovación, pero es también donde el metabolismo urbano sufre las mayores tensiones: se concentra la mayor demanda de agua, de energía, de alimentación y donde más gases de efecto invernadero se emiten a la atmósfera y serán las más afectadas por las consecuencias del cambio climático.

Tal y como se ha afirmado, los principales retos a los que nos enfrentamos se ganarán en las ciudades o no se ganarán. Las ciudades, que son las principales generadoras de emisiones de CO<sub>2</sub> y las mayores consumidoras de energía, van a ser las principales responsables de la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>.

Las importantes operaciones de renovación y regeneración acometidas en las tres capitales han aumentado su centralidad y fortalecido el perfil urbano de sus entornos metropolitanos. Pero se aprecia también que es fundamental recuperar el protagonismo de las ciudades medias como referentes territoriales a la hora de organizar los crecimientos residenciales, los espacios de actividad y favorecer el equilibrio territorial (Figs. 8 y 9).

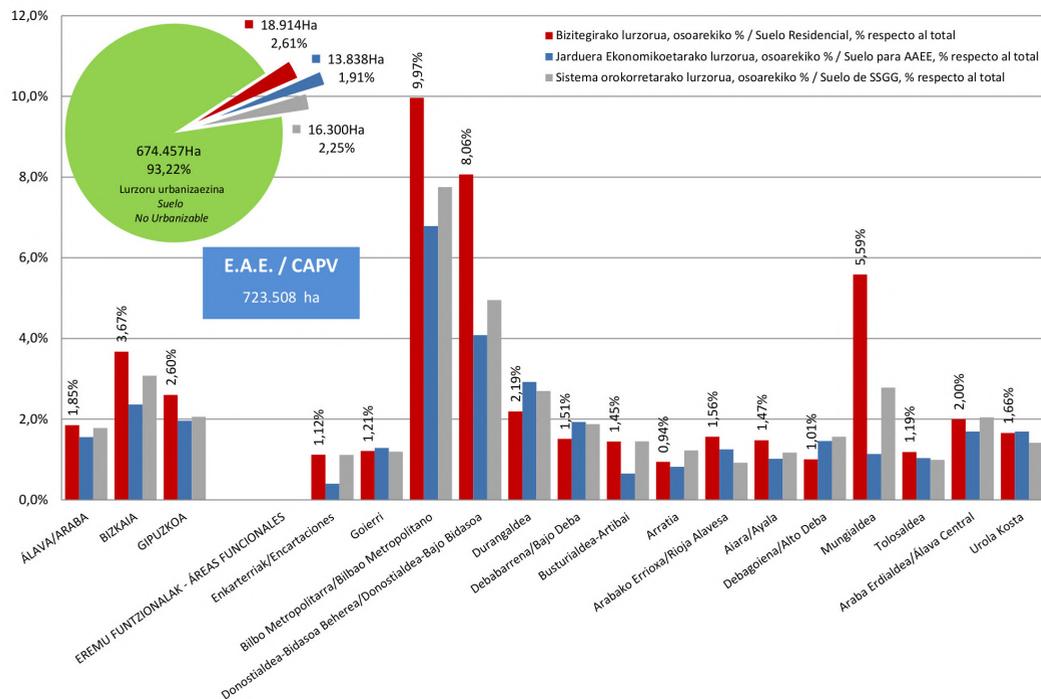


FIG. 8/ Calificación del suelo antropizado por territorios

Fuente: Archivo personal de los autores



FIG. 9/ Indicadores territoriales: Densidad urbana

Fuente: Archivo personal de los autores

Para ello, se incorpora la figura de los “Ejes de transformación” como aquellos ámbitos territoriales de carácter lineal que conectan los diferentes asentamientos urbanos y permiten orientar, impulsar y coordinar los procesos de renovación y transformación de una manera coordinada y no aislada. Se plantean como proyectos territoriales integrales que permiten abarcar tanto los espacios naturales, como los urbanos y sus infraestructuras. En torno a ellos se prevé el desarrollo de los siguientes elementos:

- Ejes verdes
- Eco bulevares

- Ejes de articulación urbana
- Ejes de transporte colectivo
- Espacios para peatones y bicicletas
- Permeabilidad transversal
- Intensidad urbana y mezcla de usos
- Ejes de creatividad
- Ejes de renovación urbana
- Arquitectura y urbanismo bioclimáticos

La artificialización del suelo – que se estima que puede representar el 6,78% de la superficie total de la CAPV- ha sido uno de los aspectos más destacados en el proceso de la revisión de la estrategia territorial vasca.

Así, frente al modelo de expansión por ocupación de nuevo territorio, las DOT proponen limitar el crecimiento y apostar por la renovación y reutilización de los entramados existentes, lo que resulta esencial para la sostenibilidad, para evitar la destrucción de suelos soporte de la vegetación, para mejorar la gestión de los residuos y del agua, para reducir la necesidad de desplazamientos

motorizados, para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para la adaptación del territorio para que sea más resiliente ante los efectos del cambio climático y, en definitiva, para mejorar la salud y la calidad de vida.

Y para acotar el crecimiento urbano se continúa con la práctica, ya consolidada, de fijar límites a la cuantificación residencial, a la vez que se introducen otras medidas, entre las que destacamos el perímetro de crecimiento urbano, incentivando las acciones de densificación y de renovación, que en Euskadi ya se estaban dando desde que la Ley del Suelo de 2006 estableciera las edificabilidades mínimas.

Lo que se plantea a este respecto es que sean los municipios, en el marco de los PTP de cada área funcional, los que establezcan un perímetro que marque la extensión futura máxima de su espacio urbanizado.

Podemos afirmar que, atendiendo a los análisis prospectivos, pero también a los escenarios tendenciales, ahora es indudablemente el turno de volver la mirada y poner la atención en la ciudad construida, donde adquiere todo el protagonismo la rehabilitación, la renovación y la regeneración urbana.



FIG. 10/ Regeneración Urbana

Fuente: Archivo personal de los autores

La **regeneración urbana con carácter integral** cobra especial protagonismo como la actividad de un nuevo sector centrado en la intervención en los entornos urbanos en los próximos años. Con esta visión cobra especial relevancia la necesidad de lograr flexibilizar el planeamiento urbano en cuanto a mezcla de usos, tipologías y densidades en los nuevos desarrollos, tratando de romper con las rigideces de los documentos actuales (Figs. 10 y 11).



FIG. 11/ Regeneración Urbana

Fuente: Archivo personal de los autores

El parque de viviendas en Euskadi tiene una antigüedad media de 40 años y una gran parte del parque edificado presenta déficits en sus condiciones de accesibilidad, habitabilidad y seguridad.

La regeneración urbana debe incorporar el rediseño urbano con especial atención en la recuperación de espacios para usos ciudadanos y en soluciones basadas en la naturaleza y tiene que ser capaz de dar respuestas a las problemáticas derivadas de la exclusión social, la pobreza, los movimientos migratorios, el acceso a la vivienda o la gentrificación.

Se entiende también prioritario preservar el suelo industrial existente, su rehabilitación y reutilización, entendiendo que existen actividades económicas que contribuyen a una ciudad compleja y con mezcla de usos. Una ciudad donde la proximidad de la residencia a los equipamientos y dotaciones o a los lugares en los que se desarrollan las actividades remuneradas, permita reducir la utilización del transporte (bien público o bien privado) a favor de una movilidad de proximidad (peatonal o ciclista).

Los principales retos que tenemos por delante en el ámbito urbano han sido también integrados en nuestra **Agenda Urbana-Bultzatu 2050** recientemente aprobada, con el objetivo de construir ciudades habitables que aseguren a sus habitantes

unas condiciones de vida dignas desde el punto de vista medioambiental, laboral, de la vivienda y del acceso a los servicios básicos y que les permita ejercer el derecho a la ciudad.

### 3.3. La gestión sostenible de los recursos

La gestión sostenible de los recursos obliga a la ordenación del territorio a abordar el metabolismo urbano del territorio (el agua, la energía, la economía circular y el suelo) como elementos centrales de la sostenibilidad territorial.

