

Inicio > Archivos > **Vol. 46, núm. 138 (2020)**

## ARTÍCULOS

Vol.  
46

Nº  
138

2020

### La periferia autoconstruida: migraciones, informalidad y segregación urbana en Argentina

*María-José Magliano, María-Victoria Perissinotti*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### Centralidad de actores y bloques en las redes organizativas de movilización en el conflicto por el Plan Regulador Comunal de Peñalolén el año 2011

*Roberto Cantillan, José Herrera*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### Conflictos y negociaciones en la construcción metropolitana. El corredor Oeste del Gran Buenos Aires (1854-1950)

*Melisa Pesoa Marcilla, Ana Gómez-Pintus*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### La dimensión socioespacial del capital social. Análisis del capital social vecinal y la eficacia colectiva en ocho conjuntos de vivienda social en Chile

*Sebastián Ibarra*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### Conflictos territoriales y culturales en la renovación del frente costero. Rosario (Argentina)

*Diego Roldán, Sebastián Godoy*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### Operaciones de gobernanza urbana en el sur "más vulnerable" de la Ciudad de Buenos Aires. Comuna 8, la producción de nuevas "oportunidades" y viejas desigualdades

*María-Rosa Privitera-Sixto*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### Gestión municipal de residuos y ambiente institucional en Rio Grande do Sul

*Davide Carbonai, Juliana Baum, Sergio Camiz*

[| Resumen](#) | [| PDF \(Português \(Brasil\)\)](#)

### La contaminación lumínica como aproximación a la planeación urbana de ciudades mexicanas

*José Luis González Madrigal, Hector Antonio Solano Lamphar, José Manuel Ramírez Bernardino*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### La voz del lugar, el lugar de la voz: cartografías ciudadanas

*María Victoria Martínez-Vérez, Antonio Montero Seoane*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### Morfología urbana y proceso de urbanización en Ecuador a través de la imagen satelital nocturna de la Tierra, 1992-2012

*Veronica Mejía*

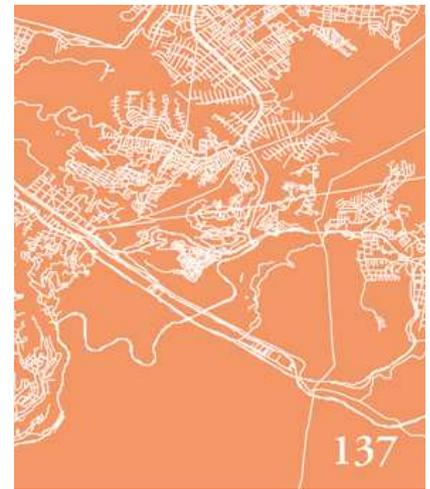
[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### Geografías de la desposesión en la ciudad neoliberal: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad social en Santa Cruz de Tenerife (Canarias-España)

*Juan Samuel García-Hernández, Carmen Ginés de la Nuez*

[| Resumen](#) | [| PDF](#)

### La infraestructura rodoviaria y la urbanización regional contemporánea en el


 **BUSCAR**  


[ENVÍO DE MANUSCRITOS](#)

[INSTRUCCIONES PARA AUTORES](#)

[INGRESA A TU CUENTA](#)

[REGISTRARSE](#)

IDIOMA



NUBE DE PALABRAS CLAVE

conflicto social desarrollo regional y local desigualdad social espacio público expansión urbana gentrificación gestión urbana historia urbana mercado inmobiliario migración movilidad periferia urbana planificación urbana política urbana renovación urbana segregación sustentabilidad urbana transformaciones socioterritoriales urbanización vivienda áreas metropolitanas

**territorio paulista: el caso del corredor urbano Campinas-Sorocaba, Brasil**

*Anderson D.A. Proença, Wilson Ribeiro dos Santos Jr.*

[|Resumen|](#) [|PDF \(Português \(Brasil\)\)|](#)



# La periferia autoconstruida: migraciones, informalidad y segregación urbana en Argentina

**María-José Magliano.** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Córdoba, Argentina.

**María-Victoria Perissinotti.** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Córdoba, Argentina.

**RESUMEN** | El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la profundidad histórica de la problemática del acceso al espacio urbano por parte de migrantes sudamericanos, en especial bolivianos, paraguayos y peruanos, en la Argentina contemporánea. Con base en una metodología cualitativa y recuperando los aportes teóricos de la perspectiva de la autonomía de las migraciones, el texto reconstruye las continuidades en el “pensamiento de Estado” que tiende a asociar a cierta migración con el incremento de problemas habitacionales. Al mismo tiempo, muestra la capacidad de agencia que tienen las poblaciones migrantes en torno a la producción social de hábitat, argumentando que las trayectorias migrantes en las ciudades expresan no solo formas de segregación espacial, sino también la existencia de un “urbanismo subalterno” que organiza y estructura la vida y la cotidianidad de un amplio conjunto de la población.

**PALABRAS CLAVE** | segregación, periferia urbana, migración.

**ABSTRACT** | *This paper intends to reflect on the historical depth of the problem of access to urban space by South American migrants, especially Bolivians, Paraguayans and Peruvians, in contemporary Argentina. Based on a qualitative methodology and considering the theoretical contributions of the perspective of the autonomy of migration, this study reconstructs certain continuities in the “State thought” that tends to associate certain migration with the increase of housing problems and, at the same time, shows the capacity of agency of the migrant population regarding the social production of habitat. Hence, urban migrant trajectories express not only forms of spatial segregation, but also the existence of a “subaltern urbanism” that organizes and structures the daily life of a large group of migrant population.*

**KEYWORDS** | *segregation, urban periphery, migration.*

Recibido el 28 de agosto de 2018, aprobado el 3 de marzo de 2019.

E-mails: M.-J. Magliano, mariajosemagliano@gmail.com | M.-V. Perissinotti, ciecs@ciecs-conicet.gob.ar

## Introducción

El objetivo de este artículo es indagar en la profundidad histórica de la problemática del acceso a las ciudades por parte de migrantes sudamericanos, en especial bolivianos, paraguayos y peruanos, en la Argentina contemporánea. Asimismo, busca mostrar que las trayectorias habitacionales de estas personas expresan no solo formas de segregación espacial, sino también la existencia de un “urbanismo subalterno” (Roy, 2011) –entendiendo que la subalternidad no solo es un atributo general de subordinación, sino también una teoría de la agencia (Roy, 2011, p. 227)– que organiza y estructura la vida y la cotidianidad de un amplio conjunto de la población. Las reflexiones presentes en este texto comenzaron a cobrar forma en 2017, cuando distintos medios de comunicación hicieron público un proyecto del Ejecutivo nacional que, bajo la premisa de la necesidad de “descentralización” como un requisito para el “desarrollo” del país, proponía un programa de relocalización de migrantes, internos y extranjeros, que habitan las periferias urbanas de la ciudad de Buenos Aires y del conurbano bonaerense (Dinatale, 2017). Dicha propuesta se enmarca en el “Proyecto para reorientar los flujos migratorios de Argentina”, un plan que, según se puede advertir en los discursos y declaraciones de los principales funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), viene cobrando importancia a la luz de una serie de imágenes sociales y discursos políticos que tienden a asociar “la presencia urbana de población migrante –de cierta inmigración, la de los grupos que ocupan las posiciones más bajas en las jerarquías étnicas consolidadas por los relatos nacionales argentinos– con el incremento de problemas habitacionales” (Marcos & Mera, 2018, p. 57). Nos referimos a aquellas representaciones negativas sobre la migración en Argentina que, desde discursos xenófobos y racistas, estigmatizan a los migrantes sudamericanos culpabilizándolos por el supuesto crecimiento de las villas y asentamientos en nuestro país (Grimson & Caggiano, 2012; Marcos & Mera, 2018; Mera & Vaccotti, 2013). Si bien el proyecto no se ha formalizado aún, su circulación llama la atención sobre el modo en que las formas de acceso a la ciudad por parte de la población migrante constituye una temática de preocupación para el Estado; preocupación que puede rastrearse desde fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX en el contexto de la inmigración europea, y que se ha reactualizado en distintos momentos históricos en el transcurso del siglo XX hasta la actualidad, ya orientada a la migración sudamericana. Es desde esta preocupación que se ha ido implementando un conjunto de medidas a tono con la visión que concibe ciertas migraciones como un “problema”, y determinadas presencias migrantes como “no deseadas”.

Una de esas medidas tuvo lugar en 1977, cuando el presidente *de facto* boliviano Hugo Banzer (1971-1978) y el intendente de la Municipalidad de Buenos Aires, brigadier Osvaldo Cacciatore (1976-1982), nombrado por el dictador argentino Jorge Rafael Videla (1976-1981), firmaron un programa de repatriación destinado a las familias bolivianas que vivían en “villas de emergencia”<sup>1</sup> de Buenos Aires. Este

1 Las “villas de emergencia” son urbanizaciones informales surgidas en la década de 1940, producto de ocupaciones de tierra urbana vacante, que –entre otras características– producen tramas urbanas irregulares; cuentan con una buena localización en relación con los centros de producción y consumo (Vaccotti, 2017), están principalmente localizadas sobre terrenos fiscales, no poseen servicios públicos básicos y están en general altamente pobladas.

programa se adoptó en el marco de un plan más amplio que había comenzado en la década de los sesenta y que se reconfiguró en los años setenta con la última dictadura militar (1976-1983), durante la cual “se implementaron erradicaciones y traslados compulsivos de familias residentes en villas de la Ciudad de Buenos Aires” (Di Virgilio, 2015, p. 660). En un escenario fuertemente restrictivo tanto en Argentina como en Bolivia, la erradicación de las villas y la relocalización de su población en términos de repatriación, se convirtieron en una respuesta política a mano, portadora de formas de disciplinamiento y control de la población que habitaba estos espacios urbanos (Cravino, 2018).<sup>2</sup> En un contexto político sustancialmente diferente, la emergencia en pleno siglo XXI de un proyecto de relocalización de la población migrante que habita los asentamientos bonaerenses pone de relieve algunas similitudes en ese “pensamiento de Estado” que tiende a asociar, sistemáticamente, cierta migración con el incremento de problemas habitacionales.<sup>3</sup>

Recuperando los aportes teóricos de la perspectiva de la autonomía de las migraciones, buscamos reflexionar críticamente sobre los sentidos históricos de la “inclusión diferencial” (Mezzadra & Neilson, 2016) de la población migrante sudamericana en Argentina, a través del examen de sus formas de acceso a los espacios urbanos y circulación en ellos. La idea de “inclusión diferencial” supone que las fronteras entre la inclusión y la exclusión son confusas, en tanto la inclusión en una esfera, una sociedad o un ámbito puede estar sujeta a variantes grados de subordinación, reglas, discriminación y segmentación en un ámbito determinado (Mezzadra & Neilson, 2016, p. 245). Debido a trayectorias laborales históricamente marcadas por la precariedad y la informalidad, un amplio conjunto de las poblaciones migrantes sudamericanas –conjuntamente con las internas– ha encontrado importantes dificultades de acceso a los espacios urbanos en general y a la vivienda en particular. En tal sentido, proponemos que la segregación espacial funciona como una forma de inclusión diferencial, moldeando no solo la biografía, sino también la vida cotidiana de las personas migrantes. En el marco de los constreñimientos que estos procesos de inclusión diferencial suponen para el acceso a la vivienda de esta población, aparecen estrategias de resistencia que los propios actores despliegan en pos de validar una presencia que fue configurada desde sus inicios como “problemática”. Estas estrategias de resistencia para el acceso a la ciudad se vieron materializadas en formas de apropiación y construcción del espacio que atraviesan a un amplio conjunto de las clases subalternas de América Latina: la autoconstrucción o “producción social del hábitat” (Ortiz Flores, 2012). Al igual que un gran porcentaje de la población urbana de nuestro continente, el grueso de los migrantes sudamericanos –principalmente bolivianos, paraguayos y peruanos– que habitan en la Argentina contemporánea

---

2 Cabe señalar que un proceso similar se dio en distintas favelas de Brasil durante la década de los setenta, también en plena dictadura militar. Para ahondar en esos procesos, véase Pedretti (2018).

3 Retomamos la categoría “pensamiento de Estado” de Sayad (2010), quien insistía en la estrecha relación entre el hecho de la inmigración y el hecho nacional o estatal, siendo el primero siempre pensado en el marco de los Estados nacionales. La inmigración, según Sayad (p. 387), constituye el límite de lo que es el Estado nacional. El “pensamiento de Estado”, en tal sentido, se estructura en torno a categorías “nacionales” y, por ende, “no nacionales”, que se traducen en formas de discriminación para las poblaciones migrantes.

reside en asentamientos informales ubicados en las zonas periféricas de las ciudades que, en su mayoría, han sido construidos por ellos mismos.

En términos metodológicos, este artículo se basa en la combinación de dos estrategias cualitativas. En primer lugar, recurrimos al análisis de contenido (Cáceres, 2003) de un corpus documental conformado por un conjunto de políticas públicas, artículos periodísticos, declaraciones mediáticas y material de divulgación relativo a los dos proyectos en los que indagamos. Con respecto al acuerdo de repatriación entre Argentina y Bolivia, analizamos: a) el conjunto de políticas implementadas por ambos gobiernos durante las décadas de los sesenta y setenta, hasta el momento en que entra en vigencia el acuerdo de repatriación; b) los discursos públicos que ofrecieron quienes estaban en la toma de decisiones en ese contexto histórico y la información periodística que circulaba en los medios de comunicación de la época; y c) el spot publicitario que anunciaba y promocionaba el acuerdo de repatriación. Con respecto al “Programa de orientación de flujos migratorios internos”, retomamos: i) los discursos públicos y declaraciones mediáticas realizadas por los funcionarios de Migraciones desde enero de 2017 a septiembre de 2018, recopilados a través de la sección de acceso abierto del portal web de la DNM; y ii) la información periodística que replicaron los principales diarios del país. En segundo lugar, el texto se nutre de un trabajo de campo etnográfico que realizamos desde 2012 en dos asentamientos ubicados en la periferia de la ciudad de Córdoba (Argentina), construidos mayoritariamente por migrantes de origen sudamericano. En términos de Rockwell (2009), entendemos por etnografía aquellas investigaciones que “parten de la experiencia prolongada del [investigador] en una localidad y de la interacción con quienes la habitan” y que “producen, como resultado de un trabajo analítico, un documento descriptivo [...] en el cual se inscribe la realidad social no documentada y se integra el conocimiento local” (p. 25). Con vistas a construir este tipo de conocimiento, durante el trabajo de campo nos valimos principalmente de dos técnicas de recolección de datos: la observación participante y las entrevistas en profundidad.

El artículo se organiza en tres apartados. El primero busca reconstruir ciertas continuidades en el “pensamiento de Estado” en torno a la articulación entre migraciones y espacio urbano, a partir de analizar el acuerdo firmado entre la ciudad de Buenos Aires y Bolivia para la repatriación de migrantes que habitaban las villas en la década de los setenta, y las visiones más actuales sobre dicha articulación. El segundo se propone reflexionar sobre la profundidad histórica de la informalidad que afecta a las poblaciones migrantes en Argentina y que se expresa en sus formas de acceso a los espacios urbanos y circulación en ellos. El tercero da cuenta de las potencialidades y desafíos que comporta la producción social del hábitat, pensada en términos de un “urbanismo subalterno” (Roy, 2011).

### **Del programa de repatriación al proyecto para reorientar los flujos migratorios**

Desde mediados del siglo xx se intensificó la migración interna y limítrofe hacia las principales ciudades argentinas, fenómeno que no solo respondió a las crisis de las economías regionales y a las innovaciones tecnológicas, sino también al crecimiento

de la demanda de trabajadores para ciertas ocupaciones –en general informales y mal pagas– de carácter urbano. Así, los migrantes de origen sudamericano (provenientes especialmente de Paraguay, Bolivia y Perú) que han arribado desde ese entonces a la Argentina se han caracterizado por poseer, en general, un acceso marginal y reducido al mercado laboral, segmentado por factores de género, étnicos, de clase y raciales. Esta configuración dio como resultado que estos migrantes se insertaran específicamente en aquellos sectores del mercado de trabajo que se distinguen por su precariedad. El empleo doméstico remunerado, el trabajo textil, la construcción, la fabricación de ladrillos, la producción hortícola en los cinturones verdes y la venta ambulante, constituyen las ocupaciones que acogen a un amplio conjunto de esta población (Bastia, 2007; Courtis & Pacecca, 2010; Gago, 2014; Magliano, 2017; Rosas, 2010). Estas trayectorias laborales fuertemente marcadas por condiciones de informalidad han dejado a las personas migrantes en una situación de desventaja y vulnerabilidad para el acceso a derechos; entre ellos, el de la vivienda. En las grandes ciudades del país esto se tradujo en una tendencia creciente: la virtual imposibilidad de estos colectivos migratorios de acceder al mercado inmobiliario formal y su concentración en espacios urbanos segregados en los cuales “la población de origen migrante [...] se encuentra sobrerrepresentada” (Vaccotti, 2014, p. 48). En el marco de este escenario, distintas estrategias habitacionales que podríamos denominar como de autoproducción, o “producción social del hábitat” (Ortiz Flores, 2012), emergieron entre estas poblaciones como un modo de hacer efectivo su derecho a la ciudad. La construcción de villas y asentamientos como espacios posibles para habitar las ciudades se destaca entre las estrategias de más larga data.

El crecimiento de población en estas áreas urbanas se convirtió en una preocupación para el Estado, materializándose en la adopción de una serie de leyes que buscaron erradicar las villas de los espacios urbanos a nivel nacional. Así, en 1964 se implementó el “Plan de vivienda para erradicar villas de emergencia” (Ley 16601) y, en la década siguiente, se avanzó con una Ordenanza Municipal en la Ciudad de Buenos Aires: el “Plan Integral de Erradicación de Villas de emergencia y asentamientos poblacionales precarios o transitorios”. Si bien dicho plan fue anunciado públicamente en distintos medios en 1976, la ordenanza que facultaba a la Municipalidad de Buenos Aires para ponerlo en práctica (Ordenanza N.º 33.652) fue sancionada el 13 de julio de 1977, cuando en la ciudad se organizaban los preparativos para el mundial de fútbol previsto para 1978 (Snitcofsky, 2008, p. 5). Fue en este contexto que se avanzó específicamente en un programa de repatriación de migrantes bolivianos que habitaban las villas. Si bien no se puede dar una cifra exacta de la cantidad de bolivianos que residían en esos espacios antes del acuerdo, debido a que fueron censadas en distintos meses y años, se calcula que en este período alrededor del 20% de la población total era de origen boliviano (Mugarza, 1985, p. 100).

El spot de la televisión pública argentina en el que se anunciaba el programa expresaba que “necesidades de reordenamiento edilicio determinaron un amistoso acuerdo entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Consulado General de la República de Bolivia, el que determinó el feliz retorno de varios

contingentes de ciudadanos bolivianos a distintas ciudades de su patria”.<sup>4</sup> En ese mismo registro, siempre con música festiva de fondo, la propaganda mostraba imágenes de familias bolivianas viajando en tren desde la estación de Retiro en Buenos Aires hasta la de Villazón en Bolivia, pues para hacer efectivo el programa, se contó con la participación activa de Ferrocarriles Argentinos, así como de la Dirección Nacional de Migraciones en Argentina (Mugarza, 1985, p. 101). La voz del locutor del spot oficial de la televisión pública confirmaba que “Cochabamba, La Paz, Oruro, muchos otros nombres podrían entrar en la lista de las ciudades que se unieron a los festejos dando cordial bienvenida”, y remataba: “esta gente retorna a su patria para aplicar los conocimientos adquiridos en esta República Argentina. Sin lugar a dudas, podrán aportar su imaginación y espíritu de sacrificio en la proyección y desarrollo de Bolivia. La hermandad latinoamericana es posible”. Quien les dio la bienvenida a los migrantes que fueron repatriados fue el propio presidente de Bolivia, Hugo Banzer. En un discurso ofrecido desde el Palacio Quemado, señaló:

Hermanos bolivianos, hoy más que nunca la patria que los vio nacer se siente feliz y alborozada al recibir en su regazo a sus hijos que por la fuerza de las circunstancias del pasado se vieron en la necesidad de buscar horizontes de realización más allá de nuestras fronteras.

Si bien el programa era presentado como “amistoso”, su firma de ninguna manera colocaba a las dos partes –la Municipalidad de Buenos Aires y el Estado boliviano– en igualdad de condiciones para su elaboración e implementación. Esto supone reconocer que el proceso de relocalización y repatriación, para el caso de los bolivianos, fue una decisión unilateral de la Municipalidad de Buenos Aires con el aval del gobierno argentino, luego aceptada –no sin tensiones– por el gobierno de Bolivia. Asimismo, la visión armoniosa del programa parece perder de vista que, en los hechos, la relocalización implicaba el traslado forzoso y compulsivo de la población, tanto migrante como nativa, porque habitaban las “villas de emergencia” que se buscaba erradicar. En este sentido, la visión de los medios de comunicación oficiales esconde una cuestión central: la concepción del Estado respecto de las personas que habitaban esos espacios. Debido a su condición de clase y a su adscripción étnico-racial, esas personas engrosaban el colectivo de la población “no deseada”. Era –y aún lo es– “no deseada” también debido a las formas de acceso a la ciudad; formas que, al apropiarse del espacio urbano a partir de la ocupación del terreno, impugnaban y desobedecían los “derechos de propiedad” (Harvey, 1993) en un proceso de movilidad que se inicia a mediados del siglo xx en el marco de las migraciones internas hacia las grandes ciudades.

Aunque en sus inicios el programa de relocalización y repatriación de migrantes bolivianos generó controversias con Bolivia en relación con el trato discriminatorio que recibían las personas de esa nacionalidad (Dandler & Medeiros, 1991), luego se llegó a un acuerdo entre ambos Estados. Fue así como, desde el gobierno de Bolivia, se terminó alentando el “retorno” de migrantes. En ese país, el programa encajaba con un contexto político en donde se establecía la necesidad de “retornar”

---

4 En <https://www.youtube.com/watch?v=iDJ0xcng6DM>

a los ciudadanos bolivianos que vivían en el exterior.<sup>5</sup> Para su concreción, cada parte asumía determinadas responsabilidades: mientras que el gobierno boliviano permitiría importaciones sin impuestos y prometía terrenos para edificar casas en Cochabamba, créditos para la construcción y la obtención de empleo; el gobierno argentino se comprometía a solventar el transporte a cambio de que los emigrantes entregaran sus documentos de residencia. Según indican Dandler y Medeiros (1991, p. 51), bajo este programa regresaron aproximadamente mil familias, pero el gobierno boliviano no cumplió con la totalidad de los compromisos asumidos. En cambio, el gobierno argentino fue mucho más “eficiente” en su propósito. Según cifras oficiales, en 1976, cuando comenzó a plantearse la relocalización, unas 213.823 personas habitaban las “villas de emergencia” de la ciudad de Buenos Aires, mientras que en 1983 ese número bajó hasta alcanzar las 12.593, mostrando que más de 200.000 personas fueron desalojadas durante este período (Snitcofsky, 2008, p. 5). Una gran parte de esas personas comenzó a poblar los asentamientos del conurbano bonaerense, mientras otras regresaron a sus provincias o países de origen (Jauri, 2011), como sucedió con un importante número de migrantes bolivianos que residían en estos espacios.

Ahora bien, pese a que muchos de quienes vivían en las villas fueron relocalizados y, en el caso de los migrantes, repatriados, la migración boliviana hacia Argentina se mantuvo, convirtiéndose en el segundo origen de la población extranjera residente en el país para el año 2010. Al igual que aquellos migrantes repatriados en la década de los setenta, los bolivianos que arribaron en las décadas siguientes continuaron enfrentando serias dificultades para acceder al mercado inmobiliario formal. Así pues, en las principales ciudades del país, estos migrantes siguieron compelidos a dirigirse hacia villas y asentamientos de la periferia urbana, conjuntamente con personas provenientes de Paraguay y Perú —la primera y tercera corriente migratoria residiendo en el país para el año 2010—. Allí, las dinámicas de producción social del hábitat que exploraremos en el siguiente apartado se convirtieron en la principal herramienta para acceder a una vivienda y hacer efectivo el derecho a la ciudad.

Como señalan diversos autores (Grimson & Caggiano, 2012; Marcos & Mera, 2018; Mera & Vaccotti, 2013, p. 186), estas dinámicas han generado ciertas construcciones discursivas que sostienen que en Argentina existiría una “inmigración ‘descontrolada’ y portadora de formas de precariedad habitacional”. Dicho en otras palabras, se han generado representaciones e imágenes sociales reproductoras de un sentido común que evalúa la migración sudamericana como un problema de la agenda pública frente al cual sería necesario desplegar respuestas políticas. Es en este contexto que se enmarca el “Proyecto para reorientar los flujos migratorios de Argentina”, dentro del cual la propuesta de relocalización de migrantes, internos y extranjeros, que viven en villas y asentamientos bonaerenses, puede pensarse como una cristalización de estos discursos. Si bien el proyecto aún no se ha formalizado, desde principios de 2018 hemos podido rastrear, en las declaraciones de los

---

5 Este contexto se vio plasmado en el Decreto-Ley de Inmigración 13344 sancionado en Bolivia en 1976. Para un análisis en profundidad de la política migratoria boliviana en perspectiva histórica, véase Domenech y Magliano, 2007.

principales funcionarios de la DNM, constantes referencias a la necesidad de orientar los flujos migratorios hacia “las zonas donde la Argentina necesita” (las cuales son siempre fuera de las grandes ciudades). Así por ejemplo, el 5 de mayo de 2018, en el marco de un acto institucional de la DNM, el titular de esa cartera, Horacio García, expresaba:

Empecemos a pensar en serio en la orientación de los flujos migratorios, éste es el desafío [...]. Migraciones radicó en dos años y medio a 520.000 personas. Es una cifra muy importante. Pero el 83% de esa cantidad, se radicó en Capital [Federal] y en el primer cordón bonaerense. Eso no le sirve a los migrantes, porque las posibilidades de plasmar sueños son mucho menores, ni tampoco le sirve a la Argentina. Por eso, sin dudas, este es el gran desafío que tenemos todos.<sup>6</sup>

Algunos días antes, en un discurso pronunciado en otro acto oficial, el mismo funcionario se había referido a esta cuestión en los siguientes términos:

Queremos avanzar en la orientación de los flujos migratorios hacia los lugares donde la Argentina necesita trabajo genuino y mano de obra capacitada y de quienes llegan sin capacitación [...]. Tenemos que estar dispuestos a abrirle la puerta a los migrantes y mostrarles dónde su trabajo va a ser más productivo en la Argentina. Sabemos que concentrar recursos humanos en la Capital Federal y en el primer cordón bonaerense ha sido un rotundo fracaso de 70 años de falta de política migratoria.<sup>7</sup>

Un discurso similar fue retomado en las declaraciones que el delegado de la DNM regional Córdoba realizó en el acto de celebración del Día del Inmigrante, el 4 de septiembre de 2018, y que pudimos registrar durante nuestro trabajo de campo. En sintonía con las declaraciones formuladas por su par nacional, el funcionario regional expresó:

Es necesario volver a poner la política al servicio del fenómeno migratorio, dado que nuestro país se creó, se formó y creció marcado por la migración y la llegada de todos aquellos extranjeros que eligieron este territorio. Por esto ahora asumimos un nuevo desafío, que es el de orientar y administrar los flujos migratorios a través de los lugares donde se necesita mano de obra, donde el talento de los migrantes puede ser aprovechado [...]. Por eso nos estamos ocupando de coordinar con los estados provinciales y municipales una política más inteligente que atienda las necesidades de un mercado laboral, que tenga en cuenta la distribución espacial de los habitantes y la situación de las economías regionales, pensando en los movimientos migratorios de origen interno y externo.

De algún modo, la reactualización, siempre latente, de los discursos en torno a la relocalización de ciertas poblaciones apunta a la invisibilización de quienes son constituidos como “no deseados”. Enmarcados en un relato que resalta los beneficios

6 Dirección Nacional de Migraciones /Noticia, 5 de julio de 2018 / “García en el lanzamiento de un informe sobre migrantes”. En <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/novedad.php?i=4156>

7 Dirección Nacional de Migraciones / Noticia, 24 de mayo de 2018 / “Se celebró el aniversario de la Revolución de Mayo”. En <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/novedad.php?i=4070>

de determinadas migraciones, se trata de “moverlas” hacia aquellos lugares, dentro y fuera del país (como sucedió en los setenta con los migrantes bolivianos), donde no “incomoden”.

En tal sentido, y sin ánimos de realizar un análisis comparativo,<sup>8</sup> podemos observar ciertas continuidades en la mirada desde la cual se concibe la presencia migrante en el espacio urbano: una mirada de tipo coyuntural que asocia diversas problemáticas relacionadas con la ciudad –como la vivienda, el espacio, la inseguridad, la informalidad, entre otras– a los migrantes sudamericanos, sin contemplar la complejidad que estructura las migraciones, tanto internas como internacionales, en materia de acceso al hábitat y la vivienda. En los próximos apartados indagaremos en esa complejidad, buscando reflexionar sobre la profundidad histórica de la segregación habitacional que afecta a las poblaciones migrantes en Argentina y que se expresa en sus formas de acceso y circulación por los espacios urbanos; formas que han configurado un “urbanismo subalterno” que abreva entre la informalidad y la agencia.

### **Migración y segregación urbana en Argentina: una mirada de largo alcance**

Desde hace algunos años, la relación entre migraciones sudamericanas y acceso a la vivienda ha cobrado un interesante dinamismo en el campo de estudios migratorios local. Una serie de estudios focalizados especialmente en el período de auge neoliberal que se inicia a partir de la década de los noventa, ha mostrado en extenso la gran cantidad de dificultades que las personas provenientes de países como Bolivia, Paraguay y Perú tienen que enfrentar en su acceso a la ciudad (Gago & García Pérez, 2014; Gallinati, 2015; Magliano, Perissinotti & Zenklusen, 2014; Marcos & Mera, 2018; Mera & Vaccotti, 2013; Perissinotti, 2016 y 2017a; Portes, Roberts & Grimson, 2008; Vaccotti, 2014 y 2017). Estas investigaciones revelaron que una gran proporción de migrantes sudamericanos que viven en las grandes ciudades de Argentina experimentan “formas de inserción habitacional deficitarias, lo que da cuenta de un proceso de vulneración de derechos hacia un amplio sector de la población” (Marcos & Mera, 2018, p. 58). Al hacinamiento, la precariedad de las viviendas y la irregularidad en la tenencia de las tierras en las que viven muchas de estas personas (Mera & Vaccotti, 2013), se les suman otras dificultades relativas a la falta de acceso a servicios básicos como el agua potable, la energía eléctrica y el gas natural.<sup>9</sup>

En efecto, una investigación basada en el censo de 2010 (Marcos & Mera, 2018) señala que, en Buenos Aires, “4 de cada 10 personas nacidas en países limítrofes o el Perú padece algún tipo de déficit habitacional; situación que solo afecta a alrededor

---

8 El programa de repatriación, así como el proyecto mencionado, son recuperados a modo de ejemplo para reflexionar sobre cierta *estabilidad* del “pensamiento de Estado”, pero no reconstruyen la totalidad de las políticas, programas y proyectos implementados para dar respuesta a la concentración de los migrantes en áreas concretas de las ciudades.

9 La relación entre migraciones internacionales y segregación urbana no es privativa de Argentina; por el contrario, se da también en otros países de América Latina. El caso de la migración peruana en Santiago de Chile es, tal vez, el que mayores similitudes presenta con el caso aquí abordado (véase Arias, Moreno & Núñez, 2010; Ducci & Rojas Symmes, 2010; Margarit Segura & Bijit Abde, 2014; Torres & Hidalgo, 2009).

de 1 de cada 10 personas del total de la ciudad” (p. 70). Ese mismo estudio señala que “una alta proporción de migrantes nacidos en países limítrofes o en el Perú (casi tres de cada 10) residen en urbanizaciones de origen informal”, dato que “da cuenta de una marcada relación entre inmigración y pobreza en Buenos Aires, y refleja la existencia de condiciones de acceso a la vivienda excluyentes hacia ciertos grupos, para muchos de los cuales la única forma de asentarse pasa por tales alternativas de hábitat informal” (p. 76). Para el caso de Córdoba, otra investigación basada en los datos del censo 2010 (Molinatti & Peláez, 2017) muestra que la población boliviana y peruana residente en la ciudad se encuentra en condiciones de segregación habitacional, viviendo mayoritariamente en zonas periféricas del noreste y suroeste de la ciudad y “en condiciones residenciales deficientes” (p. 9). Según esta investigación, más del 36% de las personas provenientes de estos países habita en casas constructivamente inadecuadas, el 40% de sus viviendas no tiene acceso a servicios básicos, y casi el 16% de los hogares presenta hacinamiento. Todos estos índices se encuentran por encima de los valores promedio del total de la ciudad.

Poniendo en diálogo las preocupaciones relativas al contexto más actual con medidas adoptadas en otros momentos históricos, proponemos restituir una mirada que, sin desconocer las especificidades que el escenario neoliberal les imprime a las dificultades que los migrantes sudamericanos deben enfrentar para acceder a la vivienda, recupere la historicidad de la informalidad que ha marcado la vida de un amplio conjunto de las diversas poblaciones migrantes en la Argentina, expresada en las múltiples barreras para obtener un lugar donde vivir. Buscamos mostrar, entonces, cómo los clivajes de raza, clase social, origen nacional y género, entre otros, son constitutivos de las experiencias espaciales y habitacionales que involucran a la población migrante en Argentina, dando lugar a formas concretas de inclusión diferencial (Mezzadra & Neilson, 2016). Es decir, los modos en que el acceso a la ciudad por parte de la población migrante se han visto históricamente atravesados por fronteras internas que crean y recrean formas de subordinación, discriminación y segmentación.

Apelando a una mirada de largo alcance, vale referir que ya los migrantes europeos que llegaron a la Argentina a fines del siglo XIX y comienzos del XX enfrentaron condiciones de precariedad en su inserción espacial a las ciudades (Devoto, 2003; Otero & Pellegrino, 2004; Pascual, 2017; Suriano, 1983). En aquel momento histórico, los conventillos –las casas de inquilinato que se encontraban alejadas de las zonas centrales y que resultaron los lugares de arribo de un importante conjunto de esa población– se convirtieron en una expresión de las desigualdades en el acceso al espacio urbano. También estos modos de inserción fueron objeto de políticas públicas restrictivas: según indica Pascual (2017, p. 240), la erradicación de los conventillos estaba respaldada por un consenso político generalizado a comienzos del siglo XX, bajo un discurso higienista que enmascaraba la violencia estatal detrás de una supuesta “garantía sanitaria” que bregaba por mejorar las condiciones de vida de las personas que habitaban esos espacios.

A partir de la década de 1930, con el crecimiento de la migración interna y regional a las ciudades, comenzaron a surgir en Buenos Aires otras formas de hábitat popular, como las urbanizaciones sobre tierras vacantes, conocidas luego como “villas

de emergencia”. Según señala Di Virgilio (2015), a fines de esa década los migrantes desocupados (internos y externos) comenzaron a asentarse en Puerto Nuevo (Villa Esperanza) y Villa Retiro a partir del emplazamiento de casillas precarias y la construcción estatal de viviendas transitorias. En un comienzo, el asentamiento en estos espacios era pensado como una solución de carácter momentáneo. Sin embargo, agrega la misma autora, “con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y con la crisis económica, se convirtió en una solución habitacional de carácter permanente” (p. 670). Así, en las décadas venideras, estos espacios se transformaron, al decir de Ratier (en Pacecca, 2010, p. 80), en el “lugar de destino de la migración”: constreñidos por dificultades económicas derivadas de sus inserciones laborales precarias e informales y ante la falta de políticas públicas de vivienda, los migrantes internos y externos que llegaron a las grandes ciudades entre las décadas de los cuarenta y setenta no tuvieron otra alternativa que instalarse en las villas.

Posteriormente, durante la década de los ochenta, cuando las tomas de tierra para la construcción de asentamientos en la zona sur del conurbano bonaerense se consolidaban como una estrategia de acceso a la ciudad para los sectores más desfavorecidos económicamente, los migrantes sudamericanos se reorientaron hacia allí, llegando a constituir el 20% de la población total de esos espacios (Merklen, 1997). Sucede que, “el mercado informal de tierra y vivienda constituye el principal canal de acceso de los sectores populares” (Di Virgilio, 2015, p. 652), sectores a los que históricamente han pertenecido los migrantes sudamericanos en Argentina. Y lo mismo podría decirse para los demás países de nuestro continente: como muestran Rodríguez, Rodríguez y Zapata (2018, p. 130), “la toma de tierras y la consolidación de villas y asentamientos es un proceso social –no estatal– de producción de origen no mercantil de la provisión de bienes urbanos necesarios para la vida, que ha caracterizado históricamente el proceso de crecimiento y desarrollo de las ciudades latinoamericanas”. De hecho, según estimaciones realizadas por el informe 2016 de UN Hábitat, se calcula que para el 2014 más 100 millones de personas en América Latina residían en asentamientos populares, lo que implica “condiciones de concurrentes déficits, como ser de servicios básicos, de infraestructura, equipamientos y vivienda” (Zavattiero, 2016, p.120).

Podemos decir entonces que, lejos de lo que algunos discursos sociales y políticos plantean, la relación entre migración y segregación urbana no constituye una cuestión novedosa. Ahora bien, este reconocimiento, como señalan Mera y Vaccotti (2013, p. 179), no supone asumir una relación unívoca entre un fenómeno y otro, ya que, cuando se realiza, esta asociación tiende a cargarse “de sentidos perniciosos que esencializan y culpabilizan a [los migrantes] de procesos sociales que los trascienden”, alimentando actitudes de estigmatización. Por el contrario, la relación entre los procesos migratorios provenientes de los países sudamericanos y el asentamiento de estas poblaciones bajo modalidades informales de empleo y habitación, se inscribe en un contexto histórico de larga data, que conjuga trayectorias laborales fuertemente precarizadas con “un mercado inmobiliario excluyente [y con] un Estado que no ha logrado implementar políticas habitacionales de carácter integral, que solucionen el problema del acceso al suelo” de los sectores populares, sean estos migrantes o nacionales (Mera & Vaccotti, 2013, p. 195). En este sentido, quizás sea

necesario referir que, aunque la población migrante se encuentre sobrerrepresentada en villas y asentamientos, no es esta población la que nutre mayoritariamente esos espacios. Por ejemplo, en Córdoba, para el año 2010 solo el 0,5% de los habitantes de villas era de origen boliviano y solo el 0,9%, peruano; el resto estaba compuesto por residentes “nativos” (Molinatti & Peláez, 2017). Es decir, no es tanto que las villas y asentamientos estén conformados mayoritariamente por migrantes, sino que estos espacios son los lugares donde mayor concentración de migrantes se puede observar. Como sostiene Margulis (García, 2011, p. 96), las ciudades argentinas no han logrado acoger plenamente a los migrantes.

Así pues, señalar la compleja relación entre migración y segregación urbana permite dar cuenta de la profundidad temporal de este fenómeno: un importante conjunto de los migrantes, internos y externos, han enfrentado históricamente constricciones materiales para el acceso a la vivienda. Constricciones que encuentran su base en un “pensamiento de Estado” que ha configurado a ciertos flujos migratorios como “problema”. Constricciones que, en su historicidad, vienen obligando a estas personas a desarrollar una serie de estrategias para garantizar su acceso a la ciudad. A través de esas estrategias, incluso si atravesados por una fuerte segregación, los migrantes desempeñan un rol decisivo en la construcción de las ciudades. Valiéndonos del concepto de “urbanismo subalterno” y de su invitación a pensar contra las narrativas “apocalípticas y distópicas” (Roy, 2011, p. 224) que ven en espacios como las villas y los asentamientos únicamente lugares de privación y desposesión, nos interesa poner de relieve toda la capacidad de *agencia* que esos espacios condensan.

### **Acceso a la ciudad: entre la informalidad y la agencia**

Desde hace más de seis años venimos realizando trabajo de campo etnográfico en los barrios Pueblos Unidos y Los Artesanos, dos asentamientos populares ubicados en zonas periféricas de la ciudad de Córdoba y habitados casi en su totalidad por migrantes provenientes de Perú, Bolivia y Paraguay. Siguiendo la categorización que propone Ortiz Flores (2012), ambos espacios podrían considerarse como urbanizaciones creadas a partir de procesos de “producción social del hábitat”. Con este concepto, y recuperando gran parte de la literatura latinoamericana en relación a este tema, el autor se refiere a “todos aquellos procesos generadores de espacios habitables, componentes urbanos y viviendas que se realizan bajo el control de auto-productores y otros agentes sociales que operan sin fines de lucro” (Ortiz Flores, 2012, p. 73). Como señalan diversas investigaciones (Azuela de la Cueva, 1993; Di Virgilio, 2015; Di Virgilio & Rodríguez, 2013; Zavattiero, 2016), la producción social del hábitat se mantuvo históricamente como una alternativa para que los sectores populares de América Latina pudiesen acceder a la vivienda. En contextos caracterizados por altos índices de precariedad laboral, “parte importante de la población se ve obligada a producir social y directamente su hábitat, orientados por la lógica de necesidad” (Rodríguez, Rodríguez & Zapata, 2018, p. 130). En los países del sur global, un 50% de las viviendas y componentes del hábitat ha sido producido y distribuido mediante mecanismos de autoproducción (Ortiz Flores, 2012, p. 73).

A pesar de las especificidades relativas a cada contexto particular (Azuela de la Cueva, 1993), la producción social del hábitat en América Latina posee algunas particularidades: en general, los asentamientos se construyen a partir de ocupaciones colectivas e individuales que, con el apoyo de distintas organizaciones civiles y ONG, van generando progresivamente las condiciones básicas para residir y habitar esos espacios. Los procesos de construcción de asentamientos populares que hemos registrado durante nuestro trabajo de campo guardan correspondencia y similitud con estas características: a lo largo de los seis años que han pasado desde que comenzamos a asistir regularmente a Pueblos Unidos y Los Artesanos, hemos visto cómo los migrantes que empezaron a habitar esos espacios transformaron, con su trabajo y esfuerzo, terrenos baldíos en barrios *habitables*. Este proceso comenzó con la apropiación de predios (en su mayoría, fiscales), el desmalezamiento, la marcación de lotes y la construcción de casillas informales que garanticen la ocupación del espacio (Magliano, Perissinotti & Zenklusen, 2014; Perissinotti, 2016). A través de avisos informales entre “compatriotas”, los migrantes pusieron a jugar sus redes migratorias (Pedone, 2010) para lograr el acceso y la circulación en la ciudad. Con el correr del tiempo, las casillas informales se fueron convirtiendo en casas de *material noble* (principalmente, cemento y ladrillos) y la precariedad de las ocupaciones fue menguando, llegando a contar actualmente con redes de agua potable y luz eléctrica. Asimismo, ambos espacios fueron adquiriendo legitimidad gracias al trabajo de demanda de derechos que llevan adelante, cotidianamente, muchos de los habitantes de esos barrios. Un trabajo que, sin solución de continuidad con el de aquellos migrantes de mediados del siglo xx que registran los trabajos de Di Virgilio (2015), Merklen (1997) y Ratier (en Pacecca, 2010), ha configurado, a partir del ejercicio directo de ciudadanía y democracia, lo que podríamos denominar un “urbanismo subalterno”.

Siguiendo la propuesta de Roy (2011), entendemos que esta categoría resulta fértil, aún con sus limitaciones, para comprender las formas en que gran parte de la población del sur global accede a la vivienda. Como señala la autora, la perspectiva del urbanismo subalterno nace como un paradigma que busca interrogar y echar luz sobre las formas de agencia popular implicadas en la construcción de espacios tradicionalmente señalados como “barrios marginales”. En la búsqueda por evitar los prejuicios asociados a aquellas miradas que, o bien ignoran o bien demonizan estas formas de urbanización, dicha perspectiva da cuenta de los asentamientos populares como terrenos de habitación, medios de subsistencia, autoorganización y participación política, buscando “conferir reconocimiento a espacios de pobreza y formas de agencia popular que a menudo permanecen invisibles y descuidadas en los archivos e investigaciones de la teoría urbana” (Roy, 2011, p. 224). En contraposición a las lecturas simplistas que se encuentran a la base de las representaciones e imágenes sociales que asocian migración y déficit de vivienda, la perspectiva del urbanismo subalterno nos permite reconocer en esa periferia urbana autoconstruida y habitada, mucho más que privación, informalidad, pobreza y problemas habitacionales.

Articulando los esfuerzos del urbanismo subalterno con las propuestas de Chatterjee (2011) y de Harvey (2008), sostenemos entonces que los procesos de producción social del hábitat que tienen como protagonistas a migrantes sudamericanos que

habitan en las grandes ciudades de Argentina, pueden leerse en términos del trabajo político socialmente necesario para garantizar su derecho a la ciudad. Como señala Chatterjee (2011), en las democracias emergentes del mundo contemporáneo, no todos los ciudadanos gozan de iguales posibilidades para ejercer sus derechos. Por el contrario, las poblaciones subalternas (“los gobernados”, dirá el autor), son solo “tenuemente e, incluso, ambigua y contextualmente, portadores de derechos ciudadanos en el sentido imaginado por la Constitución” (Chatterjee, 2011, p. 216). Ahora bien, eso no quiere decir que los “gobernados” se encuentren excluidos de la política. Quiere decir, en todo caso, que la política popular debe apelar, en los hechos, a otras relaciones con el Estado, que el autor define como el conjunto de prácticas a través de las cuales las personas les dicen a sus gobernantes cómo quieren ser gobernadas. Es en este proceso, señala, que la ciudadanía se constituye en “sociedad política”. La organización y la coordinación de acciones colectivas directas para demandar al Estado el cumplimiento de los derechos cívicos formal y socialmente consagrados como fundamentales (tales como el derecho a la vivienda para el caso que aquí nos ocupa) constituyen los medios por excelencia de la sociedad política. En efecto, durante nuestro trabajo de campo hemos podido advertir que la construcción de estos asentamientos demanda a sus residentes un trabajo cotidiano permanente que excede la toma de terrenos propiamente dicha. Antes y después de esta acción, los vecinos debieron organizar colectivamente distintas acciones en pos de tornar esos terrenos *habitables*: desde asambleas barriales y limpiezas colectivas hasta reuniones con funcionarios estatales, manifestaciones y marchas para reclamar por sus derechos (véase Perissinotti, 2017b). ¿Qué son todas estas acciones, este *esfuerzo* al que una y otra vez se refirieron nuestros interlocutores, sino la lucha colectiva político-social que el ejercicio del “derecho a la ciudad” demanda (Harvey, 2008)?