El agua es un factor fundamental en la ordenación del territorio. Se aborda la gestión del riesgo de inundaciones, las alteraciones morfológicas de las masas de agua superficiales, el abastecimiento de agua y el saneamiento de las poblaciones.

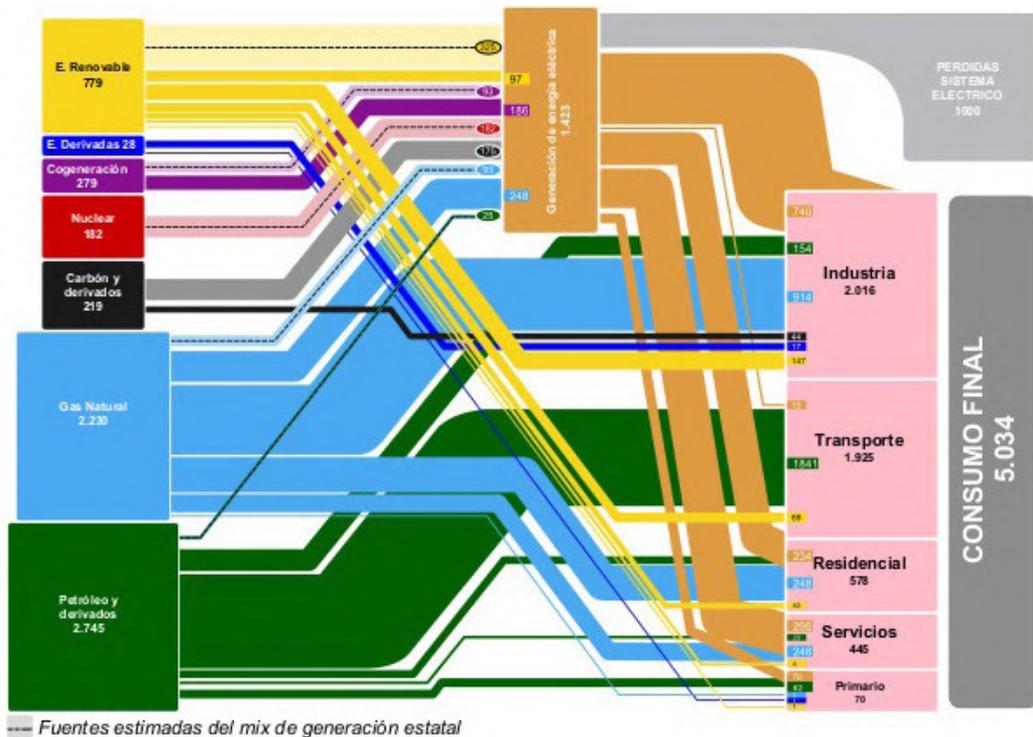
La eficiencia energética y las energías renovables son los dos ejes de la Estrategia

Energética de Euskadi y constituyen requisitos imprescindibles para la sostenibilidad territorial, la competitividad y la lucha contra el cambio climático. Ello implica naturalmente la implantación de instalaciones de producción de energía allí donde se encuentre el recurso, por lo que su adecuada ordenación se convierte en un elemento clave (Fig. 12).

Se contempla en las DOT la transición a un modelo basado en una economía circular en torno a dos ejes: la gestión de residuos y el suelo como recurso.

La gestión de los residuos -a través de su reutilización, su reciclado y su valorización- resulta clave en el ciclo de la economía circular, de manera que su planificación desde una visión territorial integral resulta esencial.

El suelo es un elemento central de la sostenibilidad territorial porque del suelo y de su conservación dependen la calidad de otros medios, como el agua o el aire, la mitigación del cambio climático, la pérdida de la biodiversidad o las inundaciones.



(Ktep) EUSKADI ENERGÍA – Datos energéticos 2015  
EVE – Ente Vasco de la Energía

FIG. 12/ Balance energético de Euskadi (2015)

Fuente: Archivo personal de los autores

### 3.4. Las cuestiones transversales

Una de las grandes novedades que han alimentado la revisión de las DOT ha sido la consideración de una serie de cuestiones que sin tener la naturaleza de carácter territorial propiamente han adquirido una especial relevancia que la ordenación del territorio no podía obviar. Se trata de la perspectiva de género, el cambio climático, la accesibilidad universal o la salud.

Con su inclusión en la estrategia territorial se ha tratado de dar visibilidad a aquellos retos que se esconden tras ellas y darles así un tratamiento transversal.

El enfoque centrado en todas estas cuestiones nos ha conducido a un mismo modelo de ciudad. Es la ciudad densa, compleja en cuanto a la mezcla de usos y cohesionada socialmente la que consigue dar las respuestas más adecuadas.

La introducción de la **perspectiva de género** ha puesto el acento en el modelo de hábitat urbano que responde mejor a las necesidades de cuidado, que no es otro que el de una ciudad compacta, relativamente densa, de distancias cortas y de proximidad, con buen sistema de transporte público, con espacios públicos seguros, con mezcla de usos y con un sistema de equipamientos para el cuidado.

El **cambio climático** es un desafío también de dimensión territorial, de manera que -tal y como se afirma en las DOT- la mitigación es imprescindible, pero insuficiente y la adaptación se convierte en inevitable. Por lo que integrar en la planificación la variable climática resulta hoy ineludible.

Las DOT analizan las principales amenazas climáticas en el sector primario, en nuestra biodiversidad, en la salud de nuestra población, en las infraestructuras y en el medio urbano. Y apuestan por integrar en la planificación la variable climática y la reducción de las incertidumbres asociadas, incrementando la resiliencia del territorio, en el medio natural, en el rural y en el urbano.

La revisión de las DOT ha puesto de manifiesto que la contaminación atmosférica, el ruido, la disminución de la actividad física, los hábitos alimenticios, la falta de conexión social o el desarrollo de lo urbano frente a lo rural o natural son aspectos que inciden en la **salud** y están interrelacionados entre sí. Así,

la accesibilidad a espacios verdes y azules y el propio diseño de la trama urbana son elementos que favorecen la salud.

### 3.5. La movilidad

La movilidad ocupa un lugar destacado en las nuevas DOT. La movilidad, junto con la logística, han desplazado a lo que anteriormente se denominaba el sistema de transporte y comunicaciones. Y es que la movilidad es uno de los aspectos que más ha cambiado para adaptarse a los nuevos patrones de la sostenibilidad.

La movilidad sostenible implica reducir los desplazamientos, apostar por una movilidad no motorizada y por un transporte público colectivo.

El modelo de ciudad va a resultar clave para resolver las necesidades de desplazamiento obligatorio.

De nuevo será la ciudad compacta la que posibilitará que los desplazamientos sean más cortos y la que conseguirá, junto con un buen sistema de transporte público, reducir el uso del vehículo privado, ganado espacio urbano para los usos peatonales.

Será imprescindible relacionar más adecuadamente los espacios para vivienda, el trabajo, el ocio y los equipamientos.

Ha sido el enfoque de género el que ha venido a constatar que los patrones de movilidad difieren en función de los roles de género.

Estadísticamente, son las mujeres las que más usan el transporte público, las que hacen más viajes para cuidar a otras personas o por motivos domésticos y las que tienen menos acceso al vehículo privado.

Todo ello requiere tener presente la perspectiva de género y la movilidad derivada del cuidado al planificar la ciudad y el territorio.

La revisión de las DOT afronta la movilidad sostenible en torno a la movilidad multimodal, englobando la no motorizada o peatonal y la ciclista, la movilidad viaria, la ferroviaria, la portuaria y la aeroportuaria.

Por último, la logística sostenible implica un uso eficiente de los distintos modos de transporte y de las plataformas intermodales, así como la apuesta por el ferrocarril para las mercancías.

### 3.6. La Gobernanza

El documento de las DOT se cierra con el capítulo dedicado a la gobernanza, con el acento puesto en: la coordinación y gestión de la planificación territorial en su conjunto, en la participación y en el seguimiento y evaluación de su desarrollo.

Las DOT reconocen la insuficiencia del planeamiento municipal para acometer los grandes temas de estructuración territorial, pero también las limitaciones de la escala global del conjunto de la CAPV. De ahí que cobre especial relevancia la escala territorial intermedia, la correspondiente a las áreas funcionales, para lograr el equilibrio y la complementariedad entre los territorios.

Se recogen directrices en materia de coordinación del planeamiento territorial parcial y sectorial y en materia de integración interadministrativa en la tramitación de los planes urbanísticos con el objetivo de aportar soluciones a la complejidad de la tramitación administrativa del planeamiento

Desde la estrategia territorial se propone la inclusión de los suficientes mecanismos de participación, tanto social como institucional, y con perspectiva de género en todos los instrumentos planificadores, así como la transparencia en la gestión (Fig. 13).



FIG. 13/ **Proceso participativo**

*Fuente:* Archivo personal de los autores

Se aborda, por último, la necesidad de establecer sistemas específicos de evaluación para hacer un seguimiento del desarrollo y eficacia de los diferentes instrumentos de ordenación territorial.

Se proponen seis indicadores de sostenibilidad territorial y urbanística que analizan el modelo territorial, la densidad de población, el modelo urbano, el desarrollo residencial, la densidad

de vivienda y la evolución de la artificialización del suelo.

Además, se tienen en cuenta otros indicadores relativos al medioambiente, la población, el mercado de trabajo, la economía, la innovación, el sector primario, la industria, la energía, la movilidad, la vivienda o la salud.

## 4. Conclusiones

La Ordenación del territorio en el País Vasco comenzó de una manera planificada en 1997 con la aprobación de las primeras DOT.

A lo largo de estos veinte años las DOT han demostrado su eficacia a la hora de afrontar los retos que se le planteaban, entre ellos, el de ser una referencia urbanística, medioambiental y de desarrollo de infraestructuras.

Probablemente el dato menos positivo para la sostenibilidad de nuestro territorio haya sido el proceso de expansión de la urbanización, aunque haya sido muy inferior a la del resto de las zonas geográficas de nuestro entorno, sobre todo si lo comparamos con el avance que sí que ha experimentado la calidad ambiental.

Los criterios territoriales contenidos en las DOT y asumidos y desarrollados por los PTP y los PTS han creado una cultura y una práctica de la ordenación del territorio que ha llevado a los Ayuntamientos a pensar en su territorio como algo más complejo e interrelacionado que supera los límites administrativos locales.

Son, además, un marco de referencia imprescindible para lograr una adecuada coherencia entre las iniciativas de los planes municipales y las políticas sectoriales con una estrategia global del territorio.

En los últimos años han ganado protagonismo desafíos que apenas estaban presentes cuando se redactaron las primeras DOT.

Ahora, con las nuevas DOT de 2019, se inicia otra etapa con las miras puestas en el desarrollo sostenible, entendida la sostenibilidad en su triple vertiente, medioambiental, económica y social, a la que añadimos la cultural.

En adelante, la planificación cobra otra dimensión, más transversal con la integración de esas cuestiones que sin tener un carácter propiamente territorial, no pueden quedar al margen de la ordenación de los usos del

territorio porque ya de lo que estamos hablando es del bienestar de la población, de la calidad de vida, del derecho a la vivienda, al uso y disfrute de la naturaleza y del modelo de nuestras ciudades.

La planificación territorial cambia de rumbo cuando se coloca a la gente en el primer plano, en medio del territorio.

Eso es lo que se ha pretendido con la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial.

Y esa es la apuesta de futuro. Veremos.

De momento las DOT han sido reconocidas por el CSCAE con el premio nacional de urbanismo de 2020, por conjugar los valores urbanos con la sostenibilidad, por optimizar los recursos y por aspirar al reequilibrio entre los hábitats urbano y natural, en sintonía con los objetivos de desarrollo sostenible de la ONU.

Es un buen comienzo.

## 5. Bibliografía

Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV. (2019): Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco. <https://www.euskadi.eus/directrices-de-ordenacion-territorial-dot/web01-a3lurral/es/>.

SÁNCHEZ DE MADARIAGA, I. & DE GREGORIO, S. & NOVELLA, I. (2016): *Perspectiva de Género en las Directrices de Ordenación Territorial del País Vasco. Propuestas de acción*. Promotor: Departamento de Política Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.

AGENDA URBANA DE EUSKADI-BULTZATU 2050. (2020): Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transportes del Gobierno Vasco.

URKIDI ELORRIETA, Pello (2010): Las políticas de ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma Vasca, 1990-2006. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* N° 52-2010, págs. 189-212.

ERQUICIA OLACIREGUI, J.M. (2004): Del planeamiento urbanístico a la ordenación del territorio: la necesidad de un cambio de escala. El caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ciudad y Territorio/Estudios Territoriales* n° 139, 17-41.

LASAGABASTER, I & LAZCANO, I (1999): *Régimen jurídico de la Ordenación del Territorio en Euskalherria*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati.

## 6. Listado de acrónimos/siglas

LOTPV: Ley de Ordenación del Territorio del País Vasco

DOT: Directrices de Ordenación del Territorio

PTP: Planes Territoriales Parciales

PTS Planes Territoriales Sectoriales

CAPV: Comunidad Autónoma del País Vasco

COTPV: Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco

CSCAE: Consejo Superior de Colegios de Arquitectos de España

ONU: Organización de Naciones Unidas

## Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

<https://www.fomentogobes/WebOpaInternet/abnetclexe/>

### La casa como jardín



### La casa como jardín

Xavier MONTEYS;  
EDITORIAL GUSTAVO GILI,  
2021; 15.5 x 15.5 cm;  
184 pp.; Rústica; 16,90€;  
Español; ISBN/EAN:  
9788425232411

Este no es un libro sobre jardines ni tampoco sobre el paisaje, sino que es un libro sobre la casa observada desde la óptica del jardín, a que antes de la casa fue el jardín, el Paraíso. El texto es una invitación a considerar la casa a través del jardín, que, por otro lado, está tan próximo a ella desde su mismo origen. Tal vez el interés por acercar la casa al jardín pueda explicarse con la afirmación de Ian Hamilton Finlay, el autor del jardín Little Sparta: “Un jardín no es un objeto, sino un proceso”, algo que implica una acción, una tanto nuestra como de la casa.

Este libro cerraría la tetralogía dedicada a la casa compuesta iniciada con “Casa collage” (2001, con Pere Fuertes) “La habitación” (2014) y “La calle y la casa” (2017), todos de la misma editorial. En él se exploran distintas realidades, aíslan algunos episodios próximos o aparentemente ajenos a la casa y señalan otros que podríamos considerar como “comportamientos”, como la búsqueda de la fantasía, para con ellos tejer un acercamiento a la casa que invite a entenderla como algo de lo que formamos parte, que completamos y que es sensible a la contingencia que la hace crecer. Una casa más cercana a incorporar que a limpiar, a sembrar

que a dibujar. El jardín es una casa, y la casa un jardín.

### Índice de contenidos:

- Introducción
- El jardín es una casa, la casa un jardín
- El orden superpuesto
- Huertos
- Los cármenes de Granada
- El carmen de la Fundación Rodríguez Acosta
- El palacio de los marqueses de Fronteira
- El romeral de san Marcos
- Accidentalismo y contingencia
- Cunetas: jardines en los caminos que nos llevan a casa
- Lacaton y Vassal y los invernaderos
- Limoneros: colecciones de cítricos
- La “cubierta jardín” de Porte Molitor y otros jardines
- Lina Bo Bardi, los animales y el circo
- El jardín del futuro
- Interiores vestidos de jardín
- Los muebles y el jardín
- Blumenfenster: Pequeños jardines de ventana
- Fantasías
- La casa cueva de Juan O’Gorman
- Casas, colecciones, museos y jardines
- Cabosanroque
- Hotel Palenque
- Algunas relaciones difíciles
- Los jardines casa de la arquitectura japonesa
- La casa con plantas de Junya Ishigami
- La casa pensada como un jardín: la Hexenhouse
- La casa de Annie y Aldo van Eyck en Loenen

## Reseñas y Libros

**Xavier MONTEYS** es catedrático de la Universidad Politécnica de Catalunya (UPC), en la que dirige el grupo de investigación Habitar, y lleva a cabo su actividad docente en la Escola Tècnica superior d'Arquitectura de Barcelona (ETSAB). Ha impartido clases y conferencias en diversos centros universitarios e instituciones, es colaborador de revistas especializadas y autor de diversos libros y artículos.