Ahora bien, siguiendo la propuesta de Roy (2012) acerca de cómo utilizar analíticamente los postulados del urbanismo subalterno, aún resta una aclaración por hacer. Llamar la atención sobre todo aquello que estos modos de autoconstrucción del espacio encierran no implica, de ninguna manera, realizar una reivindicación acrítica de estas prácticas. De hecho, como hemos podido observar a lo largo de nuestro trabajo de campo, la presencia “adelgazada” y “economizada” del Estado (De Marinis, 2011) se hace sentir en el transcurrir cotidiano de los habitantes de estos espacios. Así, por ejemplo, es común que durante los días de verano escasee el agua, o que los días de invierno se desborden las precarias conexiones eléctricas. Asimismo, las calles de tierra suelen inundarse a la primera lluvia, puesto que no existen desagües que faciliten el drenaje. Por esas mismas calles, es difícil que ingrese una ambulancia o un móvil policial, dada su fisonomía. En este sentido, reconocer la agencia implicada en los procesos de autoconstrucción del espacio que desde la segunda mitad del siglo xx tienen como protagonistas a migrantes sudamericanos en las ciudades argentinas no implica desconocer estas dificultades. Supone, en todo caso, reconocer las formas creativas en las que estos sujetos, varones y mujeres (como miembros de las clases populares), han sabido responder al adelgazamiento del Estado. Esta articulación –tensa, aleatoria– entre constreñimientos y resistencias muestra que “existe una *constelación de mundos autónomos* erigidos combativamente y en cuyo interior se afirma siempre, de mil maneras diferentes, una férrea indisponibilidad hacia cualquier gobierno de los

hombres y las cosas, hacia el *planning* como proyección y rentabilización totales de la realidad” (Consejo Nocturno, 2018, p. 8, énfasis en el original).

### Consideraciones finales

En mayo de 2017, la circulación en los medios de comunicación de un proyecto del Ejecutivo nacional para la relocalización de habitantes de villas y asentamientos del conurbano y ciudad de Buenos Aires llamó nuestra atención, en tanto se enunciaba como explícitamente destinado al traslado de migrantes, internos y externos. Indagando en esta cuestión, encontramos que no era la primera vez que en Argentina se intentaba llevar adelante una política semejante, sino que en otras oportunidades se implementaron medidas en ese tono. Una de ellas resultó el programa de repatriación firmado en 1977 entre la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires y el gobierno boliviano, el cual tenía como propósito central erradicar a la población de este origen que vivía en las “villas miseria” de la capital. Reconociendo entonces que las formas de acceso a la ciudad por parte de la población migrante sudamericana han constituido una preocupación para el Estado desde mediados del siglo xx (antes lo había sido la migración europea que llegaba a determinadas zonas urbanas), en este artículo buscamos visibilizar la profundidad histórica de esa problemática. En esa tarea, pudimos comenzar a reconstruir un “pensamiento de Estado” que, en distintos contextos y bajo formas diferentes de gobierno, ha mantenido cierta *estabilidad* en el modo de pensar políticamente la articulación entre migración y problemáticas habitacionales.

Asimismo, dimos cuenta de que, en el marco de procesos de inclusión diferencial, el acceso a la ciudad se vio condicionado por fuertes restricciones –en especial relacionadas con modos de inserción laboral marcados por la precariedad y la informalidad– y, a la vez, por formas de *agencia* que los propios migrantes desplegaron en pos de validar una presencia cuestionada en términos sociales y políticos. Formas de agencia que se materializan en procesos de autoconstrucción de los espacios urbanos subalternos.

Para finalizar, lo que nos interesa resaltar en este trabajo –y que está en la raíz de nuestra perspectiva teórica y política– es que la presencia de un amplio conjunto de la población migrante sudamericana en villas y asentamientos informales de las ciudades argentinas no se debe a una condición *natural* vinculada con el origen nacional y la adscripción étnico-racional; al contrario, es consecuencia de los efectos de un “pensamiento de Estado” que, con relativa *estabilidad* y *persistencia*, ha configurado una serie de visiones en torno a aquellas personas concebidas como “no nacionales” –incluyendo aquí no solo a ciertos extranjeros, sino también nativos–, que han permeado formas concretas de discriminación o, mejor dicho, de inclusión diferencial, y que se manifiesta en determinadas trayectorias laborales, educativas, espaciales, políticas. Se trata, en todo caso, de evitar caer en la mirada coyuntural que parece primar en las políticas y programas analizados, a partir de nutrirla del espesor y de la profundidad histórica que estos procesos encierran.

## Referencias bibliográficas

- Arias, G., Moreno, R. & Núñez, D. (2010). Inmigración latinoamericana en Chile: analizando perfiles y patrones de localización de la comunidad peruana en el Área Metropolitana de Santiago (AMS). *Tiempo y Espacio*, (25), 1-16. En <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/TYE/article/view/1769>
- Azueta de la Cueva, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55(3), 133-168. <https://doi.org/10.2307/3540926>
- Bastia, T. (2007). From mining to garment workshops: Bolivian migrants in Buenos Aires. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33(4), 655-669. <https://doi.org/10.1080/13691830701265628>
- Caceres, P. (2003). Análisis cualitativo de contenido: una alternativa metodológica alcanzable. *Psicoperspectivas*, 2(1), 53-82. En <http://psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/view/3>
- Chatterjee, P. (2011). La política de los gobernados. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2), 199-231. En <http://www.scielo.org.co/pdf/rcan/v47n2/v47n2a09.pdf>
- Consejo Nocturno (2018). *Un habitar más fuerte que la metrópoli*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Courtis, C. & Pacecca, M. I. (2010). Género y trayectoria migratoria: mujeres migrantes y trabajo doméstico en el Área Metropolitana de Buenos Aires. *Papeles de Población*, 16(63), 155-185. En [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-74252010000100006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252010000100006)
- Cravino, M. C. (2018). Política migratoria y erradicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar: la expulsión de migrantes de países limítrofes. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 5(10), 76-93. En <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/clepsidra/article/view/Cravino>
- Dandler, J. & Medeiros, C. (1991). Migración temporaria de Cochabamba, Bolivia, a la Argentina: Patrones e impacto en las áreas de envío. En P. Pessar (ed.), *Fronteras permeables* (pp. 19-54). Buenos Aires: Planeta.
- De Marinis, P. (2011). Derivas de la Comunidad: algunas reflexiones preliminares para una teoría sociológica en (y desde) América Latina. *SINAIS. Revista Eletrônica*, 1(9), 92-126. <https://doi.org/10.25067/s.v1i09.2781>
- Decreto-Ley de Inmigración 13344, Bolivia (1976). En [www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/7835.DECRETO.doc\\_INMI\\_1976.doc](http://www.flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/7835.DECRETO.doc_INMI_1976.doc)
- Devoto, F. (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Di Virgilio, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(3), 651-690. <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v30i3.1496>
- Di Virgilio, M. M. & Rodríguez, M. C. (2013). Prólogo. La producción social del hábitat en América Latina: desafíos para una Región en transformación. En M. M. Di Virgilio & M. C. Rodríguez (comps.), *Producción social del hábitat* (pp. 9-20). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

- Dinatale, M. (2017, mayo 28). El plan del Gobierno para trasladar inmigrantes del GBA y la Capital al interior del país. *Infobae*. En <https://www.infobae.com/politica/2017/05/28/el-plan-del-gobierno-para-trasladar-inmigrantes-del-gba-y-la-capital-al-interior-del-pais/>
- Domenech, E. & Magliano, M. J. (2007). Migraciones internacionales y política en Bolivia: pasado y presente. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 21(62), 3-42. En <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/15.pdf>
- Ducci, M. E. & Rojas Symmes, L. (2010). La pequeña Lima: Nueva cara y vitalidad para el centro de Santiago de Chile. *EURE*, 36(108), 95-121. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612010000200005>
- Gago, V. (2014). *La razón neoliberal. Economías barrocas y pragmática popular*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Gago, V. & García Pérez, E. (2014). Ciudad próspera, ciudad monstruosa: nuevas racionalidades urbanas a partir del caso Indoamericano. *Quid*, 16(4), 66-83. En <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1152>
- Gallinati, C. (2015). Vivir en la villa y luchar por la vivienda. O sobre una de las formas de ser migrante en la ciudad de Buenos Aires. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*, (2), 51-78. En <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/odisea/article/view/2268>
- García, M. I. (2011). Una conversación con Mario Margulis. *Temas de Antropología y Migración*, (1), 91-100. En <http://migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista1/Articulo10.pdf>
- Grimson, A. & Caggiano, S. (2012). Xenofobias descontroladas. En S. Caggiano et al., *Racismo, violencia y política. Pensar el Indoamericano, dos años después* (pp. 61-79). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Harvey, D. (1993). The social construction of space and time: a relational theory. *Geographical Review of Japan*, 67(2), 126-135. <https://doi.org/10.4157/grj1984b.67.126>
- Harvey, D. (2008). The right to the city. *New Left Review*, (53), 23-40. En <https://newleftreview.org/issues/II53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city>
- Jauri, N. (2011). Las villas de la ciudad de Buenos Aires: una historia de promesas incumplidas. *Question. Revista Especializada en Periodismo y Comunicación*, 1(29). En <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/565>
- Ley 16601, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Argentina (1964). Plan de vivienda para erradicar villas de emergencia. *Boletín Oficial*, 11 de diciembre de 1964. En <https://bit.ly/2MXUbmT>
- Magliano, M. J. (2017). Las trabajadoras invisibles: experiencias laborales de mujeres migrantes en Argentina. *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, 1(1), 1-23. En <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/lat/article/view/228>
- Magliano, M. J., Perissinotti, M. V. & Zenklusen, D. (2014). Estrategias en torno a las formas de apropiación y organización del espacio en un barrio de migrantes de la ciudad de Córdoba. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29(3), 513-539. [://dx.doi.org/10.24201/edu.v29i3.1470](https://doi.org/10.24201/edu.v29i3.1470)
- Marcos, M. & Mera, G. (2018). Migración, vivienda y desigualdades urbanas: condiciones socio-habitacionales de los migrantes regionales en Buenos Aires. *Revista INVI*, 33(92), 53-86. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000100053>

- Margarit Segura, D. & Bijit Abde, K. (2014). Barrios y población inmigrantes: el caso de la comuna de Santiago. *Revista INVI*, 29(81), 19-77. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582014000200002>
- Merklen, D. (1997). Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires. *Nueva Sociedad*, (149), 162-177. En <http://nuso.org/articulo/organizacion-comunitaria-y-practica-politica-las-ocupaciones-de-tierras-en-el-conurbano-de-buenos-aires/>
- Menazzi Canese, L. (2013). Ciudad en dictadura. Procesos urbanos en la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar (1976-1983). *Scripta Nova*, 17(429). En <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-429.htm>
- Mera, C. & Vaccotti, L. (2013). Migración y déficit habitacional en la ciudad de Buenos Aires. Resignificando el “problema”. *Argumentos*, (15), 176-202. En <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/906>
- Mezzadra, S. & Neilson, B. (2016). *La frontera como método*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Molinatti, F. & Peláez, E. (2017). Residential segregation and adequate housing among migrants from Bolivia and Peru in Córdoba, Argentina. *Migraciones Internacionales*, 9(2), 9-36. <http://dx.doi.org/10.17428/rmi.v9i33.51>
- Mugarza, S. (1985). Presencia y ausencia boliviana en la ciudad de Buenos Aires. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, (1), 98-106.
- Ordenanza Municipal 33652, Argentina. (1977). *Erradicación de villas de emergencia y asentamientos poblacionales precarios o transitorios*. [Ord. 39753, de 1984, deroga totalmente Ord. 33652 Erradicación de villas de emergencia y asentamientos poblacionales precarios o transitorio, publicada en el Boletín Municipal nº 15.563]. En <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/74154>
- Ortiz Flores, F. (2012). *Producción social de la vivienda y el hábitat. Bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales*. México DF: Habitat International Coalition.
- Otero, H. & Pellegrino, A. (2004). Patrones de residencia e integración de migrantes en Buenos Aires y Montevideo durante la migración masiva. En H. Otero (dir.), *El mosaico argentino. Modelos y representaciones del espacio y de la población* (pp. 19-70). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Pacecca, M. I. (2010). El antropólogo como informante. Una conversación con Hugo Ratier. *Temas de Antropología y Migración*, (0), 78-84. En <http://migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista0/entrevista.pdf>
- Pascual, C. M. (2017). Espacios ausentes. Conventillo, rancho y periferia: emergentes urbanos de la segregación. Rosario, Argentina (1900-1935). *Historelo*, 9(18), 232-270. <https://doi.org/10.15446/historelo.v9n18.57736>
- Pedone, C. (2010). Cadenas y redes migratorias: propuesta metodológica para el análisis diacrónico-temporal de los procesos migratorios. *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, (19), 101-132. <https://doi.org/10.5944/empiria.19.2010.2016>
- Pedretti, L. (2018). Ditadura, remoções forçadas e a luta dos moradores de favelas da Guanabara (1963-1973). *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudos sobre Memória*, 5(10), 94-115. En <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/clepsidra/article/view/Pedretti/45454575758901>

- Perissinotti, M. V. (2016). Un lugar donde vivir. Las luchas migrantes por el acceso al espacio urbano en la ciudad de Córdoba (Argentina). *REMHU. Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 24(47), 59-76. <http://dx.doi.org/10.1590/1980-85852503880004705>
- Perissinotti, M. V. (2017a). *Un lugar donde vivir. Procesos migratorios y experiencias políticas en un barrio de la ciudad de Córdoba*. Tesis de Maestría, Maestría en Antropología, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- Perissinotti, M. V. (2017b). Construir territorios habitables, o sobre el involucramiento político de mujeres migrantes en la ciudad de Córdoba, Argentina. En *Libro de Actas: XII Reunión de Antropología del Mercosur: grupos de trabajo* (7413-7428). Posadas, Misiones: Universidad Nacional de Misiones. En <http://ram2017.com.ar/?p=2144>
- Portes, A., Roberts, B. & Grimson, A. (2008). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Zacatecas: Porrúa.
- Rockwell, E. (2009). *La experiencia etnográfica: historia y cultura en los procesos educativos*. Buenos Aires: Paidós.
- Rodríguez, M. C., Rodríguez, M. F. & Zapata, M. C. (2018). Mercantilización y expansión de la inquilinización informal en villas de Buenos Aires, Argentina. *Revista INVI*, 33(93), 125-150. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582018000200125>
- Rosas, C. (2010). *Implicaciones mutuas entre el género y la migración. Mujeres y varones peruanos arribados a Buenos Aires entre 1990 y 2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- Roy, A. (2011). Slumdog cities: subaltern urbanism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 35(2), 223-238. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>
- Sayad, A. (2010). *La doble ausencia. De las ilusiones del emigrado al padecimiento del inmigrado*. Barcelona: Anthropos.
- Snitcofsky, V. L. (2008). Identidad y experiencia en las villas de Buenos Aires. *v Jornadas de Sociología de la UNLP* (Universidad Nacional de La Plata), La Plata, Buenos Aires, Argentina. En <https://www.academica.org/000-096/61.pdf>
- Suriano, J. (1983). *La huelga de inquilinos de 1907*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Torres, A. & Hidalgo, R. (2009). Los peruanos en Santiago de Chile. Transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes. *Polis. Revista Latinoamericana*, 8(22), 307-326. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682009000100018>
- UN-Habitat (2016). *Urbanization and development. Emerging futures. World Cities Report 2016*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme.
- Vaccotti, L. (2014). Migraciones, espacio y política. Perspectivas teóricas para el abordaje del rol del Estado en la “lucha por la vivienda” (Ciudad de Buenos Aires, 2001-presente). *Estudios Sociales Contemporáneos*, (11), 38-50. En [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/6822/04-vaccotti-esc11.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/6822/04-vaccotti-esc11.pdf)
- Vaccotti, L. (2017). Migraciones e informalidad urbana. Dinámicas contemporáneas de la exclusión y la inclusión en Buenos Aires. *EURE*, 43(129), 49-70. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200003>
- Zavattiero, G. (2016). Transformaciones urbanas, segregación social y déficit habitacional: ¿una relación sincrónica en América Latina y Paraguay? *Revista Estudios Paraguayos*, 34(2), 117-154. En <http://epy.dreamhosters.com/index.php/RESPY/article/view/41>



# Centralidad de actores y bloques en las redes organizativas de movilización en el conflicto por el Plan Regulador Comunal de Peñalolén el año 2011

**Roberto Cantillan.** Universidad de Santiago, Santiago, Chile.

**José Herrera.** Universidad de Chile, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | En el Chile de la última década, los análisis de la acción colectiva en episodios de conflicto urbano se han enfocado en los mecanismos cognitivos de subjetivación política que se despliegan en la praxis de los movimientos sociales. De manera complementaria, este artículo se enfoca en los procesos de emergencia de identidades políticas, analizando las dinámicas de influencia y coordinación entre organizaciones voluntarias involucradas en un conflicto particular. Entre los resultados, se destaca la heterogeneidad de los actores más prominentes, pero con una marcada capacidad de intermediación de algunas organizaciones de pobladores. A nivel estructural, el análisis de bloques indica que una dinámica de coordinación de movimiento social se desplegó a través de la interacción de dominios de acción colectiva diferenciados, y que fue esta relación lo que determinó su mayor probabilidad de influencia.

**PALABRAS CLAVE** | redes, movimientos sociales, conflicto social.

**ABSTRACT** | *In the Chile of the last decade, the analysis of collective action in episodes of urban conflict has focused on the cognitive mechanisms of political subjectivation that are deployed in the praxis of social movements. In a complementary way, this article focuses on the emergency processes of political identities, analyzing the dynamics of influence and coordination between voluntary organizations involved in a particular conflict. Among the results, the heterogeneity of the most prominent actors stands out, but with a marked capacity of intermediation of some organizations of settlers. At the structural level, the analysis of blocks indicates that a dynamic of social movement coordination was deployed through the interaction of differentiated collective action domains, and that it was this relationship that determined its greater probability of influence.*

**KEYWORDS** | *networks, social movements, social conflict.*

Recibido el 21 de junio de 2018, aprobado el 28 de enero de 2019.

E-mails: R. Cantillan, roberto.cantillan@usach.cl | J. Herrera, jose.herrera@ciae.uchile.cl

## Antecedentes

Los procesos de neoliberalización desplegados a partir de la década de los ochenta en Latinoamérica han devenido en una alta concentración de la riqueza y el poder (Banco Mundial, 2013). En este marco, el aumento de las desigualdades y de la conflictividad suele tener como correlato político la activación de procesos de desdemocratización (Tilly, 2000; 2010) y, por lo tanto, de aumento de las constricciones a la influencia popular sobre la política pública. El separatismo social generalizado se instala como tendencia y se hace particularmente evidente en la organización del espacio urbano (Rosanvallon, 2012; Davis, 2014) toda vez que el territorio y sus configuraciones se han convertido en los indicadores más evidentes de las nuevas desigualdades. Al mismo tiempo, los territorios se convierten en los espacios de articulación de identidades políticas emergentes a través de los movimientos sociales (Merklen, 2010; Svampa, 2008).

En Chile, la hegemonía neoliberal articula estructuras relacionales y normativas (Scott, 2011) en configuraciones sociopolíticas que tienden a desarrollar integración social a través del despliegue de mecanismos de mercado (Garretón, 2001). En términos urbanos, desde los años ochenta, la *explotación* y la *licitación competitiva* de los recursos presentes en la ciudad (Harvey, 2007) han contribuido a la homogeneización de los espacios urbanos a través de procesos de segregación y gentrificación de las categorías sociales populares (Skewes, 2001).

En términos normativos, la demanda por recursos urbanos queda restringida a la demanda por propiedad privada y, por lo tanto, en la obtención individual de derechos exclusivos y privilegios monopolistas sobre cierta porción de espacio/suelo. La política de vivienda se enfoca así en subvencionar la demanda de consumidores que acceden a este bien a través del mercado (Özler, 2012; Pulgar, 2012). Al mismo tiempo esta ciudadanía propietaria que deja de estar interesada por la política de los bienes comunes, a la vez que se retrae a la formación de identidades en círculos primarios (Castells, 2005; Rosanvallon, 2012). En los últimos treinta años, este ha sido el leitmotiv de los procesos de integración de los pobres urbanos a los recursos producidos en la ciudad (Espinoza, 1988; 1999a; Imilan, 2016).

El régimen chileno ha desarrollado una notable capacidad de integrar el conflicto social: se focaliza en demandas individuales y se reducen las probabilidades de alteración de los programas de asignación de recursos públicos. Para efectos de nuestro argumento, uno de los impactos más relevantes de la lógica del Estado neoliberal ha sido la fragmentación horizontal y vertical de campo asociativo, lo cual ha tenido graves consecuencias para el movimiento popular (Espinoza, 1999a; 2013).

La fragmentación horizontal ha sido descrita como una dinámica de sociabilidad en donde predominan lazos fuertes entre organizaciones homogéneas, en desmedro de la presencia de vínculos débiles entre organizaciones diversas, los cuales pueden mejorar las probabilidades de acceder a recursos escasos e información no redundante. Esta tendencia se ha mantenido y fortalecido en la medida que la política pública enseña a competir y no a cooperar entre actores, lo cual va en desmedro de la capacidad de cooperación requeridas para la acción colectiva y la emergencia de identidades políticas amplias (Espinoza, 19995, 1999a, 1999b).

Por su parte, la fragmentación vertical ha sido entendida como la separación entre la política del campo burocrático y la del campo popular. A la radical transformación de la matriz sociopolítica ocurrida durante los noventa, la cual implicó la pérdida de prominencia de actores otrora mediadores con el Estado, como los partidos políticos y los sindicatos (Barozet, 2016), se suma el predominio de mecanismos de participación política no vinculante y de lógicas clientelares (Lomnitz, 2008; De la Maza, 2010; Espinoza, 2013). En términos urbanos: mientras la participación de los actores populares se vio fuertemente restringida, los procesos de redistribución de recursos otorgaron un rol preponderante al sector privado vicios (Gasic, 2018).

El caso chileno, ilustra un proceso en donde el solapamiento de las desigualdades económicas con las desigualdades políticas contribuye funcionalmente a la reproducción de las desigualdades (Oxhorn, 2001). Sin embargo, el modelo neoliberal también contribuye a la emergencia de enclaves de conflicto que abren oportunidades de cambio y de influencia popular sobre la política pública. Un actor constantemente presente en el conflicto urbano chileno ha sido el movimiento de pobladores, el cual, como veremos, emerge como identidad política al activarse modos de coordinación de acción colectiva que amplían la capacidad de movilización de recursos y de definición fronteras identitarias por parte de las bases populares. Un supuesto básico de esta dinámica es que toda acción potencialmente transformadora emerge de una estructura de relaciones múltiples que sostienen la vida asociativa en el campo popular. De esta manera, la activación de relaciones de cooperación y alianzas en entornos de conflicto político dependen de la certidumbre que ofrece esa estructura de relaciones amistosas o de parentesco (entre otras), construidas a través del tiempo.