### **Carolina Sánchez-Pedreño Manglano**

Subdirección General de Políticas Urbanas  
MITMA



### **Pequeñas cabañas BIY. Proyectos para construir juntos.**

David TAPIAS-MONNÉ  
EDITORIAL GUSTAVO GILI,  
2021; 20.5 x 22.5 cm;  
128 Páginas; Rústica  
19,90€; Español; ISBN/  
EAN: 9788425231988

Este libro no es un manual de instrucciones ni un recetario. En él se contienen 16 sorprendentes proyectos de cabañas (hojas, matorrales, una encina, ramitas de pino, papel, cartón, algodón, sillas viejas, listones de pino, tablero OSB; de pino, abeto, chopo), para que, a través de sencillas técnicas, niños y adultos aprendan a construirlas y se diviertan juntos y, de este modo, conseguir incentivar la curiosidad constructiva de los más pequeños.

Pensadas para familias, escuelas, amigos, comunidades o aficionados al bricolaje, estas cabañas facilitan el juego, alimentan la imaginación y cultivan la emoción única de jugar y construir a la vez.

Cuando hablamos de construcciones es más apropiado hablar de BIY *Build it yourself* (en lugar de DIY *Do it yourself*, término referido a una gran diversidad de prácticas manuales centradas en la capacidad de cualquier persona de fabricar objetos).

Las cabañas de este libro son BIY *Build it yourself*, ya que todas ellas conllevan ciertos retos ¡Constrúyelas tú mismo!

Este libro forma parte de la investigación sobre técnicas conviviales de Aixopluc,

formado por arquitectos especialistas en la investigación y desarrollo de sistemas constructivos para la madera, del que el autor es Director y Fundador.

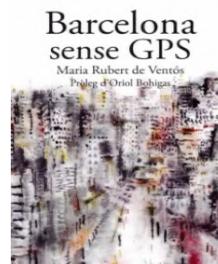
### **Índice de contenidos:**

- Constrúyelo tú mismo
- Pequeñas Cabañas BIY
- Un diálogo con los niños constructores
- Bibliografía

**David TAPIAS MONNÉ** es Arquitecto, Doctor en la ETSAB UPC de Barcelona y profesor contratado doctor por la ANECA. Actualmente es *Associate Professor in Architectural Design and Building Components* en la *Aarhus School of Architecture*.

### **Carolina Sánchez-Pedreño Manglano**

Subdirección General de Políticas Urbanas  
MITMA



### **Barcelona sense GPS.**

María RUBERT DE VENTÓS  
EDITORIAL ICARA Y  
AYUNTAMIENTO DE  
BARCELONA, 2021; 15 x  
21 cm; 120 Páginas;  
Rústica, 15,00€;  
Español; ISBN/EAN:  
9788498889901

El GPS permite recorrer ciudades y paisajes sin la ayuda de los mapas, consultar y acumular cantidad de información de un lugar concreto y, al mismo tiempo, reducir dramáticamente la posibilidad de interpretar las relaciones espaciales complejas que se dan en las ciudades.

Los textos de este libro ofrecen opiniones y sugerencias a partir de una aproximación a la ciudad moviéndose sin GPS. Son fruto de un andar menos orientado y más curioso, que necesita todavía de mapas e historias para descubrir las razones de un trazado, entender la belleza de sus calles y arquitectura, sus particularidades y fisonomía.

En él se muestran los resultados de una serie de observaciones que se han forjado tras años de explicar la dinámica del urbanismo a los estudiantes de Arquitectura de Barcelona. Los comentarios son a menudo reacciones a iniciativas concretas que querrían sugerir

cambios para hacer de Barcelona una ciudad mejor, capaz de adaptarse a los nuevos tiempos y a las necesidades de los que viven.

### Índice de contenidos

- Prólogo
- Introducción
- I Fisiología
- II Anatomía
- III. Estructura
- IV Dinámica
- Epílogo

**María RUBERT DE VENTÓS** es catedrática de la Universidad Politécnica de Cataluña (UPC) y docente en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona (ETSAB). Ha impartido clases y conferencias en numerosas instituciones y centros universitarios. Colabora regularmente en la prensa y los medios de comunicación audiovisuales. Trabaja también como ilustradora en el campo de las artes visuales.

**Carolina Sánchez-Pedreño Manglano**  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
MITMA



### Estudios sobre (lo que en su momento se llamó) la ciudad

Rem KOOLHAAS  
Gustavo GILI, 2021; 15 x 21 cm; 136 Páginas; Rústica; 19,00€; Español; ISBN/EAN: 9788425232763.

La metrópolis contemporánea cuestiona nuestros valores más profundos, o al menos aquellos a los que estamos más apegados sentimentalmente. ¿Por qué arquitectos, regímenes políticos y culturas (europeas, americanas, asiáticas) que son completamente diferentes entre sí llegan a configuraciones similares? A través de temas generalmente desatendidos por los arquitectos, como la tabla rasa, el espacio basura o la congestión, Rem Koolhaas cuestiona “lo que en su momento se llamó” la ciudad como un espacio único para la reflexión.

Este libro recoge los ensayos dedicados a algunas ciudades con las que Koolhaas ha tenido contacto por motivos profesionales, académicos o biográficos en las dos décadas de plena madurez: Atlanta, París, Lille, Tokio, Berlín, Nueva York, Moscú y Londres. No se trata de escritos teóricos, sino de un conjunto de textos coyunturales atravesados por laberínticas remisiones internas, situados a mitad de camino entre la experiencia y la reflexión.

### Índice de contenidos

- Prólogo
- Berlín: un archipiélago verde
- La terrorífica belleza del siglo XX
- Imaginar la nada
- Introducción a una nueva investigación “La ciudad Contemporánea”
- Hacia la ciudad contemporánea
- Viaje de estudios: una memoria para la AA
- Atlanta
- Salto cuántico
- Tabla rasa
- Dos Nuevos Tokios
- Calzoncillos blancos frente a la suciedad
- Estación utopía
- “Pero, sobre todo, Ungers”: historias de Berlín
- Dilemas en la evolución de la ciudad
- El campo
- La ciudad inteligente
- Origen de los textos

**Rem KOOLHAAS** (Róterdam, 1944) es arquitecto por la Architectural Association de Londres. En 1975 fundó, junto a Elia y Zoe Zenghelis y Madelon Vriesendorp, Office for Metropolitan Architecture (OMA) y posteriormente AMO, la vertiente teórica y más propagandista de OMA. Es uno de los arquitectos contemporáneos cuyo trabajo profesional y obra teórica han ejercido mayor influencia en la arquitectura de las últimas décadas. Autor del celebrado S, M, L, XL (1995), en español la Editorial Gustavo Gili ha publicado Delirio de Nueva York (2004), Sendas oníricas de Singapur. Retrato de una metrópolis potemkin... o treinta años de tabla rasa (2011) y Acerca de la ciudad (2015).

**María José Hernández**  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
MITMA



### **Criterios para la elaboración de guías de paisaje cultural.**

Varios autores.  
Edita: Junta de Andalucía. Consejería de Cultura y Patrimonio Histórico. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Sevilla, 2021. 17 X 22 cm, 268 págs., 5 € la

versión digital. ISBN: 978-84-9959-376-0

¿Qué es una guía de paisaje? ¿Para qué sirve? ¿Cómo se planifica su elaboración? ¿Quiénes deben implicarse en su ejecución y seguimiento? Estas y otras muchas preguntas encontrarán respuestas en esta publicación, cuyo objetivo es orientar y sugerir estrategias de apoyo a la caracterización y gestión de los paisajes culturales. Esta publicación tiene como objetivo formalizar en un documento de criterios una buena parte del conocimiento y la experiencia acumulada en estos veinte años de trabajo continuado en el IAPH en materia de paisajes culturales. Pretende aportar un instrumento útil para quienes tengan el interés y/o la responsabilidad de preservar los valores culturales y naturales de sus paisajes, conduciendo los cambios que se operan sobre ellos con criterios de sostenibilidad y gobernanza participativa.