### **Sobre el movimiento de pobladores**

Desde finales del siglo XIX, el movimiento de pobladores ha tenido una presencia histórica casi ininterrumpida dentro del conflicto social chileno, cuestionando parcialmente las estructuras normativas y relacionales que sostienen las desigualdades urbanas (Angelcos, 2016; Espinoza, 1988; Herrera, 2018). Si bien las reivindicaciones de los pobladores se asocian con el campo de reproducción de las condiciones de vida de los trabajadores, se han movido desde la demanda de acceso al suelo y la vivienda, hasta el requerimiento de participación en el cómo se produce la democratización del país. Actualmente, su lucha se ha ampliado al marco del derecho a la ciudad y la vida digna (Angelcos, 2016; Cortés, 2014).

Entre el retorno de la democracia y el año 2010, los pobladores mantuvieron una acción funcionalmente contenida. Notables excepciones a ello han sido las dos tomas de terreno ocurridas en la comuna de Peñalolén los años 1992 y 1998, junto con la fundación del Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL) el año 2006 en la misma comuna, el cual se constituyó en una de las organizaciones de pobladores más icónicas de las últimas décadas (Pérez, 2017). La identidad política del movimiento de pobladores reapareció con fuerza en la escena pública en las movilizaciones realizadas entre los años 2010 y 2012 (Pulgar, 2012). Fue en este contexto que surgió la Federación Nacional de Pobladoras y Pobladores (FENAPO), como un

efecto de agregación de redes de ayuda mutua, motivado por dirigentes locales tras el terremoto de 2010. Estos dirigentes se dedicaron a construir cadenas de articulación de organizaciones de base desde la zona sur y centro del país, siendo la comuna de Peñalolén uno de los nichos más relevantes para esta federación (Pulgar, 2012).

### Sobre el caso

Bajo estas condiciones ambientales, la Municipalidad de Peñalolén presentó un plan de renovación de la estructura normativa que regula el uso del suelo comunal, el Plan Regulador Comunal (PRC), que contemplaba radicales transformaciones en algunos sectores de la comuna. Si bien en un principio había algunos acuerdos sobre los cuales se pudo haber trabajado fructíferamente con la sociedad civil, la Municipalidad no cedió terreno a las demandas de las organizaciones de pobladores y de otros actores afectados, circunscribiendo a su ámbito el control del proceso. El proceso de implementación, al menos en la fase diagnóstica, no fue satisfactorio para el movimiento de pobladores (articulados en torno a comités de vivienda y organizaciones políticas específicas) ni para el resto de la población. Al contrario, varias voces de dirigentes de organizaciones indicaron haber sido "subestimados" y débilmente incorporados en los procesos de discusión. Esto contribuyó de manera importante al conflicto y a la emergencia de identidades políticas antagónicas.

Lo anterior gatilló un proceso de movilización colectiva, que el año 2011 consiguó el desarrollo de un plebiscito comunal popular respecto a la aprobación o rechazo del Plan Regulador. Hasta ese momento, había antecedentes de procesos de consulta comunal que habían sido desplegados desde abajo, los cuales se desarrollaron en sectores de alta capacidad adquisitiva. Ejemplo de ello fue el caso de Vitacura en el sector oriente de Santiago (Poduje, 2008).

A modo de síntesis, cabe destacar tres elementos de la contienda política que convergen en este episodio de conflicto: El contexto, marcado por las algidas manifestaciones estudiantiles y procesos organizativos emergentes en comunas populares como Peñalolén. Actores enfrentados en torno a la necesidad funcional de modificar el PRC planteada por la Municipalidad de Peñalolén y, un modo de coordinación de acción colectiva activado por organizaciones populares para enfrentarse a sus oponentes del gobierno comunal. La importancia de esta movilización descansa no solo en el amplio nivel de convocatoria y masividad alcanzado, sino también en lo inesperado de su efectividad.<sup>1</sup> No obstante, persiste un desconocimiento respecto a cómo se configuraron las redes de asociatividad sobre las cuales emergió este movimiento. Indagar estos claroscuros permite conocer más sobre un proceso a través del cual la sociedad civil chilena se hizo, en tiempos recientes, parte activa de la disputa por el poder político y social.

Por ende, el presente análisis fue guiado por la siguiente pregunta: ¿Cómo se configuró la red de movilización de organizaciones de la sociedad civil de Peñalolén y, en específico, qué actores fueron los más centrales en el conflicto y cómo afectaron sus posiciones al entramado mayor?

---

1 Con el 91% de las mesas escrutadas, la opción "No", que fue la ganadora, obtuvo 52,2%. Alrededor de 70.000 vecinos participaron de este referéndum comunal.

## Marco teórico

Este artículo se realizó a partir del supuesto, según el cual, el cambio social se explica mejor a partir del entendimiento de las propiedades emergentes de las estructuras relacionales sobre las cuales los sujetos dan sentido a su acción. Esta clave de análisis nos sitúa en un plano realista y fructífero, por dos grandes razones: i) Considera que las interacciones que activan los actores colectivos en entornos de conflicto para elaborar nuevas estructuras en contradicción con las actuales, son, a su vez, dependientes estructuralmente de relaciones múltiples que se configuran a través del tiempo (Embebedness o incrustación en contextos multiplexados), en distintos dominios de la vida social (Granovetter, 1985; White, H., 2008).

Y ii), que esta perspectiva nos permite superar la dicotomía analítica entre lo social y lo político, que tiende a comprender reificadamente los procesos de la política popular y la liberal demócrata (Tilly et al., 2005).

### Desigualdad urbana

La ciudad es un campo de estructuras normativas y relacionales que emerge como tal a partir del conflicto por recursos entre actores colectivos y la hegemonía resultante de modos culturales. De este modo, analizar la política de la desigualdad en la ciudad implica poner atención en los patrones de estabilidad y de cambio, a través del análisis de las redes que crean y distribuyen la riqueza en ella (White, D. R., 1994). De este modo, las luchas por la ciudad serán entendidas como episodios de conflicto (Tilly et al., 2005) en los cuales surgen interacciones que perturban los patrones de interacción entre Estado y ciudadanía, posibilitando la creación y el cambio social. Todo en función de demandas de actores particulares interesados por influir sobre la política de regulación de los recursos urbanos.

Aun cuando las clases dirigentes se movilizan con más eficacia y disfrutan de un acceso más directo a los instrumentos del poder estatal, y que la actuación de los Estados se encamina habitualmente a fortalecer las desigualdades categoriales existentes (Tilly, 2000), es en estos episodios donde las categorías subordinadas de la población construyen redes que les permiten articularse en torno a identidades políticas conflictivas. Es en este sentido que el poder (Burt, 1977; Scott, 2007) puede ser entendido como la expresión de la capacidad posicional de las clases populares de aprovechar oportunidades para instalar y cumplir sus objetivos políticos, pese a las restricciones impuestas.

### Sociedad civil y movimiento social

En el amplio campo de la política pública (Tilly, 2010) convergen dos subcampos: La sociedad civil, que contiene a todas las organizaciones voluntarias involucradas en la promoción de la acción colectiva y la producción de bienes colectivos (Crossley, 2010; Diani, 2015). Y, el campo de organización burocrático. Para estudiar estos campos de acción, se debe poner especial atención en la configuración de los vínculos que conectan a los miembros de los campos, y en los patrones de interacción entre campos y subcampos (Diani, 2015). La acción colectiva enmarcada en estos contextos es entendida como una instancia política de creación y cambio social, que involucra

a distintos tipos de actores, incluyendo siempre a los gobiernos (Tilly, 2010). Los movimientos sociales, en efecto, son mejor comprendidos como “modos de coordinación” de acción colectiva (Diani, 2015) particulares, que se despliegan dentro de procesos sociales más amplios. Por ‘modos de coordinación’ nos referimos aquí a los procesos relacionales a través de los cuales se asignan recursos y definen límites identitarios dentro de una cierta colectividad de organizaciones formales e informales

Desde esta perspectiva, el movimiento social es: i) un modo de coordinación de acción colectiva constituido por densas redes informales de organizaciones voluntarias que comparten ii) una identidad colectiva que trasciende a una campaña o evento específico, adoptando objetivos de causas más amplias (Diani & Bison, 2004). Lo anterior implica que este modo se configure en torno a un intercambio intenso de recursos y un trabajo, igualmente intenso, de definición de límites identitarios, lo cual implica el reconocimiento claro de un oponente político. Otros modos de coordinación son: El *modo coalicional*, que presenta bajos niveles de cohesión y está circunscrito a coyunturas; por lo tanto, no existe como actor que trasciende al evento en cuestión. Un *modo comunitario*, representa una dinámica con una identidad que trasciende al evento, pero que está arraigada en comunidades y territorios particulares. Y un *modo organizacional*, el cual se despliega en torno a un muy bajo nivel de intercambio de recursos y un muy leve trabajo de fronteras identitarias. (Más detalles en Diani, 2015).

El análisis realizado aquí se centra en la estructura de las redes interorganizacionales a partir de una evaluación de su densidad y conectividad, considerando datos contextuales.

### Centralidad y poder

Coherente con la perspectiva de análisis adoptada, nuestro objetivo será la búsqueda de patrones de interacción entre actores y modos de coordinación de acción colectiva; y, en específico, detectar la configuración relacional de dinámicas de movimiento social y su importancia para el devenir de los conflictos (Diani, 2003, 2004, 2015). Para esto, es importante indagar en las propiedades de localización que hacen a algunos actores o grupos más prominentes que otros y, en efecto, más influyentes. De esta manera pretendemos aportar en la descripción de patrones de configuración que facilitan la emergencia de identidades políticas, las cuales, para desarrollar influencia, entran en dinámicas de disputa y colaboración con otras identidades (Tilly, 2000; White, H. C., 2008). El supuesto fundamental es que las actitudes de las personas y grupos se forman típicamente en entornos interpersonales (e interorganizacionales) en los cuales las posiciones influyentes en ciertos temas están en desacuerdo y son susceptibles de cambio. Por lo tanto, se usarán medidas de centralidad que nos permitan analizar estas propiedades de manera relacional y pragmática (Friedkin, 2006; Knoke, 1994; Knoke & Burt, 1983; Wasserman & Faust, 2013).

El segundo supuesto es que la probabilidad de influencia política aumenta en proporción directa al grado de intermediación, flujo y prestigio (*indegree*). En efecto, las identidades son más poderosas en la medida en que se vuelven influyentes a través del desarrollo de capacidades para transformar recursos en influencia (Burt,

1977). En escenarios de conflictos políticos, los actores influyentes son los intermediarios que gozan de buena reputación y prestigio. Por consiguiente, es fundamental detectar actores que conectan e integran dominios lejanos, ya sea por diferencias ideológicas, por afiliaciones incompatibles, o por distancias territoriales (Gould & Fernandez, 1989). Todas las medidas de centralidad aquí usadas evalúan, por lo tanto, la distribución probable de la influencia dentro de la red de movilización (Wasserman & Faust, 2013).

## Metodología

La metodología que adoptamos supone que una estructura relacional es un espacio multidimensional de posiciones o lugares sociales, entre los cuales los miembros de una población están distribuidos de manera desigual no aleatoria (Scott, 2011). El análisis de las redes sociales se centra en el estudio de estas estructuras reticulares emergentes (Carrington, Scott & Wasserman, 2005), tomando como unidades de análisis los nodos y los vínculos que se configuran en entornos de competencia y/o colaboración.

El análisis estadístico que se usará es de tipo sociométrico y *no paramétrico*. Los análisis sociométricos, a diferencia de los métodos paramétricos, son más robustos y no se basan en el supuesto de que los datos se extraen de una distribución normal de probabilidad dada. Así, los datos devienen de: i) observaciones dependientes, y ii) con distribuciones anormales. Por consiguiente, es menester indicar que generalmente se trabaja con iii) poblaciones y no muestras (Borgatti, Everett & Johnson, 2018).

Para el análisis de actores consideramos relaciones de cooperación direccionadas<sup>2</sup> y no direccionadas; los nodos son las organizaciones de la sociedad civil de Peñalolén detectadas. Adicionalmente, para el análisis de bloques, consideramos relaciones (direccionadas y no direccionadas) de: i) cooperación, ii) confianza, iii) flujo de recursos, iv) valores compartidos. Este procedimiento hace posible la emergencia de estructuras más realistas de coordinación, a la vez que permite interpretaciones más sustantivas respecto de los procesos organizativos (Doreian, Batagelj & Ferligoj, 2005; Wasserman & Faust, 2013).

## Datos

La investigación que circunscribe este artículo es de tipo mixto (Domínguez & Hollstein, 2014). Por lo tanto, durante el trabajo de campo se aplicaron cuestionarios (N=31) y entrevistas cualitativas (N=12), a lo largo de los años 2017 y 2018, instrumentos que nos permitieron identificar setenta organizaciones involucradas en el conflicto. Si bien el foco del presente está en un análisis sociométrico, se utilizaron datos contextuales derivados de la información producida a través de la aplicación de entrevistas en profundidad, para complementar algunas ideas derivadas de los análisis sociométricos.

---

2 Con la excepción de la medida de grado de entrada (*indegree*), todas las demás medidas se realizan considerando matrices simetrizadas.

A través del cuestionario se aplicó un *generador de nombres* en donde los entrevistados podían nombrar hasta cinco organizaciones con las cuales cooperaron de manera cercana durante los años en los cuales se desarrolló el conflicto (2009-2011). Este límite de cien menciones está fundamentado en el objetivo de distinguir a los actores más prominentes en términos de prestigio (*indegree*) en contextos multi-relacionales. Esto ya que esta técnica permite, además, generar datos sobre otras relaciones en las cuales están incrustadas las relaciones de cooperación.

La estrategia de muestreo utilizada estuvo constituida por dos fases complementarias: i) el primer paso fue identificar los tipos de organizaciones involucradas en el proceso contencioso, ya sea que estuvieran a favor, indiferentes, o en contra de la modificación del PRC; ii) para luego iniciar un proceso de bola de nieve, con una orientación nominalista / étic (Borgatti, Everett & Johnson, 2018), lo cual implica que los límites fueron definidos por los investigadores siguiendo un criterio de saturación. En efecto, se entrevistó a actores calificados con un empate con cualquier actor ya seleccionado, en olas sucesivas hasta que se repitió el 40% de los nombres ya mencionados. Sumado a esto, una vez terminado el proceso de aplicación de cuestionarios, se complementó con la aplicación del mismo instrumento a organizaciones que no aparecen mencionadas pero que, dada la revisión de fuentes secundarias (periódicos municipales), resultaron ser relevantes.

### Objetivo y operacionalización

Nuestro objetivo fue “analizar la centralidad de los actores y bloques para comprender las dinámicas de influencia e identidad en la estructura de cooperación en el proceso de movilización de las organizaciones sociales”.

De esto, se desprenden dos subdimensiones, con sus correspondientes indicadores, definiciones y medidas: centralidad de actores y centralidad de grupos.

#### *Centralidad de actores*

- a. *Centralidad de grado de entrada (indegree)*: El grado de entrada de cada actor se denota por:  $d_i (n_i)$ . Esta medida expresa el número de nodos adyacentes a  $n_i$  (Wasserman & Faust, 2013). La idea es que los actores que son prestigiosos tienden a recibir muchas nominaciones o elecciones. La medida estandarizada es:

$$P'_D (n_i) = \frac{X_{+i}}{g - 1}$$

- b. *Centralidad de intermediación*: Esta medida describe la probabilidad de que una comunicación entre un actor j y un actor k ( $g_{jk}$ ) tome una ruta particular, entre todas sus geodésicas (utilizando los caminos más cortos para llegar a otro actor)  $1/g_{jk}$ . En particular, nos interesa detectar la probabilidad de que un actor distinto, i, esté implicado en la comunicación entre los dos actores. Sea entonces  $g_{jk} (n_i)$ , el número de geodésicas que unen a los dos actores y que contienen al actor i. Esta probabilidad se estima como  $g_{jk} (n_i)/g_{jk}$  suponiendo que todas las geodésicas tienen la misma probabilidad de ser elegidas para la comunicación, y que se va a optar por el camino más corto. El índice, por lo tanto, es una suma

de probabilidades (Wasserman & Faust, 2013). Tiene un valor mínimo cuando  $n_i$  no se coloca en ninguna de las geodésicas. Y su máximo se alcanza cuando el actor  $i$ -ésimo se coloca en todas las geodésicas. Su expresión estandarizada es ( $C'_B$  *Centrality betweenness*):

$$C'_B(n_i) = C_B(n_i)/[(g - 1)(g - 2)/2]$$

- c. *Centralidad de flujo* (Bolland, 1988): Dado que la anterior medida no considera que puede haber actores “expansivos” y, por lo tanto, que algunas geodésica tendrán más probabilidades de utilizarse como caminos, la centralidad de la intermediación del flujo normalizado considera probabilidades desiguales y proporciona una medida que considera todos los caminos posibles entre dos actores, y no solo las geodésicas.

$$C'_{CF(i)} = \frac{v(i)}{\max(v_*)}$$

- d. *Centralidad beta* (Bonacich, 1987): Este enfoque considera que la centralidad es una función de cuántas conexiones tiene uno y los actores en relación con uno. Así, el poder y la centralidad de un actor depende de la centralidad y poder de otro de manera simultánea. En efecto, el parámetro  $\beta$  (que es elegido por el usuario) sirve como un peso basado en la longitud. Por lo tanto, la suma de la serie proporciona el número total de caminatas entre cada par de nodos de todas las longitudes posibles, ponderados por  $\beta^{k-1}$ . Si damos un peso positivo (0,5) al parámetro, analizaremos entonces la centralidad, mientras que si asignamos un parámetro negativo (-0,5), analizaremos las relaciones de poder (o de dependencia). En este caso, usamos un parámetro positivo.

$$C(\alpha, \beta) = \alpha(I - \beta R)^{-1} R1$$

#### *Detección y centralidad de bloques*

- a. *Densidad grupal*: Grado de conectividad hacia dentro del grupos.

$$D = \frac{\text{Conexiones efectivas}}{\text{Conexiones potenciales}}$$

- b. *Centralidad de grado grupal* (Everett & Borgatti, 1999): Definimos la centralidad del grado del grupo como el número de nodos no grupales que están conectados a los miembros del grupo. Esto se puede normalizar considerando el tamaño del conjunto de miembros que no pertenecen al grupo. Si  $C$  es un grupo que es un subconjunto del conjunto de vértices  $V$ , entonces denotamos con  $N(C)$  el conjunto de todos los vértices que no están en  $C$ , pero que son adyacentes a un miembro de  $C$ .

$$CGG = \frac{|N(C)|}{|V| - |C|}$$

- c. *Detección de bloques*: Ecuación para cálculo de coeficiente de correlación producto-momento de Pearson, para relaciones múltiples direccionadas, como medida de equivalencia estructural. Usamos esta medida para detectar bloques de organizaciones equivalentes estructuralmente.

$$r_{ij} = \frac{\sum_{r=1}^{2R} \sum_{k=1}^g (X_{ikr} - \bar{X}_i)(X_{jkr} - \bar{X}_j)}{\sqrt{\sum_{r=1}^{2R} \sum_{k=1}^g (X_{ikr} - \bar{X}_i)^2} \sqrt{\sum_{r=1}^{2R} \sum_{k=1}^g (X_{jkr} - \bar{X}_j)^2}}$$

### Hipótesis

1. Las medidas de centralidad de actores se distribuyen de manera desigual, y se concentran en los actores del movimiento de pobladores.
2. Los actores más centrales son parte de bloques altamente cohesionados (con mayor densidad).
3. El bloque más central y denso agrupa a las organizaciones de pobladores, siendo posible describirlo como un modo de coordinación de movimiento social

### Procedimientos

Todos estos análisis fueron realizados con el programa UCINET v. 6 y NetDraw (Borgatti, 2002; Borgatti, Everett & Freeman, 2002;).

1. Primero, se estiman y comparan los puntajes de centralidad por cada actor, y se realiza un análisis de correlación de Spearman entre los puntajes de intermediación, flujo y prestigio (*indegree*) de cada actor.
2. Se estiman bloques equivalentes en términos estructurales a través del procedimiento CONCOR<sup>3</sup> (análisis de convergencias de correlaciones iteradas) (Wasserman & Faust, 2013), usado para detectar actores estructuralmente equivalentes en función de las pautas relacionales. El procedimiento hace uso del estadístico Producto-momento de Pearson para detectar correlaciones significativas entre matrices y conformar bloques. Las relaciones consideradas son: a) flujo de recursos, b) valores compartidos, c) confianza, y d) Cooperación.
3. Se estiman los puntajes de centralidad y la densidad para cada uno de los bloques.

### Resultados y análisis

Con la modificación al PRC, el movimiento de pobladores evaluaba una merma en sus posibilidades de acceder a suelo para la construcción de viviendas sociales en la comuna de Peñalolén. Por su parte, las comunidades de base visibilizaban peligros relacionados con la densificación de los espacios, la segregación y posibles expropiaciones. A grandes rasgos, estos fueron los factores que condicionaron el despliegue de un marco de incertidumbres que facilitaron el despliegue de campañas antagónicas.

3 Puede ser considerado como un método divisor de clústeres jerárquicos.

Las modificaciones consideraban el cambio de uso de suelo en algunas zonas altamente valoradas por los vecinos de barrios populares. Al respecto, tres propuestas de modificaciones parecieron especialmente conflictivas: i) la construcción de edificios de doce pisos en la franja Américo Vespucio; ii) la expropiación de terrenos ubicados en la quebrada de Vitor; y iii) la falta de terrenos para la construcción de viviendas sociales. A estos temas se agregaron otros igual de controversiales. Por ejemplo, grupos de distinto carácter y generalmente antagónicos a los de pobladores, como fue el caso de la Comunidad Ecológica, también vieron afectados sus intereses de mantener bajo su control y cuidado el corredor biológico en que está emplazada la comunidad. En efecto, a lo largo del proceso de movilización, la Comunidad Ecológica, representada por su Junta de Vecinos (JJ.vv.), se posicionó finalmente en contra del PRC municipal, afectando de manera importante el devenir del conflicto.

Es así como se lograron articular en torno a una demanda diversos dominios de red emplazados en distintos sectores de la comuna: i) las JJ.vv.; ii) grupos culturales en sectores emblemáticos; iii) grupos de base dedicados a la educación popular; y iv) el mundo de acción colectiva estrictamente ligado a la demanda por el territorio y la vivienda. Como veremos, si bien fue el modo de coordinación de movimiento social uno de los bloques más importantes en las acciones desplegadas, fueron la coordinación y la efectividad en la activación de redes populares de distintos tipos de organizaciones cívicas, arraigadas a un extenso y heterogéneo territorio, los factores que posibilitaron la formación de alianzas estratégicas con límites categoriales amplios pero muy definidos, facilitando la polarización y el despliegue de campañas antagónicas.