#### **Índice de contenidos:**

- Cap. 1: Leer antes de usar
- Cap. 2: Los preparativos. Diseño y planificación
- Cap. 3: Dónde actuar. Identificación y delimitación del ámbito de estudio
- Cap. 4: La naturaleza. Factores bióticos y abióticos
- Cap. 5: El tiempo. La construcción histórica del territorio
- Cap. 6: Los usos. Actividades antrópicas
- Cap. 7: Las imágenes. Percepciones paisajísticas
- Cap. 8: Conducir el cambio. Diagnóstico, objetivos y medidas
- Cap. 9: Acompañar el ciclo de vida de una guía de paisaje
- Diagrama de síntesis
- Referencias y lecturas recomendadas

Autores: FERNÁNDEZ CACHO, Silvia; RODRIGO CÁMARA, José María; FERNÁNDEZ Salinas,

Víctor; DURÁN SALADO, María Isabel; DÍAZ IGLESIAS, José Manuel; CUEVAS GARCÍA, Jesús; SALMERÓN ESCOBAR, Pedro; SANTANA FALCÓN, Isabel.

Editora: FERNÁNDEZ CACHO, Silvia

**María José Hernández**

Subdirección General de Políticas Urbanas  
MITMA



### **Atlas de la vivienda pública. Madrid 1940-2010**

Luis MOYA; Carlos FERNÁNDEZ; Fernando ESCAMILLA  
Editorial Ediciones Asimétricas, 2021; 21 x 30 cm; 174 pp.; Rústica; 16,90 €; Español; ISBN/EAN: 9788417905613

Este libro tiene su punto de partida en la publicación "Barrios de Promoción Oficial: Madrid 1939-1976" (Luis MOYA GONZÁLEZ) y las investigaciones posteriores que ha venido desarrollando el Grupo de Investigación UPM Vivienda Social de los desarrollos de Vivienda Pública (VP). En concreto da a conocer el levantamiento realizado por el Grupo sobre vivienda social en la ciudad de Madrid entre 1940 y 2010.

Los datos numéricos reflejados en esta investigación se han procesado como GIS a partir de la información contenida en la base alfanumérica catastral. Sobre dicha base se han delimitado los conjuntos de promoción pública, los de promoción mixta y las promociones de VP que no forman parte de un conjunto. Se incluyen también un plano resumen del levantamiento y una tabla con los principales datos asociados. Esta información, como investigación de base, será de gran utilidad para los investigadores interesados en esta materia y para el diseño de políticas públicas de vivienda.

Los datos de la investigación y la metodología utilizada se exponen y analizan en dos artículos. El primero examina el tamaño de la VP en función de los periodos, las posiciones urbanas y otros parámetros de análisis. El segundo, alerta sobre el valor de la VP como patrimonio colectivo y los riesgos reales de su destrucción parcial.

Por último, completan la publicación una presentación de la catedrática de Proyectos Carmen ESPEL, un prólogo del catedrático de Urbanismo Luis MOYA GONZÁLEZ y un epílogo del profesor Carlos F. SALGADO.

#### Índice de contenidos:

- Prefacio: la dimensión política de la vivienda
- Prólogo: la realidad de la vivienda social y medidas imprescindibles
- Evolución del tamaño de la vivienda de promoción pública y su comparación con el resto del parque residencial construido en Madrid entre 1940-2010.
- Réquiem por un patrimonio desaparecido: los conjuntos modernos de vivienda pública demolidos en Madrid
- Fichas de la vivienda pública en Madrid, por zonas.
- Tabla de datos de la vivienda pública en Madrid, por unidades de promoción.
- Epílogo: anticiparse al estigma sobre el polígono de vivienda pública

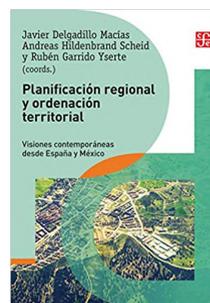
**Luis MOYA GONZÁLEZ** es doctor arquitecto y catedrático de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, UPM, desde 1985 (en 1983 de Valladolid) y Emérito desde 2017. Graduado en Altos Estudios Europeos en 1977, en la especialidad Rehabilitación de Centros Históricos, del Colegio de Europa de Brujas (Bélgica). Técnico Urbanista en 1974 por el IEAL y actualmente coordinador del Máster de urbanismo en el INAP. Ha desarrollado actividades docentes e investigadoras en Universidades europeas y americanas.

**Carlos FERNÁNDEZ SALGADO** es arquitecto, Máster en Planeamiento Urbano y Territorial y Técnico Urbanista INAP. Ha sido investigador de la UPM en torno a la vivienda pública. Ha realizado colaboraciones docentes en el Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETSAM-UPM, así como en la Escuela de Arquitectura y Urbanismo EPAU de Argel. Ha trabajado en estudios de arquitectura y urbanismo. Desde el 2018 trabaja como arquitecto para el Patronato Municipal de Vivienda y Urbanismo de Salamanca.

**Fernando ESCAMILLA VALENCIA** es Máster en Arquitectura, especialidad en Urbanismo, Planeamiento y Medio Ambiente por la ETSAM de la Universidad Politécnica de Madrid (U.P.M.), cursando un año en la Kunstakademiet de Copenhague, en la especialidad de Paisajismo.

Investigador de la UPM entorno a la vivienda pública. Desde 2015, trabaja en Schlaich Bergerman und Partner (sbp), consultoría de ingeniería, en Stuttgart (Alemania) como arquitecto diseñador de estructuras y experto en BIM. En 2020 se traslada a las oficinas de sbp de Madrid donde continúa.

**Carolina Sánchez-Pedreño Manglano**  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
MITMA



#### Planificación regional y ordenación territorial. Visiones contemporáneas de España y México.

DELGADILLO MACÍAS, J.; HILDENBRAND SCHEID, A. & GARRIDO YSERTE, R. Coords. (2021). Madrid, Fondo de Cultura Económica; pp. 454, 16.5 x 2.3 x 23 cm;

ISBN: 978-84-375-0810-8.

El presente libro tiene como propósito poner al día los avances y dificultades que en materia de planificación regional (PR) y ordenación del territorio (OT) tienen lugar en México y España. Es una obra colectiva, producto de la colaboración de un conjunto de expertos, investigadores y funcionarios públicos con una amplia experiencia de gestión, procedentes de diferentes disciplinas que, con una visión crítica, nos muestran la trayectoria que estas materias han tenido en el periodo reciente en ambos países.

El libro, obra de 11 autores, se divide en dos bloques, que hacen referencia a las experiencias que han tenido lugar en estos países en las materias citadas que, como señala Andreas Hildenbrand en su presentación, tienen una visión integrada del territorio. Políticas "hermanas" las denomina, en que la primera ha puesto siempre su acento en el desarrollo económico regional, mientras que la segunda está más ocupada en la ordenación de los usos y el establecimiento del modelo territorial. El autor estima que las diferencias entre ambas no están tan claras y señala que, de hecho, se está produciendo una convergencia de ambas políticas en varios países de Europa, pero la realidad es que, como la propia lectura de la obra lo muestra, no parece que esta aproximación tenga lugar en los dos países analizados.

Hay que decir que la OT y la PR no tienen las mismas connotaciones y contenidos en ambos países, sino que presentan diferencias que son convenientes separar y analizar en sus propios contextos para evitar confusiones. Es lo que se hace en esta obra, cuyo *leitmotiv* no es hacer un análisis de experiencia comparada, sino exponer la evolución y el estado de la cuestión de estas materias en los respectivos países.