Un aspecto clave necesario de considerar es la presencia protagónica de una organización paraguas de la FENAPO, el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL). Esta organización había logrado posicionar dentro de la Municipalidad a un personaje de suma relevancia, Lautaro Guanca, dirigente de la organización y concejal municipal, lo cual permitió transacciones importantes para el movimiento: hubo acceso a información y, por consiguiente, mayores capacidades para la fiscalización por parte de las organizaciones de base —que tenían contacto con el MPL y el Partido Igualdad—.<sup>4</sup> Esta “concejalía popular” (como era llamada por el movimiento) fue un actor influyente debido al papel fiscalizador y el esfuerzo que desarrolló para traducir la complejidad técnica de las modificaciones propuestas por la Municipalidad.

### **Sobre la centralidad de los actores**

Para este análisis, elegimos considerar las medidas de centralidad beta en su espectro positivo, es decir, excluyendo la medida de poder. Por su parte, nos pareció importante medir el prestigio de los actores a través del grado de entrada, en tanto esta cualidad emergente es relevante, toda vez que los actores centrales que buscan ser influyentes pueden serlo en la medida de que gocen de credibilidad y reconocimiento (Knoke, 1994). También, siguiendo la recomendación de Bolland (1988), elegimos incluir la medida de centralidad de intermediación junto a la de flujo.

---

4 El partido Igualdad es una herramienta política creada por el MPL.

Cabe precisar que gran parte del análisis se centró en las quince organizaciones más prominentes, según se muestra en los resultados de la tabla 1.

Según se recoge en esa primera tabla, los actores más relevantes son: i) comités de vivienda (CV); ii) organizaciones de educación popular (OPB); y iii) organizaciones políticas de pobladores (OPP). Estas últimas, cabe indicar, son expresiones de diásporas afines de comités de vivienda y entidades asesoras. El MPL (n° 38) es la organización con el mayor grado de centralidad; considerando todas las medidas, es una organización que, además de estar fuertemente enlazada con su entorno cercano, tiene una gran influencia en las organizaciones que desarrollan otras dinámicas de cooperación y que tienden a ser más periféricas en la red de movilización; entre ellas, por ejemplo, aquellas que se dedican a la educación popular en entornos locales, las organizaciones de tipo cultural y las de gobierno de base. Esto posibilitó el asesoramiento técnico y, en general, el acceso rápido a recursos valiosos para contiendas de este tipo por parte de instancias organizativas donde generalmente escasean los recursos. Esto es verificable si consideramos su puntaje de prestigio (Indeg=18,8), de intermediación (B=10), y de Centralidad Beta (Beta=0,4).

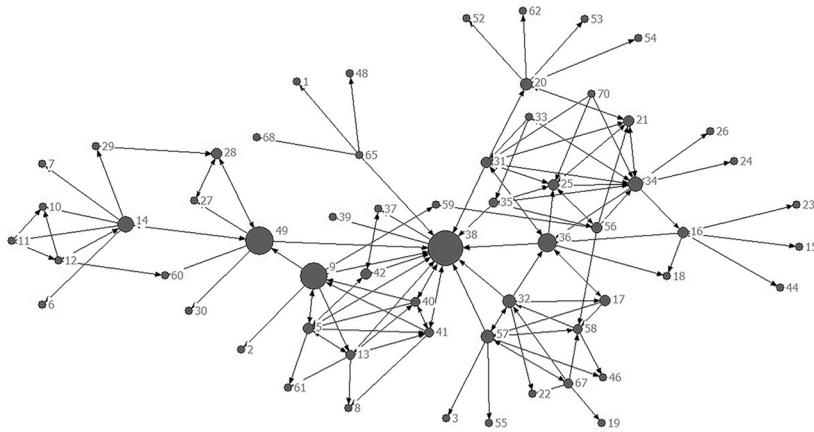
Una cuestión importante es comprobar si efectivamente el prestigio, según indica la teoría, varía en proporción directa a la centralidad de intermediación. O, dicho de otra manera, resulta importante de comprobar si acaso el rol de una organización prestigiosa tiene una relación directamente proporcional con una posición de intermediación. Al respecto, y considerando supuestos enunciados en el marco teórico, se realizó un análisis de correlación de Spearman, mediante el cual se puede inferir una relación proporcionalmente directa con una fuerte magnitud entre el puntaje *indegree* y el puntaje de flujo (Rho de Spearman de 0,776, p. <0,000), y el *indegree* con el puntaje de intermediación (Rho de Spearman de 0,756, p. <0,000). Así, en este caso, los actores que son mejores intermediarios tienden a ser los más prestigiosos.

ID	TIPO	NINDEG	NBETWEENNESS	NFLOWBET	NBETACENT
38	OPP	18,841	10,09798813	10,2291136	0,492
34	OPB	10,145	2,875969172	2,77848816	0,011
5	CV	8,696	3,651351929	0,91716397	0,470
25	OC	8,696	1,76668489	0,77756464	0,010
36	OPB	7,246	4,66675806	4,17945433	0,007
21	OC	7,246	1,488602638	1,27450979	0,010
57	OV	5,797	2,09830308	1,87411201	0,003
58	OV	5,797	1,023525357	0,72144073	0,003
49	OV	4,348	7,555413246	7,59271097	0,078
9	CV	4,348	7,114186287	7,32665539	0,269
13	CV	4,348	0,103012219	0,63974142	0,247
28	Otros	4,348	1,257459521	1,03367436	0,029
20	OC	2,899	1,278772354	1,30008531	0,005
14	Otros	1,449	3,367434025	3,11878371	0,019
	Centralización de la red	16,257%	9,30	9,618	-

**TABLA 1 | Puntajes de centralidad. Aparecen representados los quince actores más prominentes junto a indicadores de centralización**

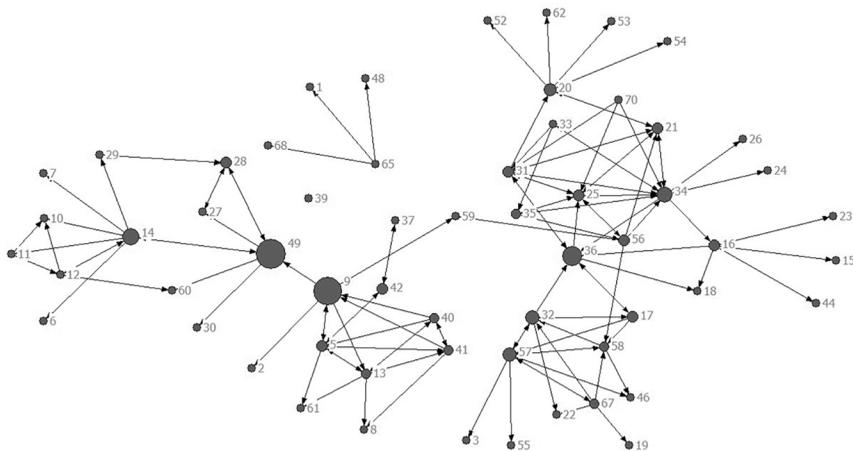
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La intermediación del MPL (n° 38) posibilita que otras organizaciones con un fuerte arraigo en territorios y comunidades específicas –y que, por lo tanto, suelen ser periféricas en entornos mayores en relación a las que tienen mayor diversidad de contactos– puedan acceder de manera indirecta a recursos valiosos disponibles en otros entornos, como los propios del campo burocrático. También, se hace posible el acceso a información especializada, a través de los lazos que tienen organizaciones como el MPL o FENAPO con entidades universitarias y profesionales.



**FIGURA 1** | Red de cooperación organizaciones de Peñalolén. Los nodos se diferencian por tamaño en función de su grado de intermediación (*Betweenness*)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



**FIGURA 2** | Red de cooperación sin el actor más prominente. Los nodos se diferencian en tamaño por su grado de intermediación

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Otra tendencia importante que reflejan las medidas de prestigio es que las organizaciones de tipo cultural (OC) (n° 25), y las dedicadas a la educación popular (OPB) (n° 34) son también relevantes, aunque influyentes en su entorno local en desmedro de la red total, puesto que los puntajes de intermediación y de centralidad Beta no parecen reflejar una relación con el prestigio. Sin embargo, es importante destacar que estas organizaciones son más relevantes que las de gobierno de base (ej. JJ.VV.), ya que actúan como enlace entre las organizaciones del movimiento de pobladores (las más centrales) y los territorios específicos en poblaciones emblemáticas de la comuna.

Si bien no cuentan con altos puntajes de intermediación, las organizaciones dedicadas a la educación popular (OPB) y las de tipo cultural (OC) son altamente prestigiosas, lo que difiere de las tendencias revisadas. Esto permite indicar que son parte de conglomerados densos, y con pocas conexiones estratégicas que les permitan acceder a recursos diversos. Ello también es indicador de los límites de la trama organizativa de las poblaciones emblemáticas, siendo en estos circuitos donde las identidades políticas de las poblaciones se sostienen y hacen persistentes a través de prácticas comunitarias (como las OPB), a la vez que son el soporte de la continuidad de la cultura de los pobladores. Esto es posible de corroborar si consideramos que son organizaciones de este tipo las que sostienen las celebraciones de los aniversarios de los diversos sectores de Lo Hermida y La Faena. En breve, en términos de integración horizontal, estas organizaciones son un bloque que asegura el flujo de información entre el centro y la periferia de la red, además de movilizar entornos locales no asociados con organizaciones de vivienda y/o sus organizaciones políticas. Profundizaremos en esto en la segunda parte del análisis.

Los actores más influyentes en términos de intermediación pertenecen a distintos tipos, haciéndose muy relevantes organizaciones de tipo vecinal, como la JJ.VV. de la Comunidad Ecológica (n° 49). Si miramos la red completa (figura 1), podemos corroborar que este actor, además de ser un importante punto de corte, posee un variado espectro de accesos a distintos tipos de actores y recursos. Sin ir más lejos, su empate con organizaciones gremiales y especializadas en asesoramiento técnico (n° 27, 28, 30), además de su histórico y positivo vínculo con la Municipalidad, le dan la legitimidad suficiente para actuar como un nodo altamente influyente. En este mismo sentido, sus vínculos directos con el Consejo de Movimientos Sociales<sup>5</sup> y su importancia estratégica como aliado para la Municipalidad y el movimiento de pobladores, le permiten estar intermediando entre los bloques antagónicos, controlando flujos de información técnicamente relevante, a la vez que su compromiso con la voluntad de frenar el nuevo PRC le permite ser un actor que motiva el encuentro y el diseño de propuestas innovadoras. Su rol facilita, en este caso, la influencia popular sobre la política pública.

Por su parte, la Municipalidad (n° 14) aglutina poder en tanto tiene acceso directo a recursos gubernamentales y a información especializada, a la vez que tiende a cooperar con organizaciones a las cuales puede cooptar. Aparece como un actor menos central que las organizaciones políticas de pobladores, al menos en su capacidad de influencia,

---

5 Organismo creado el año 2011 por distintas OPP y CV.

en tanto su localización queda restringida por la influencia que logró desarrollar el movimiento de pobladores en las comunidades populares, como La Faena y Lo Hermida, y San Luis en los sectores más acomodados, por la acción de los dirigentes de la JJ.vv. de la Comunidad Ecológica (n° 49).

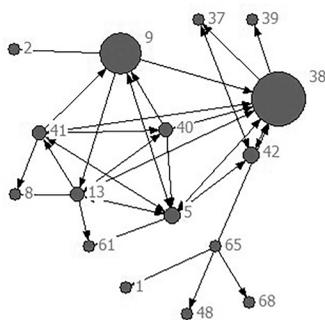
Cabe destacar tres cuestiones importantes que deja el análisis de los actores en posiciones de prominencia. En primer lugar, que el movimiento de pobladores es un actor muy relevante en tanto su posición genera una gran influencia política, en la medida en que contribuye a la integración horizontal (Espinoza, 1999a) entre los actores de la sociedad civil, y vertical entre los campos liberal-demócratas y de la política popular. Su prestigio depende de su posición de intermediario, a la vez que esta posición pudo contribuir a la difusión de orientaciones y disposiciones de tipo conflictivo.

Por otro lado, cabe mencionar que actores como las organizaciones dedicadas a la educación popular (OPB), y las vecinales (OV), se hacen más importantes si consideramos la función de centralidad de intermediación y de flujo que cumplen, desplazando en importancia a varias organizaciones de pobladores, como algunos comités de vivienda con una alta centralidad beta. Finalmente, es pertinente insistir en que las tendencias estadísticas parecen ser contradictorias, dado el rol que cumple la Comunidad Ecológica. Su alto grado de intermediación no se traduce en prestigio, debido al carácter estrictamente local de su demanda, pero la alianza con los sectores populares de la comuna significó el acceso mutuo a recursos escasos e importantes para el devenir de la campaña en general.

### Sobre la centralidad de los bloques

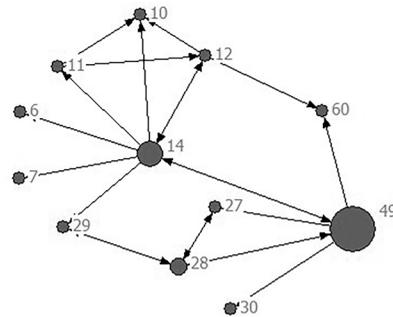
Para este apartado utilizamos una técnica de detección de equivalencia estructural. En específico usamos el procedimiento CONCOR, a través del cual se pudo detectar cuatro bloques en función de la identificación de pautas de vinculación similares que circunscriben a los actores y definen posiciones sociales. Como detallamos en el apartado metodológico, para este análisis usamos relaciones múltiples (múltiples matrices de datos direccionados y no valorados), lo cual permite una interpretación más sustantiva de los grupos que se conformaron a través de pautas de interacción.

A continuación, detallamos gráficamente cada uno de estos bloques.



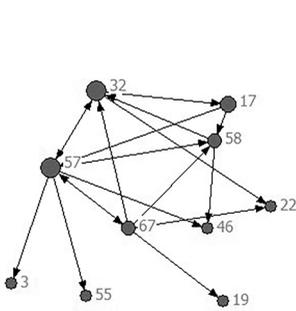
**FIGURA 3 | Bloque 1, correspondiente al mundo de acción colectiva ligado a vivienda CV y OPP**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



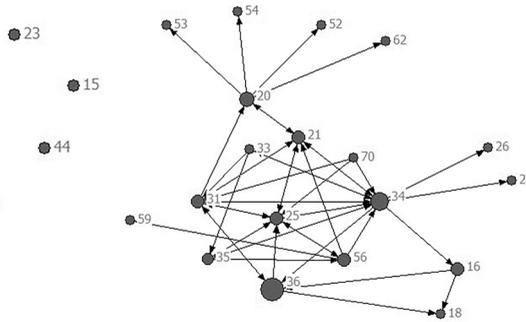
**FIGURA 4 | Bloque 2, corresponde a las organizaciones de la elite local, incluida la municipalidad y la JJ.vv. de la Comunidad Ecológica**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



**FIGURA 5 |** Bloque 3, correspondiente a organizaciones vecinales (ov) y principalmente JJ.VV.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



**FIGURA 6 |** Bloque 4, correspondiente a las organizaciones culturales y políticas de base de sectores populares de Peñalolén (OPB, OC)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

BLOQUES	CENTRALIDADES		DENSIDAD
	NOUTDEG	NINDEG	
1	0,037	0,130	0,167
2	0,021	0,021	0,048
3	0,036	0,054	0,110
4	0,154	0,080	0,134

**TABLA 2 |** Centralidades y densidad por bloque identificado

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

BLOQUES	1	2	3	4
1	0,167	0,003	0	0,003
2	0,003	0,048	0	0
3	0,009	0	0,110	0,008
4	0,014	0	0,028	0,134

**TABLA 3 |** Densidades dentro y en las relaciones entre bloques

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

**La dinámica de movimiento social**

La dinámica del movimiento social (bloques 1 y 4) circunscribe aquellas organizaciones ligadas a las demandas urbanas por vivienda social, y organizaciones comunitarias de tipo cultural y políticas dedicadas a la educación popular, arraigadas en sectores emblemáticos y populares de la comuna (como La Faena, Lo Hermida y San Luis). La tabla 3 nos revela que en el bloque 1 se encuentran las organizaciones del movimiento de pobladores –comités de vivienda (cv) y organizaciones políticas del movimiento (OPP)–, es el bloque más prestigioso y el que posee mayor densidad, considerando la del bloque en sí mismo y la densidad de la relación con

los demás. Asimismo, fueron estas organizaciones las que dieron vida al Consejo de Movimientos Sociales, el cual nucleó una gran cantidad de comités de vivienda y de organizaciones políticas, como el Movimiento de Pobladores Sin Techo (MPST), el Partido igualdad, el MPL, la FENAPO. Adicionalmente, en el bloque 4 se desarrolla una dinámica similar: en él se encuentran organizaciones culturales (OC) y las dedicadas a la educación popular (OPB). Vale enfatizar que estas fueron particularmente importantes a la hora de integrar el movimiento estrictamente ligado a la vivienda, con la base organizativa de las poblaciones emblemáticas de la comuna. Por su parte, la importancia de las agrupaciones culturales puede radicar en que cumplieron un rol preponderante en las manifestaciones populares, ya sea en cortes de ruta masivos o en marchas/caravanas, y que fueron un eslabón informativo importante para las comunidades. Posiblemente ayudaron a diversificar y ampliar la influencia y legitimidad del repertorio clásico de protesta y tomas de las organizaciones de pobladores. Este bloque en general agrupa los mayores grados de centralidad y densidad dentro y entre los bloques (tablas 2 y 3), lo cual es indicador de su cohesión y prestigio, basados posiblemente en su credibilidad y en acuerdos contingentes sobre aspectos de los problemas de interés común y/o formas de protesta. Esto, a su vez, indica niveles de coherencia e importancia que pueden asumirse como indicadores de emergencia de procesos de identidades colectivas.

Las organizaciones de educación popular (OPB) conforman un espectro de actividades que va desde la formación de preuniversitarios populares, trabajo infanto-juvenil de prevención, hasta las actividades conmemorativas realizadas año tras año. El eslabón representado por el bloque 4 cumple con el objetivo de mantener vivas las historias que actúan como depositarias de significados que dan contenido a la identidad de las comunidades. Generalmente no reciben subvención a sus programas, de modo que muchas no logran trascender debido a la falta de recursos. En este caso, su principal recurso es de tipo reticular, en tanto su capacidad articuladora facilitó procesos de circulación de información e identificación en los sectores más desafectados políticamente.

### *La dinámica comunitaria*

El bloque 3 es menos denso que los dos anteriores y constituido por organizaciones vecinales (OV) de gobierno de base (JJ.VV.), incluidos clubes deportivos y organizaciones de adulto mayor. El rol democrático de las JJ.VV. exige mantener abiertos canales y flujos de comunicación con todo tipo de organizaciones. Aunque la mayoría de las veces las organizaciones vecinales referenciaron a otras circunscritas al mismo territorio y del mismo tipo organizativo, su cercanía y vínculo con organizaciones territoriales dedicadas a la educación popular y las de tipo cultural (la relación entre el bloque 3 y 4 es la más densa), les permitió mantener vínculos lejanos y estratégicos con organizaciones de pobladores, las cuales acudieron a ellas para solicitar diversos tipos de recursos. La identidad política emergente a través de esta estructura de base permite el solapamiento y el soporte territorial y comunitario de las diversas demandas de los pobladores. El conocimiento popular y libretos en común (Tilly, 2000), muy presentes en los dirigentes de organizaciones de gobierno

de base, como las organizaciones vecinales (JJ.VV.) y clubes deportivos (CD), facilitaron la conexión de las bases sociales ajenas al movimiento de pobladores con la información especializada producida por este. Es relevante mencionar que estas articulaciones se dan en gran medida debido a que las agrupaciones culturales suelen ser dependientes de las organizaciones vecinales de gobierno de base (JJ.VV.), ya que muchas veces son estas últimas las que ceden espacios y recursos varios para su despliegue cotidiano. En este sentido, la relación entre los bloques 1, 3 y 4 resulta clave. Si bien la densidad del bloque 3 es baja en comparación con las demás, se compensa con su heterogeneidad y alcance territorial. Al mismo tiempo, sostiene una relación lejana pero fluida (gracias a la intermediación del bloque 4) con las organizaciones del movimiento de pobladores.

### *La coalición*

El bloque 2 está conformado por organizaciones que comparten un mayor acceso a recursos en general. Con la excepción de los comités de vivienda que fueron cooptados por la municipalidad (nos. 6, 10, 11, 12), las demás organizaciones representan un espacio social vinculado a las elites locales en términos políticos y económicos. Al respecto, los vínculos de la red de cooperación de la Municipalidad (n° 14) con la Comunidad Ecológica (n° 49) y otras entidades, como las consultoras dedicadas al desarrollo de la propuesta del PRC, algunas ONG, como “Defendamos la ciudad” y el Colegio de Arquitectos de Chile, le permiten el acceso a un gran flujo de información especializada. Este bloque en particular es el menos denso y menos prominente, si consideramos las medidas de centralidad. En breve, parece no haber mucha redundancia en sus flujos comunicativos, lo cual puede ser indicador de baja homogeneidad en sus opiniones y formas de acción, y en general de límites identitarios menos claros, a diferencia de lo que ocurre con los bloques 1 y 4. Sin embargo, este bloque agrupa actores altamente influyentes, como la JJ.VV. de la Comunidad Ecológica. La alianza interclase con organizaciones de pobladores y de sectores populares en general que representa este actor (n° 14), muestra una división de la elite local, al mismo tiempo que una oportunidad para las organizaciones populares.

A modo de síntesis, podemos destacar dos aspectos. En primer lugar, que los bloques más prominentes y cohesionados son el 1 y el 4. En los hechos, ambos compartieron una identidad en un lado de la contienda, y su conexión redundó en la integración de entramados mayores, toda vez que las organizaciones de gobierno de base están densamente conectadas al bloque 4. Adicionalmente, es en la relación de estos bloques donde tomó forma un modo de coordinación de movimiento social altamente influyente para el devenir de la contienda.

### **Conclusiones**

En un escenario político local altamente fragmentado, las lecturas actuales de los movimientos urbano-populares no le han dado suficiente importancia al análisis de los mecanismos y relaciones que modifican la configuración de la sociabilidad popular para facilitar el poder de las clases subordinadas. Una perspectiva de redes

puede, entonces, aportar en la tarea de analizar la constitución de identidades políticas en los conflictos urbanos del Chile neoliberal.

Con el análisis de la centralidad de los actores y de posiciones estructurales, pudimos comprender de mejor manera cómo se construyó una estructura de poder altamente influenciada por el movimiento de pobladores, la cual permitió el freno a una iniciativa de una elite local dirigida por la Municipalidad de Peñalolén. A nivel de actores, pudimos corroborar que las organizaciones de pobladores, al menos en este episodio, actuaron como intermediarios horizontales de integración de entramados lejanos. A nivel de bloques, sus relaciones nos permiten visualizar de mejor manera la alianza del llamado Consejo de Movimientos Sociales con organizaciones comunitarias de diversos territorios y sectores socioeconómicos, a través de vínculos clave entre organizaciones prominentes y diversas, lo cual permitió que sectores populares y mayormente desaventajados tuvieran mayores probabilidades de influencia sobre la política pública de regulación de recursos urbanos.

### Agradecimientos

Al Centro de Estudio del Conflicto y la Cohesión Social (COES), Conicyt/Fondap/15130009, y a los proyectos Fondecyt 1171426 y 1160984, por el financiamiento otorgado durante el desarrollo de la investigación que sustenta estos análisis.

### Referencias bibliográficas

- Angelcos, N. S. (2016). Movimiento de pobladores. Lucha social y política en el Chile contemporáneo. *Educação em Perspectiva*, 7(2). <https://doi.org/10.22294/eduper/ppge/ufv.v7i2.788>
- Angelcos, N. & Pérez, M. (2017). De la “desaparición” a la reemergencia: Continuidades y rupturas del movimiento de pobladores en Chile. *Latin American Research Review*, 52(1), 94-109. <https://doi.org/10.25222/larr.39>
- Banco Mundial (2013). *Informe sobre el desarrollo mundial 2014. Panorama general: Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons. Reconocimiento CC BY 3.0. En <https://ibce.org.bo/images/publicaciones/Informe-sobre-desarrollo-mundial.pdf>
- Barozet, E. (2016). Entre la urna, las redes y la calle: Las relaciones entre movimientos sociales y partidos políticos en el Chile democrático. En M. A. Garretón Merino (ed.), *Ciencias sociales y humanas. Ciencias políticas. La gran ruptura: institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (pp. 21-58). Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Bolland, J. (1988). Sorting out centrality: An analysis of the performance of four centrality models in real and simulated networks. *Social Networks*, 10(3), 233-253. [https://doi.org/10.1016/0378-8733\(88\)90014-7](https://doi.org/10.1016/0378-8733(88)90014-7)
- Bonacich, P. (1987). Power and centrality: A family of measures. *American Journal of Sociology*, 92(5), 1170-1182. <https://doi.org/10.1086/228631>

- Borgatti, S. (2002). *NetDraw Software for Network Visualization*. Lexington, KY: Analytic Technologies.
- Borgatti, S., Everett, M. & Freeman, L. (2002). *Ucinet for windows: Software for social network analysis*. Harvard, MA: Analytic Technologies.
- Borgatti, S., Everett, M. & Johnson, J. (2018). *Analyzing social networks*. London, UK: Sage.
- Burt, R. (1977). Power in a social topology. *Social Science Research*, 6(1), 1-83. [https://doi.org/10.1016/0049-089X\(77\)90001-1](https://doi.org/10.1016/0049-089X(77)90001-1)
- Carrington, P., Scott, J. & Wasserman, S. (2005). *Models and methods in social network analysis*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Castells, M. (2005). *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial* (1ª ed.). Santiago: Fondo de Cultura Económica Chile.
- Castells, M. (2008). *La cuestión urbana*. (17ª ed.). México, DF: Siglo XXI.
- Cortés, A. (2014). El movimiento de pobladores chilenos y la población La Victoria: Ejemplaridad, movimientos sociales y el derecho a la ciudad. *EURE*, 40(119), 239-260. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612014000100011>
- Crossley, N. (2011). *Towards relational sociology*. Abingdon, UK: Routledge.
- Davis, M. (2014). *Planeta de ciudades miseria*. Madrid: Akal.
- De la Maza, G. (2010). *Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile* (Tesis doctoral). Universiteit Leiden. En <https://bit.ly/2M9fnpx>
- Diani, M. (2003). Leaders or brokers? positions and influence in social movement networks. En M. Diani & D. McAdam (eds.), *Social movements and networks: Relational approaches to collective action* (pp. 105-122). Nueva York: Oxford University Press. <http://doi.org/10.1093/0199251789.003.0005>
- Diani, M. (2015). *The cement of civil society: Studying networks in localities*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Diani, M. & Bison, I. (2004). Organizations, coalitions, and movements. *Theory and Society*, 33(3-4), 281-309. En <https://doi.org/10.1023/B:RYSO.0000038610.00045.07>
- Domínguez, S. & Hollstein, B. (eds.) (2014). *Mixed methods social networks research: Design and applications* (Vol. 36). Nueva York: Cambridge University Press.
- Doreian, P., Batagelj, V. & Ferligoj, A. (2005). *Generalized blockmodeling* (Vol. 25). Nueva York: Cambridge University Press.
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR.
- Espinoza, V. (1995). Redes sociales y superación de la pobreza. *Revista de Trabajo Social* (66), 31-44.
- Espinoza, V. (1999a). Continuidad histórica de la acción colectiva de los pobladores chilenos. redes sociales e interacción estratégica. En T. Salman & E. Kingman (eds.), *Antigua modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad* (pp. 189-217). Quito: Flacso-Ecuador.
- Espinoza, V. (1999b). Social networks among the urban poor: inequality and integration in a Latin American city. En B. Wellman (ed.), *Networks in the global village: Life in contemporary communities* (pp. 147-184). Boulder, CO: Westview Press.
- Espinoza, V. (2013). Local associations in Chile: Social innovation in a mature neoliberal society. En F. Moulaert, D. MacCallum, A. Mehmood & A. Hamdouch (eds.), *The International Handbook on Social Innovation. Collective action, social learning and transdisciplinary research* (pp. 397-411). <https://doi.org/10.4337/9781849809993.00048>

- Everett, M. & Borgatti, S. (1999). The centrality of groups and classes. *The Journal of Mathematical Sociology*, 23(3), 181-201. <https://doi.org/10.1080/0022250X.1999.9990219>
- Friedkin, N. (2006). *A structural theory of social influence* (Vol. 13) Nueva York: Cambridge University Press.
- Garretón, M. (2001). *Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina*. Serie Políticas Sociales 56 [LC/L.1608-P]. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6012>
- Gasic, I. (2018). Inversiones e intermediaciones financieras en el mercado del suelo urbano. principales hallazgos a partir del estudio de transacciones de terrenos en Santiago de Chile, 2010-2015. *EURE*, 44(133), 29-50. <http://doi.org/4067/s0250-71612018000300029>
- Gould, R. & Fernandez, R. (1989). Structures of mediation: A formal approach to brokerage in transaction networks. *Sociological Methodology*, 19, 89-126. <http://doi.org/10.2307/270949>
- Harvey, D. (2007). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid: Siglo XXI.
- Herrera, J. (2018). El nuevo movimiento de pobladores en Chile: El movimiento social desplazado. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 17(49), 177-199. <http://doi.org/10.4067/S0718-65682018000100177>.
- Imilan, W. (2016). Políticas y luchas por la vivienda en Chile: el camino neoliberal. *Working paper series cc. contested\_cities 16004*. En <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/2250/141198/1/Políticas-y-luchas-por-la-vivienda-en-chile-el-camino-neoliberal.pdf>
- Knoke, D. (1994). *Political networks: The structural perspective* (Vol. 4) Nueva York: Cambridge University Press.
- Knoke, D. & Burt, R. (1983). Prominence. En R. S. Burt & M. J. Minor (eds.), *Applied network analysis: a methodological introduction* (pp. 195-222). Beverly Hills, CA: Sage.
- Lin, N. (2002). *Social capital: A theory of social structure and action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lomnitz, L. (2008). *Lo formal y lo informal en las sociedades contemporáneas*. Santiago de Chile: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Merklen, D. (2010). *Pobres ciudadanos: Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)* (2ª ed.). Novecento: Vol. 19. Buenos Aires: Gorla.
- Oxhorn, P. (2001). Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina. *Economía Sociedad y Territorio*. <https://doi.org/10.22136/est002001368>
- Özler, Ş. (2012). The Concertación and homelessness in Chile: Market-based housing policies and limited popular participation. *Latin American Perspectives*, 39(4): Michelle Bachelet: The last Concertación government, 53-70. <https://doi.org/10.1177/0094582X10397917>
- Pérez, M. (2017). "A new poblador is being born": Housing struggles in a gentrified area of Santiago. *Latin American Perspectives*, 44(3), 28-45. <https://doi.org/10.1177/0094582X16668318>
- Poduje, I. (2008). *Participación ciudadana en proyectos de infraestructura y planes reguladores*. Temas de la Agenda Pública. Santiago: P. Universidad Católica de Chile. En <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/1521/514662.pdf?sequence=1>

- Pulgar, C. (2012). *El doble movimiento telúrico y social: Chile después del terremoto del 27 de febrero de 2010. Movimientos sociales urbanos, ciudad neoliberal, reconstrucción, justicia espacial y derecho a la ciudad*. París: Ecole des hautes études en sciences sociales de Paris.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Scott, J. (2007). Power, domination and stratification: Towards a conceptual synthesis. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (55), 25-39. En <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/1112/1/2.pdf>
- Scott, J. (2011). *Conceptualising the social world: Principles of sociological analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Skewes, J. (2001). La exacerbación de la desigualdad en la periferia urbana en Santiago, Chile. El diseño espacial de los asentamientos irregulares y su desmantelamiento a través de las políticas de vivienda *Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología*, 11(31), 256-272. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70511242006>
- Svampa, M. (2008). *Cambio de época*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Buenos Aires: Manantial.
- Tilly, C. (2010). *Democracia*. Madrid: Akal.
- Tilly, C., Tarrow, S. & McAdam, D. (2005). *Dinámica de la contienda política*. Barcelona: Hacer.
- Wasserman, S. & Faust, K. (2013). *Análisis de redes sociales. métodos y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- White, D. R. (1994). Enfoque de redes para el estudio de comunidades urbanas. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 9(2), 303-326. <http://doi.org/10.24201/edu.v9i2.909>
- White, H. C. (2008). *Identity and control: How social formations emerge* (2ª ed.). Princeton, NJ: Princeton University Press.

# Conflictos y negociaciones en la construcción metropolitana. El corredor Oeste del Gran Buenos Aires (1854-1950)

*Melisa Pesoa.* Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.  
*Ana Gómez-Pintus.* Conicet, La Plata, Argentina.

**RESUMEN** | El presente texto pretende indagar, en la larga duración, sobre el elenco de actores que intervienen en los procesos de producción del suelo urbano de la expansión de la ciudad de Buenos Aires y los cambios institucionales que se producen en las decisiones acerca de cómo debe ser la ciudad. A partir del análisis del eje Oeste de crecimiento de la ciudad en el periodo 1854-1950, desarrollamos una aproximación que pone en juego la combinación de directrices “desde arriba” acerca de cómo debe ser la ciudad (normativas, reparticiones técnicas), con los requerimientos “desde abajo” de los agentes locales. El estudio pone en evidencia que, mientras en el siglo XIX los conflictos y negociaciones para el ajuste de las normativas a su materialización en el territorio se dirime entre los “vecinos”, hacia finales de siglo, con una nueva organización institucional, comienza una creciente burocratización para consolidar los nuevos crecimientos, la cual resta protagonismo a los actores locales.

**PALABRAS CLAVE** | áreas metropolitanas, expansión urbana, historia urbana.

**ABSTRACT** | *In this article, we explore the variety of actors involved in the process of production of urban land and the institutional changes produced by the decisions about how the city had to be. With the analysis of the urban growth along Buenos Aires' west axis for the period 1854-1950, we develop an approximation that shows the combination of “top-down” guidelines about how the city must look like (regulations, the role of technical offices) with “bottom-up” requirements from local agents. This reveals that, while in 19th century, the conflicts and negotiations for adjusting the regulations to the actual materialization of the city were solved among the neighbors, towards the end of the century, with a new institutional organization, an increasing bureaucratization in the consolidation of the new urban growth began, which diminished notoriety to local actors.*

**KEYWORDS** | *metropolitan areas, urban sprawl, urban history.*

Recibido el 20 de agosto de 2018, aprobado el 3 de marzo de 2019.  
E-mails: M. Pesoa, melisa.pesoa@upc.edu | A. Gómez-Pintus, agomezpintus@gmail.com

## Introducción

La llegada del ferrocarril a Buenos Aires en el año 1854 cambia para siempre la relación entre la ciudad y su *hinterland*. Los que hasta el momento habían sido pequeños poblados surgidos a la vera de los caminos, comienzan a integrarse lentamente a la ciudad. Primero lo hacen como partes discontinuas vinculadas por la infraestructura ferroviaria; pero, ya en el siglo xx, se inicia el completamiento de los intersticios entre los poblados. Poco a poco, la urbanización se extiende en un continuo edificado más allá de los propios límites de la ciudad, apoyada en cambios económicos y culturales –cambios en la familia tradicional, nuevas actitudes hacia el ocio y el tiempo libre–, en el avance de las infraestructuras –primero ferroviarias y luego viales–, en la popularización del transporte público automotor y el uso creciente del automóvil privado.

A lo largo de todo este proceso, se reconoce que los antiguos pueblos se transforman y van quedando incluidos en el continuo suburbano (figura 1). Y si antes primaba el interés sobre la tierra productiva, ahora el suelo urbano será el objeto de interés, sobre el cual se producirá un proceso especulativo que podemos observar por primera vez en el área de influencia de Buenos Aires.<sup>1</sup>

Nos interesa, entonces, explorar este ámbito en el momento en que confluyen procesos de producción del suelo urbano desde la lógica ejidal, hasta los procesos modernos de suburbanización. Para ello, pondremos el foco en los encuentros entre las directrices e intervenciones que vienen “desde arriba” –es decir, la acción del Estado (nacional, provincial o municipal) a través de sus oficinas técnicas, leyes y reglamentos– con las intervenciones surgidas “desde abajo” –producto de las problemáticas y actores locales–. Entendemos, así, la ciudad como una arena de conflictos y negociaciones.

En la colisión que se produce entre una forma institucional y normativa de producir la ciudad, y las realidades y poderes locales, nos enfocamos en los agentes que intervienen en la producción del suelo urbano y el contacto entre ellos. En esta línea se destacan los aportes iniciales de Oszlak (1982), quien a partir de la década de 1850 propone la construcción progresiva de un orden estatal, el cual da lugar a una nueva frontera entre el dominio legítimo del Estado y de la sociedad. Como sabemos, esta frontera nunca fue rígida, sino, al contrario, irregular y porosa. Esto nos lleva a plantear también la perspectiva de la organización dinámica del Estado y sus agencias (Bohoslavsky & Soprano, 2010). Abordar el Estado como actor en sus diferentes escalas y niveles de acción nos ayuda a comprender las implicancias que las políticas públicas y las acciones legislativas pudieran tener sobre los procesos de urbanización y ordenamiento territorial.

El análisis nos permite poner en crisis la cuestión de “la ausencia del Estado” –una idea constantemente reiterada, particularmente desde los ámbitos no

---

1 Alrededor de 1860, junto con la consolidación del Estado nacional, la ciudad de Buenos Aires asume un doble rol, como capital de Argentina (albergando las institucionales del Estado nacional) y como capital para la provincia del mismo nombre. A partir de 1880 se produce un cambio administrativo que mantiene a la ciudad de Buenos Aires como capital nacional, en tanto se funda una nueva ciudad, La Plata, como sede del estado provincial.

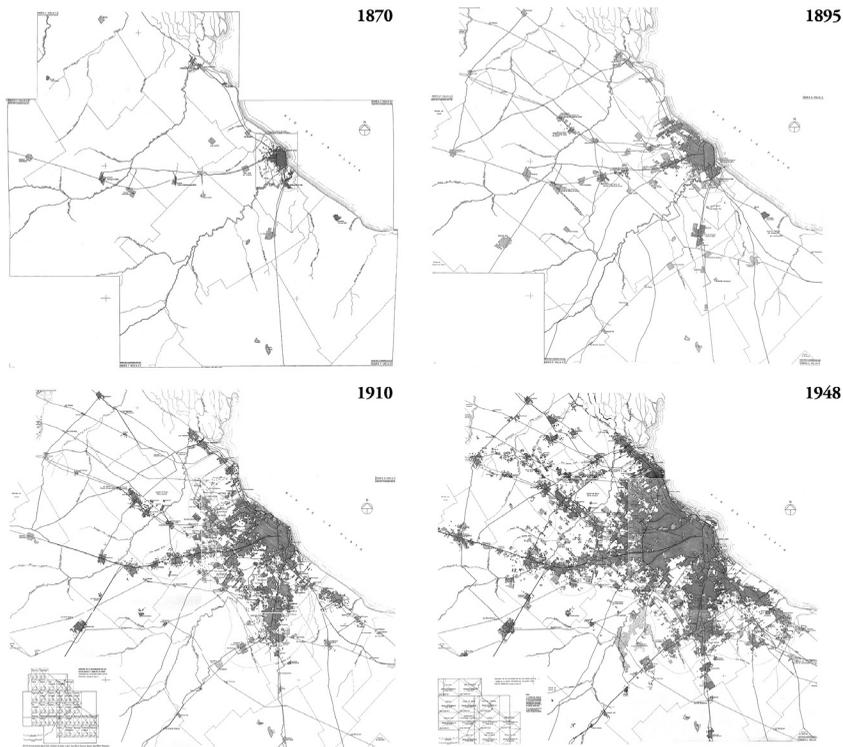
académicos— en la construcción urbana fuera de la ciudad de Buenos Aires. Muy al contrario, la existencia de diferentes oficinas técnicas (como el Departamento Topográfico y, más tarde, el Departamento de Ingenieros y el Ministerio de Obras Públicas), junto con las redes de poder local (como las Comisiones de Solares o las Comisiones Municipales y, por supuesto, los propietarios de las tierras), configuran un elenco de actores que puede dar cuenta de la relación entre el Estado y la sociedad en diferentes etapas.

Por otra parte, es fundamental plantear esta investigación en diálogo con aquellas que abordan el funcionamiento del mercado de tierras y sus efectos sobre la configuración del espacio urbano. En principio, cabe mencionar el trabajo de Topalov (1987), sobre el mercado de la vivienda en Francia; y en el contexto latinoamericano, la investigación de Schteingart (1989), que comparte, junto al trabajo de Jaramillo (1981), el interés por reconocer el rol de los productores de vivienda en el proceso de expansión. Asimismo, nos referimos a los trabajos de Clichevsky (1975, 2002) sobre el mercado de tierras, o los de Smolka (1981, 1987), acerca de la formación de los precios de tierra, e incluso los más recientes de Lovera (2012) o Sabatini y Arenas (2000), que renuevan estas discusiones.

Finalmente, este trabajo también se ancla en el más amplio grupo de autores que estudian pasado y presente del Gran Buenos Aires. Entre ellos se reconocen los más recientes: Favelukes, Novick y Zanzottera (2016), quienes analizan las cartografías metropolitanas; el ensayo de Gorelik (2015), que reivindica la comprensión del Gran Buenos Aires como tal; o el reciente número de la revista *Anales del IAA*, dedicado a los *Bordes Metropolitanos* (2017), con artículos que, desde diferentes perspectivas y temporalidades, retoman las áreas de borde y periferias como objeto de estudio.

Sobre estas líneas de trabajo, pretendemos explorar la forma en que se concretan estas negociaciones entre actores en la construcción material de la ciudad. Planteamos que, pese a que la existencia de una normativa y la presencia de cuerpos técnicos encargados de realizar o verificar los trazados propuestos nos pueden llevar a suponer un modelo de ciudad impuesto sobre el territorio, la construcción de la misma se da en el marco de una relación compleja entre los actores que intervienen en dicho proceso. Por ello proponemos, como hipótesis de trabajo, que las posiciones que adoptan los diferentes actores, ya sean privados o estatales, a lo largo del periodo de estudio, se vinculan a mayor escala con el proceso de fundación del Estado argentino. Este se conforma mediante un proceso lento de institucionalización y centralización que se traduce en un desplazamiento de las capacidades de los poderes locales en favor del incremento de las capacidades del nuevo Estado provincial, un proceso no exento de constantes debates y pujas registradas entre la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX.

En tanto resulta posible, hemos evitado mirar este fenómeno desde la gran ciudad, Buenos Aires; nos enfocamos, más bien, en examinar los problemas desde la realidad de los pequeños poblados y su crecimiento, atendiendo a sus propias lógicas. Esto nos permite explorar la escala local de las decisiones urbanas que van conformando los diferentes fragmentos que más tarde serán el continuo edificado de la ciudad de Buenos Aires.



**FIGURA I | Crecimiento de Buenos Aires, 1870, 1895, 1910 y 1948.**

Los mapas de Vapñarsky son producto de una extensa investigación y presentan una síntesis de las manzanas edificadas. Pese a no reflejar el crecimiento poblacional, aportan datos fieles sobre la ocupación real en diferentes momentos de la expansión (Favelukes, Novick & Zanzottera, 2016)

FUENTE: VAPÑARSKY, 2000

De esta manera, los principales aportes de esta investigación se sintetizan en tres ejes. El primero es una exploración de la larga duración sobre la construcción de la ciudad, destacando el pasaje desde una lógica ligada a lo ejidal, a una metropolitana. El segundo tiene que ver con el estudio de las relaciones y tensiones entre los actores que producen la ciudad, una mirada poco desarrollada hasta ahora en el ámbito de estudio. El tercero pretende destacar una mirada de la construcción de la ciudad desde su periferia y no desde el centro.

Este análisis se lleva a cabo desde una metodología empírica. Se propone como recorte geográfico el eje Oeste de expansión de Buenos Aires, por ser el eje de crecimiento más antiguo hacia el interior, vinculado al Camino Real que llevaba a Potosí, y porque fue el primero sobre el cual se implantó el ferrocarril. Hemos tomado el eje desde el centro de la ciudad hasta Moreno (unos 40 km de largo), dado que es el tramo que –de acuerdo con lo analizado hasta el momento– registra mayor cantidad

y diversidad de situaciones. Asimismo, esperamos que nos sirva de base para luego efectuar comparaciones con los otros ejes de crecimiento.

A lo largo del proceso de consolidación del eje Oeste, hemos identificado dos etapas factibles de analizar. La primera arranca en 1854, cuando suceden dos hechos centrales en el área de estudio: por un lado, se promueve la Ley de Municipios; y por otro, se establece la primera línea ferroviaria entre Buenos Aires y el pueblo de San José de Flores. Esta etapa finalizaría en 1913, año que utilizamos para poner en valor nuevamente dos situaciones: una es la promulgación de la ley de “Fundación de pueblos y ampliación de ejidos”, y la otra es la construcción del primer *barrio parque* en el área de influencia de Buenos Aires, una tipología residencial que dará lugar a la consolidación del crecimiento intersticial entre los antiguos pueblos que conformaban el eje. La segunda etapa arranca desde este punto –cuando se inicia una tendencia a la venta de lotes destinados a barrios parque o viviendas de segunda residencia–, hasta comienzos de los años cincuenta, cuando las lógicas de expansión dan otro giro hacia nuevos patrones.

El trabajo se apoya en fuentes primarias y, muy especialmente, en fuentes cartográficas relacionadas con el catastro, lo cual, a su vez, nos permite poner en relieve la labor técnica realizada por agrimensores e ingenieros durante los siglos XIX y XX. Para el primer periodo, se han estudiado los Registros Gráficos de las Propiedades Rurales de 1830, 1864 y 1890, además de los planos por partido construidos para este último año. Asimismo, se han analizado las mensuras de los pueblos investigados, algunos de cuyos planos reproducimos en este artículo. Para el segundo periodo, se han estudiado los planos por partido realizados por el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, así como los planos de los diferentes loteos que aparecen en nuestra área de estudio. El estudio de las fuentes cartográficas reviste un singular valor para el estudio de la transformación del suelo rural en urbano.