El primer bloque se refiere al caso español y muestra claramente esta desconexión entre ambas. Si antes de la Constitución de 1978, en un estado fuertemente centralizado, se hicieron algunos intentos, al modo francés, de aunar ambas materias en los Planes de Desarrollo y si la Ley del Suelo de 1975 trató con los Planes Directores Territoriales de Coordinación de consolidar esta integración, bien pronto la creación del Estado de las Autonomías y la descentralización competencial arrumbó este planteamiento.

Este es el punto de partida del primer capítulo, en el que Hildenbrand expone la experiencia española en un Estado ya descentralizado. Su autor lo hace anclando esta trayectoria en el marco de la experiencia europea, lo que le sirve de contraste para marcar las disonancias y puntos de encuentro con otros países de nuestro entorno.

Su lectura sitúa bien el estado de la cuestión. El lector poco familiarizado con nuestra experiencia va a tener un cumplido y bien desarrollado análisis, que aborda de forma sintética las relaciones de la OT con las políticas sectoriales, con el urbanismo y con la PR, así como la distribución competencial existente entre los distintos niveles político-administrativos. Un aspecto esencial, que pone en evidencia el autor y que muestra la diferencia de calado entre ambos países, es la inexistencia en España de una legislación estatal que regule de forma básica la OT, a diferencia de lo que sucede en México.

Para el caso español es indudable que este impedimento constitucional a que la Administración General del Estado (AGE) pueda tener competencia en OT está en la base de la imposibilidad de establecer una integración entre la OT y la PR, ni tampoco una verdadera OT nacional, por mucho que sea cierto que dado el peso de las políticas sectoriales de competencia estatal le permiten establecer una cierta

organización territorial y que sea habitual decir a determinados expertos que la AGE a través de las políticas sectoriales hace OT. De hecho, las políticas sectoriales salvo algún intento en el pasado de establecerlas tras una visión integral del territorio, como fue el Plan Director de Infraestructuras 1993-2007, han caminado separadas y, desde luego, sin una política de organización del sistema urbano. Esta es una traba que impide una verdadera estructuración de la organización físico-territorial del Estado, la cual se hace a golpes de medidas sectoriales sin modelo territorial explícito.

La OT es una política de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) y estas han mantenido su separación de la PR y es que, como señala Joaquín Farinós en esta obra, la OT es esencialmente una política de ordenación de usos, por más que en algún caso concreto haya integrado la PR, como fue la Estrategia Territorial de Navarra (2005); aunque tenemos que decir que esta ya es una experiencia lejana cuyo planteamiento metodológico y de contenidos no ha tenido continuidad. Difícilmente en la actualidad es posible esa integración entre ambas materias que Farinós considera imprescindible para afrontar los nuevos retos, entre ellos el cambio climático. Para Farinós la OT debe ser más estratégica, flexible y con una visión más integrada; sin embargo, no parece que la OT se encamine en esa dirección.

Por su parte, Julián Mora, Jacinto Garrido y Manuel Díaz nos proporcionan una oportuna visión de las políticas sectoriales de incidencia territorial y su relación con la OT y de la misma manera Juan Raposo en relación con el Urbanismo, poniendo este último de manifiesto la problemática coordinación que se produce entre ambas materias a pesar del carácter supraordenador de la OT.

En el marco de esta visión general se incluye un capítulo realizado por José Antonio Segrelles que desciende al análisis concreto del proceso de creación de un parque natural agrario, mostrando la aplicación concreta de una política de OT que trata de compatibilizar la práctica de la actividad agraria con la conservación del medio ambiente.

Finalmente, esta primera parte culmina con una visión de la PR en el marco de la política comunitaria de cohesión. Tomás Mancha, Rubén Garrido y María Teresa Gallo se

preguntan si la política regional debe ser una política de la Unión Europea, en tanto que la preocupación por la recuperación en términos macroeconómicos cuestiona esa atención a las disparidades regionales y la aplicación de numerosos recursos a este objetivo y muestra la tendencia a volver a una orientación más nacional de esta política, cuestión que está en la base de negociación del Marco Financiero Plurirregional 2021-2027. Los autores hacen un repaso a la evolución de la política regional analizando su impacto, mostrando las tensiones entre cohesión y competitividad hoy existentes y los desafíos a los que se enfrenta la política regional europea.

En el segundo bloque se presenta la experiencia mexicana, que muestra significativas diferencias con España, tanto por la configuración político-administrativa del Estado, con amplias competencias de las entidades federativas, como porque la política regional no está condicionada como hemos mencionado para el caso español.

José Gasca presenta un esclarecedor recorrido de la política regional y de ordenación territorial, desde los años setenta a la actualidad, explicando los cambios de enfoque que han marcado su devenir. El análisis desgrana esta evolución hasta la situación actual con la aprobación, en 2016, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LGAHDUOT) y explicita los retos institucionales que en la actualidad se plantean para abordar el futuro de la gestión territorial.

En el siguiente capítulo Adrián Aguilar expone las transformaciones que tienen lugar en el país y que le dan al lector el contexto y las claves en las que situar el nacimiento, en 1976, de la Ley de Asentamientos Humanos y las dos reformas que la misma ha sufrido. Efectúa un análisis de los contenidos esenciales de esta Ley y sus modificaciones poniendo especial atención a la reforma de 2016 y concluye con una exposición de las carencias y debilidades que, a juicio del autor, tiene la norma señalando como la separación del medio ambiente a un organismo diferente le resta eficacia a la OT.

Tras estos capítulos el libro se adentra en el análisis de la PR mexicana, que Mario Carrillo estima es aún una tarea pendiente. El planteamiento es que la planificación ha sido incapaz de revertir el desequilibrio regional

de México. En el capítulo se desgrana la PR destacando sus principales políticas y los diferentes enfoques efectuados y concluye con la necesidad de una reforma constitucional que asegure la PR.

Felipe Torres reitera la necesidad de reconceptualizar el desarrollo regional. El autor explora las distintas aproximaciones que se han realizado en el país acerca de la cuestión regional, explica el papel de la PR en el proceso de desarrollo de México y reivindica la necesidad de un cambio de modelo planteando una nueva agenda, que expresa en un conjunto de 21 directrices, para orientar este cambio.

La obra culmina con el capítulo de Javier Delgado, que enfatiza la descoordinación interinstitucional existente para poder establecer el modelo territorial, lo que propicia la primacía de las políticas sectoriales. Destaca también la separación y descoordinación entre la planificación urbano-territorial y la ambiental, pero subraya que en materia de PR se pueden observar algunos resultados exitosos, tanto desde el ámbito nacional como subregional, exponiendo casos ilustrativos. El capítulo finaliza con un conjunto de recomendaciones para el desarrollo de una política de dimensión regional y territorial.

En definitiva, la obra ofrece una amplia perspectiva del estado de la cuestión de las políticas de PR y OT que se han implementado en España y México, ofreciendo un análisis de su desarrollo y una evaluación de sus resultados que creemos es de utilidad para todos aquellos profesionales interesados en estas materias.

**Javier DELGADILLO MACÍAS** es doctor en geografía e investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en México, actualmente con el nivel 2. Sus principales líneas de investigación son, sobre todo, desarrollo económico regional, planificación territorial y desarrollo rural.

**Andreas HILDENBRAND SCHEID** es doctor por la Universidad de Sevilla y licenciado en Geografía y Ciencias Políticas por la Universidad de Heidelberg. Como funcionario de la Junta de Andalucía y profesor asociado en el Dpto. de

## Reseñas y Libros

Urbanística y Ordenación del Territorio de la ETS de Arquitectura de la Universidad de Sevilla tiene una dilatada experiencia profesional en la ordenación del territorio como política pública reflejada también en numerosas publicaciones.

**Rubén GARRIDO YSERTE** es doctor en economía y en la Universidad de Alcalá director del Instituto Universitario de Análisis Económico y Social y profesor titular de Economía Aplicada del Dpto. de Economía y Dirección de Empresas.