El presente texto se divide en tres partes. En la primera explicamos el origen de los núcleos que conforman el eje Oeste y cómo era la situación en el área antes de la llegada del ferrocarril. Los otros dos apartados coinciden con los dos periodos identificados. Para cada uno de ellos reconocemos instancias de conflicto entre las leyes, modelos vigentes y las prácticas llevadas a cabo para adaptarlos a la realidad local. Finalmente, señalamos algunas conclusiones de este estudio y algunos puntos de discusión.

### El eje Oeste: los “pueblos” pioneros

En 1824, por iniciativa de Bernardino Rivadavia, se creó el Departamento Topográfico de Buenos Aires (entonces llamado Comisión Topográfica; en adelante, DT).<sup>2</sup> Este cuerpo técnico fue el encargado de, entre otras incumbencias, conformar

2 A pesar de una baja en la actividad durante la etapa rosista, el DT tuvo continuidad hasta 1875, cuando quedó englobado dentro del recién creado Departamento de Ingenieros, que contaba con cuatro secciones: Obras Públicas, Geodesia, Puentes y Caminos, y Trabajos Catastrales. Más tarde, en el año 1885, se creó el Ministerio de Obras Públicas (hasta ese momento la Provincia tenía solo dos ministerios: Gobierno y Hacienda), que englobaba al Departamento de Ingenieros, además de otras dependencias, como el Departamento de Higiene (hoy Ministerio de Salud), el Museo, la Biblioteca, el Observatorio, la Escuela Santa Catalina y la Escuela de Artes y Oficios.

el mapa de las propiedades de la provincia de Buenos Aires. Pese a que inicialmente estaba enfocado en la propiedad rural, fue el encargado de trazar los pueblos y ciudades del interior bonaerense. La normativa elaborada desde la década de 1810 propuso un modo de hacer ciudad que podemos denominar “modelo republicano”.<sup>3</sup> Se trata de una ciudad en cuadrícula, con una plaza central y una zona productiva alrededor (el ejido). Pese a algunas semejanzas formales con la ciudad colonial, se trata de un producto auténticamente republicano, propio del siglo XIX, con raíces en la época borbónica. Sobre este modelo se establecerán más de cien nuevas poblaciones en toda la provincia de Buenos Aires, principalmente en la segunda mitad del siglo XIX (Pessoa, 2016).

El procedimiento era casi siempre el mismo, aunque con particularidades para cada situación. Normalmente se partía de la iniciativa de algunos propietarios locales que pedían autorización al gobierno para establecer un pueblo. Una vez aprobada la fundación, los propietarios cedían terreno para el mismo. El trazado y la parcelación iban a cargo del agrimensor, pagado por los interesados. El plano producido por este era finalmente aprobado por el DT para su posterior concreción sobre el terreno. La adjudicación de los solares era competencia de la Comisión de Solares –más tarde Comisión Municipal–, una figura creada en la década de 1820 para gestionar las tierras del ejido (volveremos sobre este punto en el primer periodo). Como es natural, los solares alrededor de la plaza solían acabar en manos de los miembros fundadores del pueblo, siendo que, además, se prescribían algunas normas edificatorias para estas parcelas que los pobladores de bajos recursos no estaban en condiciones de afrontar.

Sin embargo, no todas las poblaciones siguieron este modelo fielmente. Existían poblaciones antiguas, sobre todo del siglo XVIII, originadas en postas, alrededor de capillas o en puestos de vigilancia fronteriza, que tienen formas más arcaicas. Los pueblos ubicados a lo largo del eje Oeste que estudiamos pertenecen a esta categoría: Morón y Merlo eran caseríos formados en torno a una capilla que funcionaba como lugar de paso en el Camino Real.

Tal como relata Birocco (2009), Morón surgió en 1769 a raíz de la donación que hizo Marcos de Alarcón, propietario de las tierras, para la construcción de una capilla. Casi una década después, los herederos de Alarcón vendieron los primeros solares a quienes serían los pobladores pioneros. Durante las primeras décadas del siglo XIX, el caserío ocupaba unas diez cuadras alrededor de la plaza y la capilla, pero carecía absolutamente de planificación, lo que generaba múltiples discusiones entre los vecinos por los accesos públicos y el área de expansión.

---

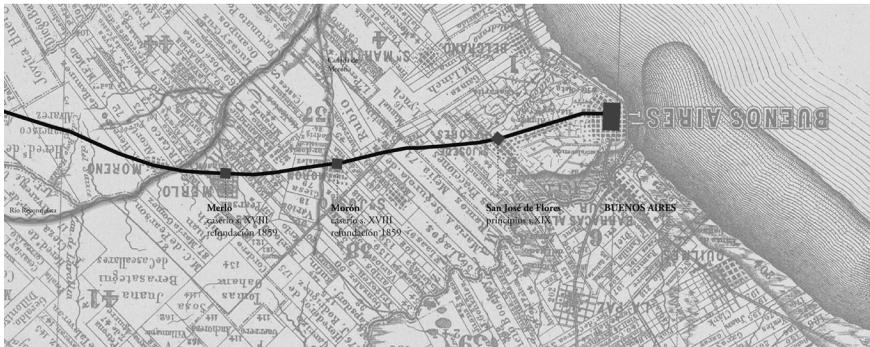
3 Las reglamentaciones a las que hacemos referencia son las siguientes: disposiciones generales sobre la fundación de pueblos de 15 de septiembre de 1814; reglamentación sobre edificios y calles de pueblos del 14 de diciembre de 1821; decreto sobre demarcación de los pueblos de campaña, 16 de abril de 1823; decreto designando en los fuertes de la nueva línea de frontera, el terreno para las poblaciones y tierras de pan llevar, 28 de abril de 1828; la ley de 24 de enero de 1854; la Ley 695 de 31 de octubre de 1870, llamada Ley de Ejidos; la Ley 817 de inmigración y colonización, sancionada el 19 de octubre de 1876, también llamada Ley Avellaneda; la ley de 26 de agosto de 1910; y, por último, la Ley 3487 del 17 de junio de 1913.

El poblado de Merlo, por su parte, ubicado a 300 varas del Camino Real, surgió en torno a una capilla establecida por Francisco de Merlo, el propietario de las tierras. Este cedió tierras a algunos pobladores que conformaron el núcleo inicial del pueblo y consiguió su aprobación tras sucesivas solicitudes que hizo al Cabildo –la primera en 1738– (Canedo, 2013). La real cédula de fundación llegó recién en 1754 y la autorización definitiva en 1755.

Estos poblados eran caseríos en medio de una gran área dedicada a la agricultura (dado que, según la legislación colonial, debían ser tierras “de pan llevar” y, en menor medida, dedicadas a la cría de animales). En estas poblaciones se localizaban los trabajadores manuales, tales como los zapateros, carniceros, panaderos, entre otros, y los comerciantes. Durante el primer cuarto del siglo XIX, la actividad comercial se expandió notoriamente, llegándose a contabilizar 41 comerciantes en 1825 en Morón (Sáez, 2014). En el caso de Merlo, más alejado de Buenos Aires, el censo de 1838 indica que había en el pueblo 94 personas viviendo en 15 hogares, mientras que alrededor predominaba la cría de ganado, pese a estar prohibida, por ser tierra de pan llevar.

Como veremos a continuación, estos antiguos poblados se “refundan” con la llegada del ferrocarril. Por lo tanto, se manda “arreglar” el pueblo de acuerdo con principios regulares, intentando adaptar el caserío al modelo utilizado por los técnicos del DT. Aunque los resultados no se parecen a los pueblos localizados en medio de la Provincia y alejados de la ciudad, permanecen los elementos básicos: el trazado reticular y la plaza principal.

Por lo tanto, hasta aquí destacamos, por un lado, una ocupación organizada por los pobladores locales, alentada y avalada por el propietario de las tierras; y, por otro, una edificación de la ciudad con una “planificación” mínima basada en la sola consigna de respetar la plaza.



**FIGURA 2 | Diagrama de los poblados establecidos antes de 1854 sobre el Camino Real del Oeste**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN REGISTRO GRÁFICO DE TIERRAS DE 1864

### Periodo 1: La fiebre ferroviaria

El Ferrocarril Oeste (FCO) fue la primera línea ferroviaria del país. Comenzó siendo una empresa privada, una sociedad anónima organizada por un grupo de promotores que actuó entre 1854 y 1862. Luego fue comprada por el Estado provincial y, en 1889, vendida a capital inglés (Schwarzer & Gómez, 2006). La intención inicial de esta línea era servir para el transporte de mercancías de exportación e importación, pero finalmente el transporte de pasajeros resultó un negocio imposible de eludir, por las amplias ganancias que dejaba.

Uno de los negocios implícitos en el ferrocarril era el beneficio del valor de la tierra, pues la vía revalorizaba el suelo adyacente por incremento de las operaciones de compraventa. Evidentemente, el valor de la tierra sería mayor si la tierra ya formaba parte de un pueblo que cuando era tierra rural, por lo que la mayor especulación se producía alrededor de las estaciones próximas a poblados existentes. Así sucedió en Morón, donde la solución fue la siguiente: si las vías pasaban por terrenos de propiedad pública, estos se cedían a la empresa, mientras que, si los terrenos eran de propiedad privada, se expropiaban. De esta manera, los propietarios se beneficiaban junto con la empresa, y había una gran expectativa por la ubicación de las estaciones. En Morón, un área equivalente a 30 manzanas compradas por 16.000 pesos en 1855, se vendía a 100.000 pesos la manzana tras la llegada del ferrocarril (Sargent, 1974).<sup>4</sup> Cortés Conde (1979, pp. 164-166) estima que, entre 1894 y 1904, los precios del suelo en la Provincia se multiplicaron por tres, especialmente en los sitios por donde pasaban nuevas infraestructuras.

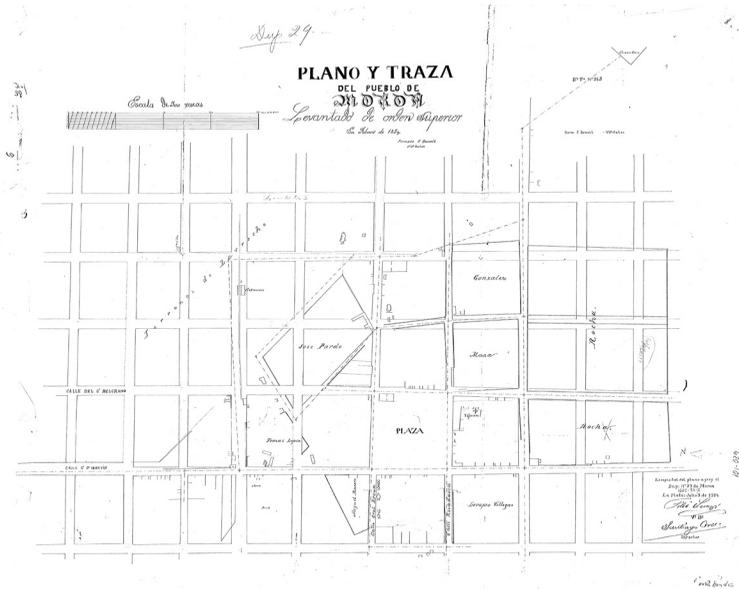
En febrero de 1859 el tren llegó a Morón, que se convirtió en un centro de recreo próximo a la ciudad de Buenos Aires. En abril de 1860 arribó a Moreno, que se consolidó como cabecera de línea por un tiempo. Así, la llegada del ferrocarril suponía la “refundación” de los pueblos, y renacía, en consecuencia, la preocupación por el trazado de sus manzanas y calles. Volvamos al caso de Morón para verificar cómo se produjo la ciudad de una forma muy diferente a partir de la llegada de la infraestructura ferroviaria, donde los propietarios llevaban unos años especulando con su arribo.

Cuando llegó el ferrocarril en 1859, los propietarios que tenían tierras frente a las vías se negaron a la propuesta de la Municipalidad de ceder una parte de terreno para ensanchar las calles. Por ello, y para regularizar la traza, se pidió la intervención

---

4 El relato de Mulhal (1875 [1869], pp. 124-125) puede ayudarnos a visualizar el estado en que se encontraban los pueblos de la zona en la primera mitad de la década de 1860, una vez instalado el ferrocarril. Según el autor, en Morón el precio de la tierra rural varía entre \$1.000 y \$6.000 pesos por cuadra, mientras que las parcelas urbanas tienen unas 10 x 50 varas y se venden a partir de 10.000 pesos. El autor comenta, además, que las calles están bien trazadas, la plaza plantada y los edificios públicos y escuelas son amplios. En el caso de Merlo, Mulhal indica que el pueblo tiene 456 habitantes, una capilla gótica y escuelas a las que asisten 174 niños; observa también que el valor de las parcelas se multiplicó por 20 en los últimos cinco años. En Moreno, había unas 50 casas, donde vivían 372 personas (de un total de 2.329 que tenía todo el partido) y una nueva iglesia, pero llama la atención sobre el declive del pueblo desde que dejó de ser el final de línea del FCO.

del Departamento Topográfico,<sup>5</sup> que envió al ingeniero Pedro Benoit a efectuar la traza del pueblo y arreglar las irregularidades producto de una ocupación sin control.



**FIGURA 3 | Plano del pueblo de Morón en 1859, realizado por Pedro Benoit**

FUENTE: DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN HISTÓRICA Y CARTOGRÁFICA (DIHC), DIRECCIÓN DE GEODESIA, MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA, PROVINCIA DE BUENOS AIRES

En su diseño, Benoit mantuvo el centro del pueblo en la plaza y el ferrocarril quedó en un segundo plano; no obstante, se resolvió dar el ancho de 30 varas (26 m) a la calle de la vía, porque la Municipalidad así lo pidió.<sup>6</sup> Para el resto de las calles, Benoit intentó mantener la forma anterior, realineando las casas. El único conflicto se presentó con el terreno del Señor Pardo:

En las calles en que no ha sido obstáculo se les ha dado el ancho de 20 varas [lo usual eran 16 varas], *por acuerdo de la Municipalidad; quedando conforme los vecinos a excepción del señor Pardo*, que no se ha conformado absolutamente con esta operación. En la quinta de este señor, que quedaría siempre mal situada con cualquier proyecto de traza que se adoptase, he trazado tres calles, habiendo mandado a abrir *los señores municipales*, dos de ellas que toman parte de la quinta del señor Don Tomás López, quien ha quedado muy conforme a pesar de llevarle esta calle gran cantidad

- 5 En el caso de Morón, el fco procede de una manera diferente a como lo había hecho en otros pueblos, como San José de Flores. En Morón pasaba la vía por el centro de la calle de 20 varas (17,32 m), ocupando 16 varas, para evitarse expropiar, mientras que, en Flores, había pasado la vía por el centro de una manzana comprada a sus dueños.
- 6 Es preciso recordar que no había normativas ni antecedentes sobre la inclusión del ferrocarril en la trama urbana. La única referencia era el tramo que se había realizado en la Capital, y es la que reproduce Benoit para la traza de Morón: combinar la calle con las vías en un paseo arbolado, que por esta razón debe ser más ancho que una avenida al uso.

de árboles frutales. (Mensura n° 2 del partido de Morón, 1859, Departamento de Investigación Histórica y Cartográfica [DIHC]. Destacados nuestros)

Vamos a detenernos en dos aspectos importantes que se desprenden del análisis de la mensura. En primer lugar, la misma indica que el trazado fue acordado con la Municipalidad y con los vecinos (a excepción de uno de ellos). Sin embargo, en el caso de este vecino, aparecen alternativas de negociación: cesión de una de las calles o indemnización por parte de la Municipalidad en cuanto hubiera dinero disponible.

Estos hechos nos demuestran la preocupación del DT y sus técnicos por arribar a una traza acordada por todos los propietarios involucrados, en lugar de imponer un trazado “desde arriba”. De esta manera, el agrimensor asignado actuaba como mediador entre un modelo de ciudad “ideal” (de acuerdo a la norma) y los intereses locales, donde las instrucciones recibidas por parte del DT podían ser objeto de múltiples adaptaciones para casar con los intereses de los agentes locales.

Este es un hecho de gran relevancia, dado que nos revela una instancia de consenso que subraya una hipótesis ya planteada por Garavaglia y Gautreau (2011, pp. 81-82) para la mensura de propiedades rurales en la campaña bonaerense durante el siglo XIX. Esto es, que no se buscaba tanto una exactitud técnica de la mensura, como la aceptación del trabajo del agrimensor por parte de los propietarios de los terrenos involucrados en la medición. Es decir, que se trataba de un procedimiento consensuado basado en la comprobación de títulos de propiedad y “hechos existentes” con el fin de evitar futuros pleitos.

Por lo tanto, si bien la existencia de normativa sobre la forma de la ciudad nos puede llevar a pensar en un modo “estandarizado” de producir pueblos, la realidad demuestra que el trazado debía adaptarse a situaciones diversas, tanto de índole natural (como la topografía del terreno) y artificial (límites de la propiedad por urbanizar, presencia del ferrocarril, etcétera), como también social (existencia de antiguas edificaciones, respeto de las alineaciones más antiguas o de los lugares de referencia del poblado).

Y es que el cuerpo normativo no solo regulaba la forma que debía tener la ciudad, sino que también determinaba la existencia de un agente clave para la producción de la misma: la Comisión de Solares, más tarde denominada Comisión Municipal. Las Comisiones de Solares se crearon en 1825 (Decreto 735 del 19 de enero de 1825), como parte de las iniciativas emprendidas durante el periodo rivadaviano para mejorar la administración del territorio, aunque la idea ya estaba presente desde 1814.<sup>7</sup> Las comentamos, sin embargo, en este segundo periodo, pues su actuación en el área de estudio fue más relevante durante estos años.

El objetivo de las Comisiones de Solares era articular las decisiones de carácter local con las centrales en cuanto a tierras públicas y particulares, debido a lo cual trabajaron en estrecha colaboración con el Departamento Topográfico en la gestión

7 Ley de 15 de septiembre de 1814 (basada en una anterior de 9 de agosto de 1824): la ley específica que se formará una Comisión compuesta por el alcalde, el cura y dos vecinos hacendados del partido, encargada de “allanar las dificultades” en el trazado y adjudicación de terrenos. Se encargará de facilitar los gastos para la mensura del pueblo, proponer mejoras, Reglamento de Policía y del repartimiento de suertes, en trato directo con el gobernador a través del Ministerio de Gobierno.

de la adjudicación de lotes urbanos y ejidales. La ley de 1825 estableció una Comisión –formada por el juez de paz y dos vecinos– encargada de examinar los derechos de propiedad de los solares y, en el caso de los terrenos desocupados, repartirlos de manera gratuita a los individuos que desearan poblarlos (priorizando, de existir, los títulos de propiedad), observando ciertos requisitos de edificación, materialidad y cercos.

Las Comisiones de Solares tuvieron continuidad durante el periodo rosista y se renovaron con la promulgación de la Ley de Municipalidades de 1854 –recordemos que la primera Constitución provincial (1854) delegó en la Ley 35 (1854) la organización municipal–, porque sus funciones y deberes pasaron a las municipalidades de campaña (Cricelli & Galcerán, 2013). A partir de ese momento se denominaron Comisiones Municipales y fueron las que, como en el caso de Morón que hemos relatado, intervinieron, junto con el agrimensor, para consensuar la traza definitiva del pueblo.

En el proceso de reordenación de los pueblos de campaña tras la reorganización del Departamento Topográfico, el Gobierno ordenó la formación de Comisiones en cada pueblo. Cada una de ellas debía estar compuesta de tres miembros, escogidos por el juez de paz. Por lo tanto, hay que tener en cuenta que los que las conformaban eran miembros de las grandes familias del área, por lo que tenían un cierto poder a nivel local. Su actuación fue variable: muchas veces estas Comisiones ayudaron en el trazado del pueblo y otras veces no estaban formadas cuando llegaba el agrimensor a efectuar sus tareas.

El rol de la Comisiones a nivel local debería ser entendido en el contexto de los cuestionamientos surgidos a partir de mediados del siglo XIX acerca de cómo organizar la campaña y la urgencia de definir las municipalidades. Hasta el momento, los diferentes partidos de la campaña se encontraban bajo el control del jefe de policía y juez de paz –instituciones surgidas como sustitutos de emergencia tras la extinción de los Cabildos en 1821–, en un contexto en que la campaña bonaerense cobraba mayor vida política. La pregunta en aquel momento era cuánta autonomía debía darse a los municipios, entendiendo que se estaba frente a una situación muy diversa que buscaba ser resuelta con una fórmula general (Heras, 1949).

La existencia de las Comisiones nos permite destacar su rol de mediador entre el poder del Estado provincial y las autoridades locales, tal como han hecho otros investigadores para otras zonas del interior de la Provincia (Aliata & Loyola, 2005; Canedo, 2011, 2013, 2014; D’Agostino, 2015). Sin embargo, durante las últimas décadas del siglo XIX, en general el rol de la Comisión Municipal en la adjudicación fue decreciendo debido al surgimiento de un mercado de suelo urbano que ya no requería de un fomento del poblamiento, por lo que se centró en la provisión de servicios, equipamientos e infraestructura.

La costura que supone el ferrocarril, y que les faltaba a los poblados del periodo anterior, cambia totalmente la dinámica de producción del suelo urbano y marca la llegada de los actores de la especulación inmobiliaria. Por ejemplo, sobre el mismo eje Oeste, la “refundación” de Merlo en 1859, emprendida por el empresario y político Juan Dillon, estuvo enfocada al negocio inmobiliario que supuso la llegada del ferrocarril.

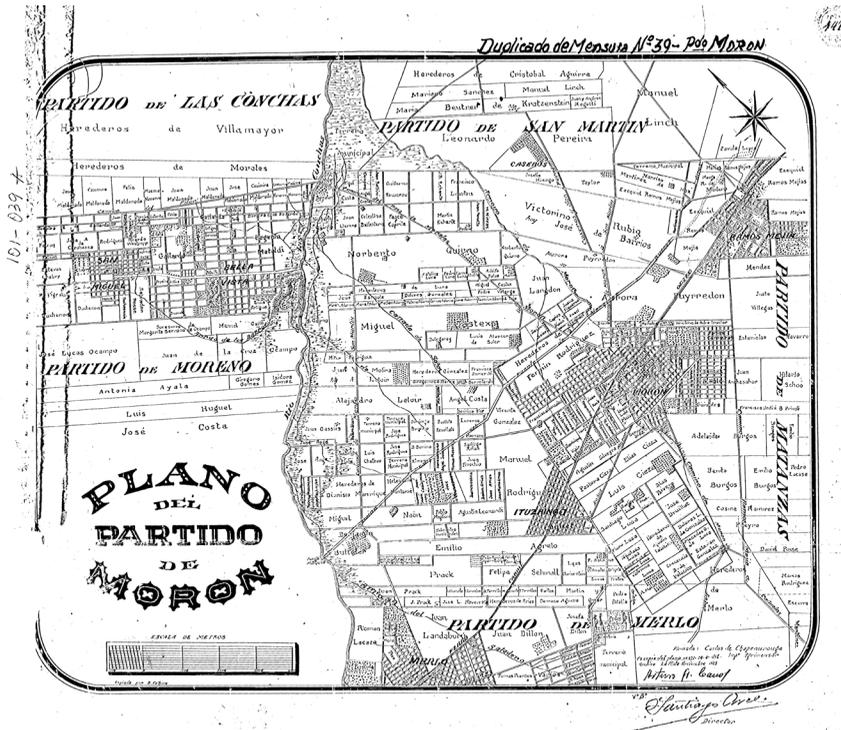


FIGURA 4 | Plano del partido de Morón, Mensura 39 del partido de Morón, Adolfo Soredeaux, 1866

FUENTE: DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN HISTÓRICA Y CARTOGRÁFICA (DIHC)

El pueblo de Ituzaingó, en el partido de Morón, fue creado por iniciativa de Manuel Rodríguez Fragio, un inmigrante gallego llegado al país en 1828. Rodríguez Fragio había comprado estas tierras en 1864 –seguramente consciente de su ubicación estratégica–, junto con otras importantes extensiones en los partidos de Merlo y Morón. Unos años más tarde, en 1872, negoció la apertura de una estación intermedia entre Merlo y Morón con el ferrocarril Oeste y pidió la aprobación al Gobierno respecto de la traza del pueblo de Santa Rosa de Ituzaingó. El servicio de trenes recién comenzó en 1884.