Coordina el grupo de investigación Análisis Económico Territorial y Políticas Públicas. Sus investigaciones se centran en las desigualdades territoriales, los cambios socioeconómicos derivados de la globalización y digitalización y los retos para las políticas públicas al tomar en cuenta el territorio.

**Manuel BENABENT FERNÁNDEZ DE CÓRDOBA**  
Geógrafo urbanista

# DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 03/2021)

## Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** Los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.

2. **Envíos:** Los trabajos, cumpliendo el resto de las normas comunes y las normas particulares de la sección correspondiente, se enviarán en soporte informático, garantizando el anonimato de manera que no puedan identificarse los autores, para poder realizar una evaluación ciega. Todos los envíos incluirán el texto original completo con las Figuras incorporadas en el mismo, como se indica abajo, y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.

En todo caso, los artículos se enviarán a través del procedimiento de *Envíos En Línea* en la página web de la revista: <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>

El contacto para posibles dudas en el proceso de envío es: [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)

3. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.

4. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página en letra Arial cuerpo 6. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 6) y recopiladas al final (ver punto 7).

5. **Abreviaturas:** Se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) al final del texto, detrás de la bibliografía. La primera vez que aparezca en el texto, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por el acrónimo o sigla. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla.

6. **Inserción de citas en el texto** (textuales o referencias bibliográficas): Deberán insertarse *en el propio texto* entre comillas letra Arial cuerpo 9, y entre paréntesis, con un solo apellido en VERSALITAS, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo: «cita textual» (PÉREZ, 1985: 213-8).

7. **Normas sobre bibliografía citada:** Al final del texto se incluirá un listado de «Bibliografía citada», en orden alfabético de apellidos (siempre en VERSALITAS). Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto. Las normas para confeccionarlo serán las Normas APA (<https://www.apastyle.org/manual/>), accesibles en castellano en: <http://normasapa.com/>.

A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

Referencias de citas en libros:

APELLIDOS, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*, Ciudad, País, Editorial.

ASCHER, F. (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, París, Francia, Éditions de l'Aube.

Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

APELLIDOS, A. A., & APELLIDOS, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En X. X. APELLIDOS (Eds. ó Coord.): *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial

JIMÉNEZ, E. & DONAT, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica". En I. BLANCO & O. NEL·LO (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89), València, Ed. Tirant lo Blanch.

#### Referencias de artículos en revistas:

APELLIDOS, A. A. (Fecha): Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (Número), pp-pp.

UREÑA, J. M. & PILLET F. & MARMOLEJO C. (2013): Policentrismo en los espacios urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, Volumen XLVI, nº 176: pp: 249-266.

#### Referencias de artículos en revistas electrónicas:

BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 68, 56-74. doi:10.1016/j.tra.2014.03.016

#### Referencias legislación:

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, 295, de 10 de diciembre de 2013, 97858 a 97921. Recuperado de <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et latino*) para diferenciar los apellidos compuestos [RAMÓN Y CAJAL], por ejemplo: BEN-ELIA, E. & ALEXANDER, B. & HUBERS, C. & ETTEMA, D.

- Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual, incluidas tablas y gráficos, con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura FIG. xx. en versalitas. (2) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (ver FIG. xx). (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2.xls, etc.).

- Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán máximo 10.

Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.

Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.

Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG ó TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.

- Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es)
- Corrección pruebas:** Los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de cinco días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.
- 12. Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

## Normas específicas para la Sección de Artículos/*Articles*:

13. **Extensión:** La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo.
14. **Título del artículo/*English Title*:** Debe ser claro y conciso y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página. Los autores deben incluir una traducción al inglés del título, cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
15. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
16. **Número de identificación ORCID de los autores:** CyTET incluye el identificador digital de ORCID® como sistema de normalización de las referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID (*Open Researcher and Contributor ID*). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: <https://orcid.org/register>
17. **Resumen/*Abstract*:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben incluir también una traducción al inglés del resumen (*Abstract*), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.
18. **Palabras Clave/*Keywords*:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesauro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (*Keywords*).
19. **Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

La **Plantilla tipo** obligatoria que deben seguir los autores para la presentación del artículo, se encuentra en la siguiente dirección:

[https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla\\_CyTET\\_para\\_autores.docx](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla_CyTET_para_autores.docx)

## Normas específicas para la Sección de Estudios comparados/*Comparative Studies*:

Esta sección está abierta el envío de artículos de análisis comparado y sistemático de un aspecto concreto relacionado con las materias de la revista en diferentes ámbitos territoriales. Habitualmente, se compara el marco normativo estatal y el vigente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, o la legislación española e internacional. Las normas formales para los envíos son las mismas que para la sección Artículos/*Articles*.

## Normas específicas para la Sección de Experiencias/*Urban Practices*:

Esta sección está abierta al envío de artículos breves que presentan experiencias urbanas innovadoras, entendidas como proyectos concretos, ya ejecutados (o, al menos, en avanzado estado de realización), que incorporan elementos innovadores en materia de planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, regeneración urbana, gobernanza, diseño urbano, etc.

20. **Fotografía para el encabezado:** Fotografía o imagen en formato horizontal y proporción 1 de alto por 3 de largo (al publicarse quedará aproximadamente de 6 cm de altura por 18 cm de longitud). Debe tener alta definición (mínimo 300 ppp). Formatos aceptados: JPG, TIFF; gráficos o dibujos sólo de línea en archivos vectoriales: EPS o PDF vectorial.
21. **Título de la Experiencia:** En español e inglés. Extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios.
22. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en VERSALITAS y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
23. **Resumen/Abstract:** En español y en inglés, con una extensión comprendida entre 500 y 800 caracteres (incluyendo espacios) cada uno.
24. **Cuadro Resumen y Créditos del Proyecto:** Se incluirá un cuadro de texto que describa sintéticamente las principales cifras y magnitudes del proyecto. A modo orientativo se proponen los siguientes apartados (no es necesario incluir los que no procedan y pueden incluirse otros que se estime pertinente):
- NOMBRE: (del Plan, Proyecto, Estrategia, etc.):
  - LOCALIZACIÓN:
  - FUNCIÓN:
  - PROMOTOR:
  - AUTOR/ AUTORES:
  - FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):
  - SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:
  - COSTE/PRESUPUESTO:
  - CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES:
25. **Extensión y organización del texto:** Extensión: alrededor de 2.000 palabras, con un mínimo de 1.500 y un máximo de 2.500. El esquema de desarrollo del texto sería el siguiente:
- OBJETIVOS INICIALES DEL ENCARGO (Si procede, a modo de introducción)
  - CONTEXTO
  - OBJETIVOS
  - ESTRATEGIAS (u otros)
  - METODOLOGÍAS (y técnicas innovadoras)
  - OBJETIVOS CONSEGUIDOS, CONCLUSIONES O RESULTADOS
26. **Figuras:** Se acompañará el texto de material gráfico, con breves pies de fotos: plano de situación, planimetrías, secciones y, en su caso, otros dibujos que ayuden en la comprensión del proyecto/plan, etc. Las Figuras seguirán las normas generales de formato y se enviarán también como archivos independientes en alta calidad (mínimo 300 ppp).
27. **Bibliografía y Referencias:** Se incluirá la Bibliografía pertinente, así como las referencias oportunas a enlaces de páginas web, siguiendo las Normas APA. Por ejemplo:
- APELLIDO, A. A. (Fecha). *Título de la página*. Lugar de publicación: Nombre de la página web. Dirección de donde se extrajo el documento (URL).
- ARGOSY MEDICAL ANIMATION. (2007-2009). *Visible body: Discover human anatomy*. New York, EU.: Argosy Publishing. Recuperado de <http://www.visiblebody.com>

## Normas específicas para la Sección de Reseñas y Libros/ *Reviews and Books:*

Las reseñas de libros seguirán el siguiente formato:

28. **Encabezado de la reseña:** Tendrá la siguiente estructura:

**TÍTULO DEL LIBRO: SUBTÍTULO [en NEGRITAS]:** Nombre AUTOR & AUTOR(ES) [en VERSALITAS] caso condición de directores, coordinadores, editores de un *reading*, indicarlo entre paréntesis: (Edits. Coords., Compils....), caso Actas Congreso, indicarlo; editorial(es), ciudad(es) sede de la editorial [en REDONDAS]; año; formato externo cubiertas: XX x XX cm (redondeo a lo alto); nº de páginas XXX pp.; nº de ilustraciones o planos en color y b/n; precio venta en € o \$ (si se sabe); y siempre al final: ISBN: ...

29. **Cuerpo de la reseña:** Debe ser una reseña de carácter general: refundiendo con sentido pleno la presentación, el prólogo y los capítulos. Entre 300 y 600 palabras. Incluyendo en el texto los siguientes contenidos orientativos:
- **Objeto:** material y finalidad del libro, su interés, qué disciplinas cubre...
  - **Lugar/ámbito** del que habla y **tiempo** al que se refiere.
  - **Tipo de publicación, público-objetivo**, etc.
  - **Forma técnica/metodología** para abordarlo.
30. **Materiales Complementarios:** CD, planos separados...
31. **Índices:** Índice completo, si es corto; Índice general abreviado, si es largo.
32. **Semblanza del Autor(es):** Extensión 100-175 palabras. Breve semblanza del autor/es, lugar de trabajo y por qué hace el libro (encargo, colaboración institucional) y editorial o sponsor que lo financia y participa en edición... Los apellidos de todos los nombres que se mencionen en la reseña irán siempre en VERSALITAS.

## Dirección de correspondencia:

Toda la correspondencia, envíos y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

**CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales**  
 Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
 Dirección General de Arquitectura y Agenda Urbana  
 Subdirección General de Políticas Urbanas  
 Despacho C-630  
 Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)  
**Teléfono: (34) 91 597 74 31/7446**  
**Correo electrónico: [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)**

## SUMMARY OF AUTHOR'S GUIDELINES IN ENGLISH:

**a. Languages accepted for submission.** In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can exceptionally accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues —eventually open for submission in other languages—. Exceptionally, **and only if they have an outstanding quality**, the Editorial Board can also accept articles in English or French for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors, and finally published in Spanish.

**b. Originality.** The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in Congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the Congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from PHD-Thesis, which should indicate the academic program from which they originate

Submission of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.

**c. Instructions for submission.** Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'. The papers should embed figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Articles will always be sent through the Online Submissions procedure on the journal's website:

<https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions>

The mandatory submission form that the authors must follow for the presentation of the original papers, can be found at the following address:

[https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla\\_CyTET\\_para\\_autores.docx](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla_CyTET_para_autores.docx)

Contact in case of doubts in the submission process is [cytet@fomento.es](mailto:cytet@fomento.es)

#### **d. References.**

Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote. Footnotes must be in arial font and fontsize 6.

References in the text should be made in the following ways:

As Scott (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (Scott, 1996).

(Jones, 1995, 17 & Smith, 1998)

(Jones, 1995; 1997)

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession. The authors must appear in small caps.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone.

References should follow APA Guidelines: <https://www.apastyle.org/manual/>

**e. Figures and tables.** All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text as 'Figures' (including tables and graphs) and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office, and there would be a maximum of 10.

**f. Author's identification.** Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: <https://orcid.org/register>

**g. Extension.** Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long in arial font and fontsize 10 (including notes, references and Figures). The title should be no more 100 characters.

**h. Abstract and Keywords.** Your paper should begin with an abstract of about 700-900 characters that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

**i. Other journal sections.** For instruction in English for contributions to the *Experiencias/Urban Practices* or *Reseñas y Libros/Reviews and Books* please contact [cytet@mitma.es](mailto:cytet@mitma.es).

## Boletín de Suscripción

### SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)

Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

### NÚMERO SENCILLO

España: 9 € (IVA incluido)

Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: [CyTET@fomento.es](mailto:CyTET@fomento.es)

### Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

<https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm>

› Correo electrónico:

[cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones:

+34 91 597 7261

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Centro de Publicaciones

Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más trámite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección [cpublic@fomento.es](mailto:cpublic@fomento.es)



## Indización y Bases de Datos en que está incluida la revista CyTET:

Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	
Actualidad Iberoamericana	
Citefactor	
DIALNET	
InDICES CSIC	
JISC Library Hub	
Periodicals Index Online (PIO)	
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	
SUNCAT	
Ulrichs' Periodicals DirectoryTM	
URBADOC	
Wageningen UR	
WorldCat	

## Índices de Impacto y Evaluación de la revista CyTET en:

CARHUS Plus+ 2018	
CIRC	
DICE	
ERIHPlus	
FECYT	
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	
IN-RECS	
LATINDEX. Catálogo v1.0	
MIAR	
RESH	

### Métricas de la revista CyTET en:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	
H-Index Scholar	
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	
SCImago Journal & Country Rank-SJR	
Scopus Journalmetrics	

### Políticas Open Access:

Dulcinea	
----------	--

### Acreditaciones y Sellos de Calidad:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).



**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES** se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

**CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES**

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Secretaría de Estado de Transportes,  
Movilidad y Agenda Urbana  
Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda  
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura  
Subdirección General de Políticas Urbanas  
P.º de la Castellana, 67  
28071 Madrid - España  
Teléfono: 91 597 74 31 - Fax: 91 597 50 61  
correo electrónico: CYTET@mitma.es

Administración y suscripciones:  
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
Pza. San Juan de la Cruz, s/n  
28071 Madrid

La Dirección General de Agenda Urbana y Vivienda y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

**Edita:**

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana  
© Secretaría General Técnica  
Centro de Publicaciones

**Redacción:**

Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

**Diseño original**

Nic & Will, S. L.

**Creación ilustración de portada**

Anaïs García Pérez

**Maquetación:**

Advantía Comunicación Gráfica, S. A.

**Imprime:**

**Suscripción Anual:**

España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

**Números sueltos:**

España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

**Depósito Legal:** M-10.422-1970

**ISSN:** 1133-4762

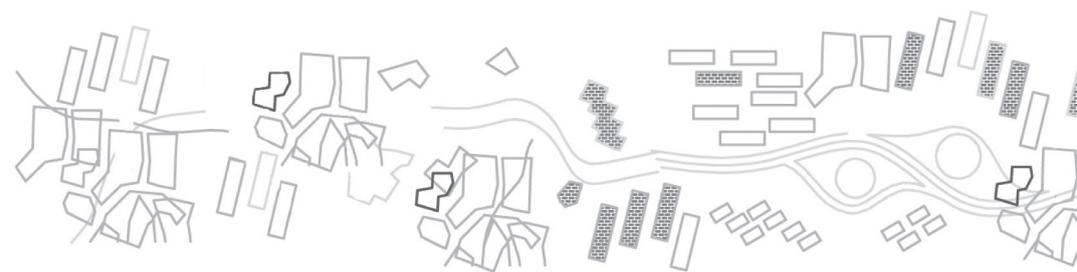
**ISSN (E):** 2659-3254

**NIPO:** 796-20-003-5

**NIPO (E):** 796-20-004-0

**DOI:** 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada



Pokemon Go: the experience of augmented urban space

Cross-border cooperation between Spain and Portugal

Territorialist landscape plans

Rehabilitation of historic centers in Galicia

Tourism metropolitanization in the Metropolitan Area of Barcelona

Infrastructures for vertical mobility and quality of life in Pamplona

“Vías y entrevías”: the industrial district of Tarragona

Improving the Social Housing Policies: Sant Eloi (Barcelona)

Urban regeneration processes in informal human settlements (Latin America)

Freedom, security and exclusion: gated communities in Honduras

Urban development alternatives and climate change: La Plata (Buenos Aires, Argentina)

Hygienism, developmentalism and nature: Port of Tampico, 1923-1964 (Mexico)

Citizen participation in the design of urban policies: Villa Gesell (Argentina)

Resignification of urban space in Valparaíso (Chile)