En el caso de Ramos Mejía, este núcleo nació cuando en 1858 se inauguró el apeadero. Los miembros de la familia Ramos Mejía, propietarios de los terrenos, donaron cuatro manzanas para edificios públicos, advirtiendo la importancia que podría cobrar esa parada en el corto plazo. Y efectivamente, con los años, los terrenos fueron cambiando de dueño por herencia o por venta hasta concretar la parcelación de las propiedades alrededor de la estación.

Haedo, ubicada sobre el mismo ramal ferroviario, surgió casi de la misma manera. Cuando se habilitó la estación en 1886, se realizó el loteo de las tierras a su alrededor. Los nuevos dueños pidieron al Gobierno la creación de un pueblo en este lugar, que fue aceptada en 1889.

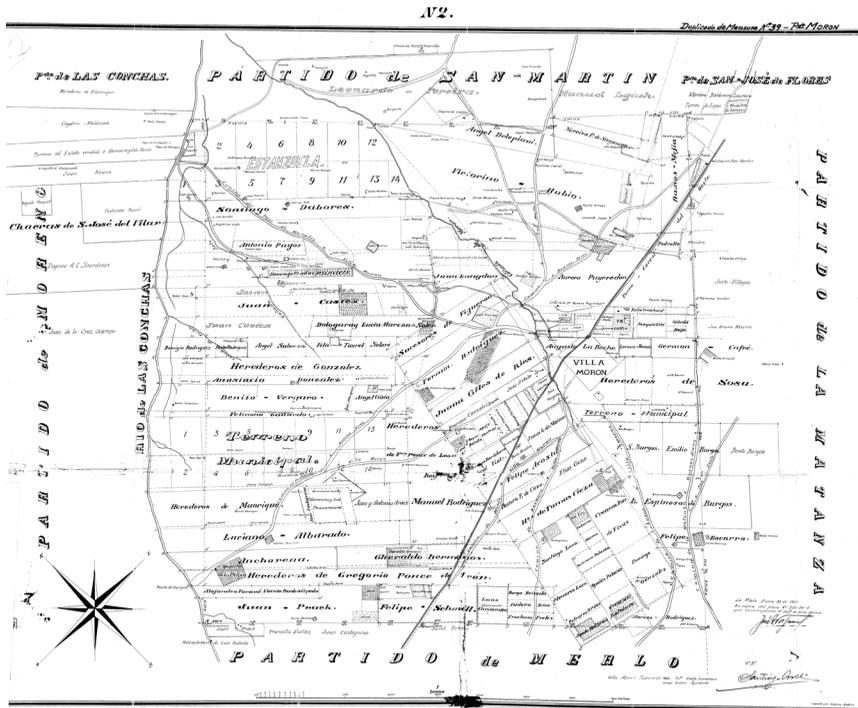


FIGURA 5 | Plano del partido de Morón, copia del 1923 del Plano de Chapeaurouge de c. 1885

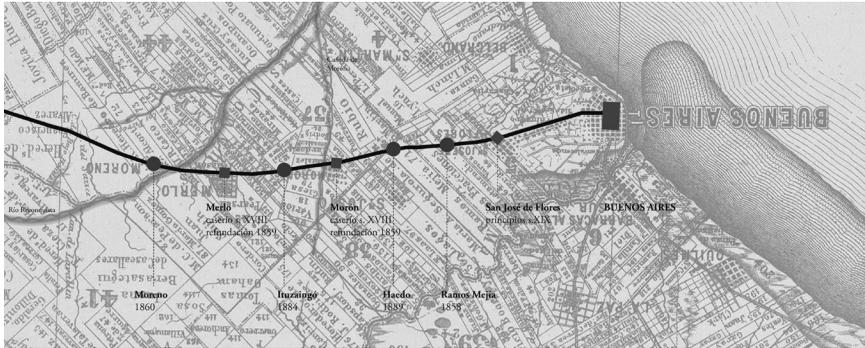
FUENTE: DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN HISTÓRICA Y CARTOGRÁFICA (DIHC)

De forma paralela a este proceso de establecimiento de pueblos, a finales del siglo XIX se produjo un cambio administrativo de gran importancia a partir de la federalización de la ciudad de Buenos Aires (1880), lo cual dio lugar a la reestructuración de la provincia de Buenos Aires y a la fundación de la ciudad de La Plata como su nueva capital. A nivel institucional, las repercusiones de estos cambios fueron notables. Desde su creación en 1875, el Departamento de Ingenieros de la provincia de Buenos Aires absorbió las tareas del DT, divididas y ampliadas en cuatro áreas principales: catastro, geodesia, puentes y caminos, y obras públicas. Una década más tarde, en 1885, fue creado el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia (MOP), a raíz del aumento de los trabajos en el interior bonaerense y en la nueva capital provincial. El Departamento de Ingenieros pasó a ser una de las dependencias del MOP, hasta que se disolvió en 1913, cuando parte de sus funciones originales pasaron a la Sección de Geodesia y quedaron separadas de la obra pública (Fernández, 2014a, 2014b).

Esta progresiva división y especialización de funciones dentro del sector técnico estatal en lo concerniente al tema tierras tuvo amplias consecuencias en los procedimientos para aprobar los nuevos trazados de poblaciones y crecimiento de las mismas. Al mismo tiempo, los pedidos de trazados se multiplicaron debido al

creciente valor que cobraba la tierra urbana en un contexto de urbanización tanto en el interior bonaerense como en el área de influencia de Buenos Aires.

El siguiente periodo supondrá la aparición de los crecimientos entre los núcleos mencionados en este periodo a partir del auge de la especulación inmobiliaria, por el interés que cobra el suelo urbano. El crecimiento intersticial que se produce en la primera mitad del siglo XX es el que acaba por dar continuidad a la trama urbana desde Buenos Aires hasta Moreno.



**FIGURA 6 | Diagrama de la situación del corredor Oeste hacia 1890, que incluye los nuevos poblados establecidos sobre el trazado ferroviario**

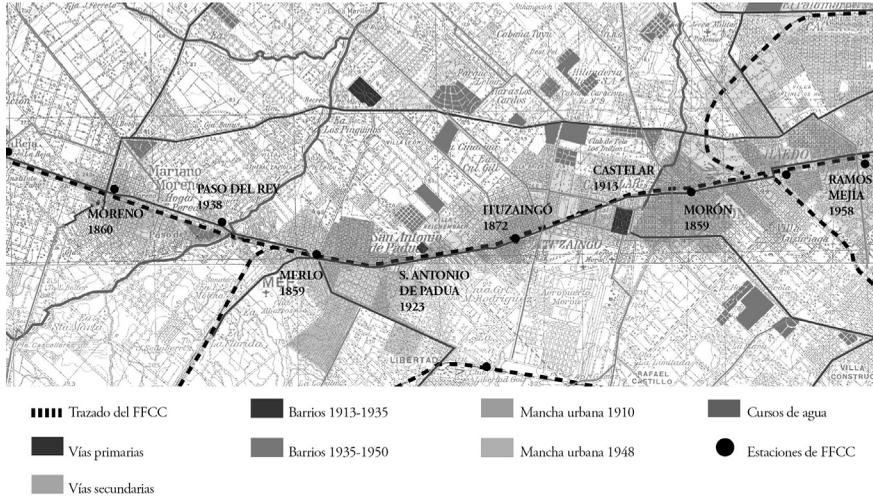
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN REGISTRO GRÁFICO DE TIERRAS DE 1864

## Periodo 2: El crecimiento intersticial

A partir de la década de 1910, se asistió en el área metropolitana al crecimiento de un tipo particular de suburbio moderno, articulado en torno a nuevos loteos que se promocionaban para la residencia de verano o de fin de semana. Esta periferia se organizó por fuera de los límites de la ciudad, justo en el momento en que dichos límites se materializaban a partir de la construcción de la avenida de circunvalación General Paz (1936-1941). Conjuntamente con la consolidación de la capital, se hacía evidente un proceso de expansión que la sobrepasaba ampliamente y se extendía sobre los espacios intersticiales de los tres brazos principales de la urbanización (Norte, Oeste y Sur).

En las áreas más cercanas a la capital, comenzaron las ofertas de loteos económicos para trabajadores que se radicaban en las cercanías de las pequeñas industrias o talleres ubicados en el primer anillo de la expansión. En las áreas más alejadas, en un radio de unos 30 km desde el centro porteño, se fueron subdividiendo, primero, las grandes parcelas destinadas a quintas de fin de semana y a residencias secundarias de una clase media en pleno crecimiento, ubicadas generalmente sobre la franja de tierras a la vera de la línea ferroviaria. Un poco más tarde, durante los años treinta y cuarenta, los nuevos caminos permitieron el acceso a las tierras intersticiales, que hasta el momento permanecían sin subdividirse a causa de su difícil accesibilidad. Este proceso estuvo guiado mayormente por la acción privada: los dueños de la

tierra, en conjunto con un agrimensor –y, en algunos casos, de una empresa inmobiliaria–, subdividían las tierras que luego se vendían a plazos en remates públicos.



**FIGURA 7 | Plano de la situación del eje Oeste hacia 1930, con los nuevos loteos de la época**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN CARTOGRAFÍA DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR (IGM; HOY INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL, IGN)

Este dinamismo del mercado inmobiliario dio lugar a la aparición de un conjunto de compradores muy diverso interesado en la expansión. Algunos loteos generaron nuevos barrios residenciales que intentaron emular el suburbio jardín anglosajón; otras familias compraban un “terrenito” barato pensando en construir de a poco la casa de fin de semana; por último, otros compradores adquirirían tierras en cuotas a modo de inversión, esperando el aumento de valor para una futura reventa.<sup>8</sup>

Los procesos que aquí mencionamos estaban regulados por la Ley 3487 de 1913, denominada de “Fundación de pueblos y ampliación de ejidos”. Si bien la base de la ley puede rastrearse en la normativa del siglo XIX, las principales modificaciones tenían que ver con las transformaciones en los cuerpos de gestión y control que mencionamos al final del apartado anterior. Desde el punto de vista político, la creación del Ministerio de Obras Públicas de la provincia forma parte de las medidas adoptadas por el nuevo Estado provincial, en el marco de un proceso de centralización de las decisiones a favor de su fortalecimiento. Sin embargo, como señalan Béjar (2002) y Cortabarría (2008), la evolución de la política de la provincia muestra que la subordinación de los municipios a las directivas del gobierno central condujo a una constante puja entre las partes: con periodos de marcado desequilibrio (1885-1910), de creciente autonomía municipal (1910-1930), hasta la intervención de muchos municipios durante el gobierno *de facto* iniciado en 1930.

8 Las ganancias previstas para las inmobiliarias y dueños que subdividían sus terrenos durante la primera mitad del siglo XX, podían llegar a triplicar los gastos de inversión. Véase Guaraglia (1971) y el folleto de la compañía Vinelli: “1906-2006. 100 años de Experiencia y Dedicación en el Mercado Inmobiliario”.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las implicancias de estos cambios? La ley de 1913 establecía que la mensura y los planos del predio sujetos a enajenación, al igual que la división y subdivisión que se intentara dar al loteo, debían estar aprobados por los cuerpos técnicos del MOP. En efecto, estos eran los encargados de otorgar permisos a los propietarios de los terrenos destinados a la formación de los pueblos y también de elaborar los informes técnicos (trazados, condiciones topográficas y desagües de la tierra), que luego serían aprobados –o no– por el Poder Ejecutivo. En la práctica, y por la falta de capacidad del organismo central, en reiteradas ocasiones se solicitaba a los cuerpos municipales que verificaran los trazados *in situ*, y elevaran luego un informe a las oficinas centrales –Geodesia del MOP– (Gómez Pintus, 2015). De este modo, gran parte de las aprobaciones, de los informes y, más en general, de los canales de gestión de los mismos, eran permeables a las relaciones político-personales que se jugaban entre intendentes municipales y el gobierno provincial.

Por otro lado, retomando la ley de 1913, se verifica que “la ampliación de ejidos” había constituido una preocupación en cierta forma secundaria y, por lo tanto, se reconocía un mayor grado de indeterminación legal. Sin embargo, por el tipo de expansión fragmentaria que tuvo lugar en los alrededores de Buenos Aires, dicho proceso terminó afectando a la mayor parte de los loteos, ya que varios de ellos no conformaron nuevos centros de población, sino que quedaron enmarcados bajo el concepto de “ampliación del ejido” (dentro de la zona de quintas o chacras). De manera implícita, podría entenderse que la nueva reglamentación “alentaba” la expansión sobre la zona de quintas en los alrededores de los pueblos existentes, con una forma y una reglamentación más laxa. Concretamente, esto implicó, entre otras cosas, la posibilidad de eximirse de ceder tierras para reserva urbana, provocando que muchos de estos emprendimientos carecieran de solares destinados a equipamientos públicos o bien a zonas verdes, dado que en el artículo 5 de la mencionada ley se planteaba que “en las zonas de ampliación, el Poder Ejecutivo podrá eximir al propietario de la obligación de dejar alguna o algunas de las reservas indicadas en el Artículo 14 de esta ley”.

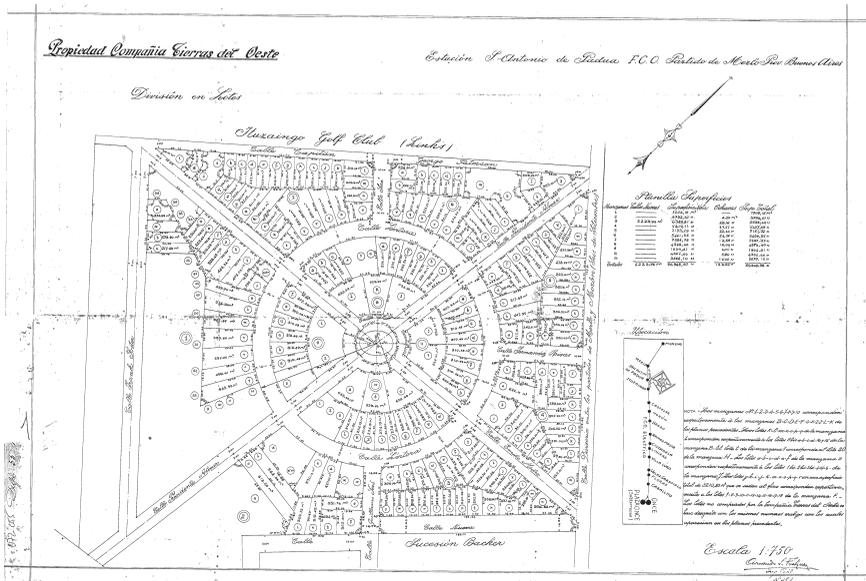
Sobre la base de este debate, proponemos el acercamiento a un caso concreto en Ituzaingó para verificar los “huecos” que dejaba a la vista la aplicación de la normativa. Los trámites realizados ante la Dirección de Geodesia del MOP para la aprobación del trazado del Barrio del Golf Ituzaingó (San Antonio de Padua, 1931) nos proveen información detallada para ilustrar esta situación. En el año 1931, el ingeniero Armando Frhener, autorizado por la Compañía de Tierras del Oeste, solicitaba al director de Geodesia y Catastro la aprobación del plano del “Barrio del Golf”:

*Se trata de regularizar hechos existentes, ya que varios propietarios han comprado lotes, edificado y plantado árboles de buena fe y a fin de no dañar sus intereses y allanar en lo posible las dificultades de la Compañía, por cuya razón pido se contemple lo relacionado con el trazado de las calles que no tienen el ancho reglamentario. Los lotes del nuevo proyecto tienen todos frente mínimo de 10mts con excepción de unos pocos que no se pudieron modificar por estar vendidos [...].*

Confío que el Sr. Director quiera considerar la necesidad de regularizar la actual situación en el sentido de allanar en lo posible las dificultades y contribuir a la buena fe de la Compañía de Tierras con una resolución favorable que venga a sanear un estado de cosas que puede ser causa de confusiones y pleitos [...].

Se considera también que *no le corresponde a la Compañía de Tierras la cesión de Reservas para uso Público* considerando la pequeña cantidad de terreno propiedad de la misma y el hecho de que el pueblo de San Antonio ya posee escuela, iglesia y comisaría en las inmediaciones de los terrenos en cuestión. Además cuando la Municipalidad aprobó los planos presentados por el Sr. Benavides no obligó a Díaz Valdéz (a la sazón propietario de las tierras) a ceder las reservas antes mencionadas. (Solicitud de aprobación del trazado del “Barrio del Golf”, en Copia de Mensura, Duplicado nº 54, Merlo, año 1931. Departamento de Investigación Histórica y Cartográfica [DIHC]. Destacados nuestros)

La aprobación definitiva del barrio llegó en 1936, cuando se aceptó el plano presentado pese al incumplimiento en relación con las medidas de algunos lotes y calles, y se exigió escriturar a favor del fisco una parte de las reservas correspondientes.



**FIGURA 8 | Plano del Barrio del Golf, en la Estación Sn Antonio de Padua**

FUENTE: DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN HISTÓRICA Y CARTOGRÁFICA [DIHC]

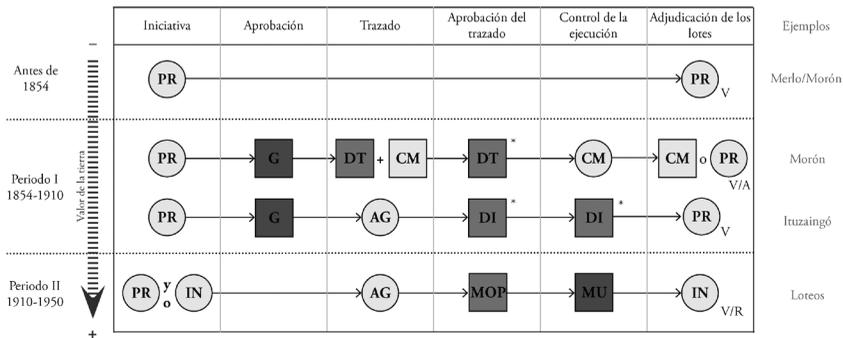
La resolución final del caso muestra la voluntad de hacer respetar ciertas normas, aunque también permite esgrimir que algunas “licencias o excepciones”, como la medida de los lotes o el porcentaje de reservas que se cedían al Municipio, podían ser admitidas como prácticas cotidianas. En este sentido, si tensionamos al máximo esta posibilidad de exención, podemos imaginar como resultado la materialización de áreas suburbanas continuas, conformadas a partir de la sumatoria de sucesivos loteos de pequeñas dimensiones, carentes completamente de reservas para el uso público.

Este escenario se hace presente en amplios sectores del Gran Buenos Aires, como lo demuestran los primeros relevamientos catastrales del área en 1948, o como denunciaron incansablemente los representantes municipales ante la Comisión Asesora del Gran Buenos Aires (Gómez Pintus & Fernández, 2016).

### Conclusiones

El estudio de la interacción entre los diferentes actores que producen el suelo urbano a lo largo de más de cien años, nos demuestra que, pese a la presencia de un cuerpo legislativo que regulaba específicamente cómo debían ser los nuevos asentamientos, la situación distaba mucho de ser una imposición “desde arriba” de un modelo de ciudad. La producción de un nuevo asentamiento urbano y sus extensiones suponía, por lo tanto, una arena de conflictos y negociaciones entre los organismos técnicos (encargados de aplicar las normativas) y los actores locales (que buscaban los intereses propios o comunes del municipio referidos a un negocio inmobiliario más próspero o una mejor calidad urbana).

Analizar cómo se realizaron determinados trazados nos brinda la oportunidad de observar cuáles eran los temas de conflicto a nivel de los pueblos, cómo se negociaban, quiénes eran los actores involucrados y cómo se consensuaba el resultado que, finalmente, el organismo de gobierno central debía aprobar.



**Referencias:**

- G** Gobierno bonaerense
- DT** Departamento Topográfico
- MOP** Ministerio de Obras Públicas
- CM** Comisión de Solares o Comisión Municipal
- IN** Inmobiliarias
- MU** Gobierno Municipal
- DI** Departamento de Ingenieros
- AG** Agrimensor (público)
- AG** Agrimensor (privado)
- PR** Propietarios de las tierras

\* Según la fecha puede ser DT, DI o MOP  
 V: Venta directa  
 A: Adjudicación gratuita  
 R: Venta por remate

**TABLA I | Proceso de producción del suelo urbano en el Eje Oeste en los periodos analizados**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Antes de la llegada del ferrocarril, identificamos el germen de los poblados en las iniciativas de los propietarios que dieron lugar al establecimiento de capillas y/o postas alrededor de las cuales se concentraron población y actividades diversas. El pueblo creció gracias a la donación de tierras o al permiso del propietario para establecer un asentamiento en ellas, lo cual también redundaba en su propio beneficio.

La “regularización” de estos poblados, sin embargo, no fue posible hasta la década de 1850. A partir de este momento, las relaciones se fueron complejizando en las tierras próximas a la ciudad de Buenos Aires, y ello por dos motivos principales. En primer lugar, la llegada del ferrocarril implicó un cambio rotundo en el valor del suelo, debido a la conexión rápida que supuso entre la capital nacional y los pueblos de alrededor. En segundo lugar, por la voluntad (y la necesidad) de “regularizar” la trama urbana de los poblados existentes, asociada a la reorganización del Departamento Topográfico tras el ocaso de la etapa rosista.

En este primer periodo, la acción de las Comisiones de Solares –más tarde llamadas Comisiones Municipales, y que ya existían desde mucho antes–, se tornó central para comprender las negociaciones entre el Estado provincial en construcción y los poderes locales. Las formas de tenencia de la tierra y de los espacios ocupados debían normalizarse, para poder convertirlos en un objeto con alto valor de intercambio. Estamos ante el nacimiento del mercado inmobiliario en los alrededores de Buenos Aires. Aquí, el Estado provincial, a través de la figura de los agrimensores, negociaba con el pueblo, representado por su Comisión Municipal, la forma que tendría la ciudad. No se trata de ninguna manera de la imposición de un modelo legal sobre el territorio, sino de una instancia de negociación en la que se iban determinando los anchos de calles, la ubicación de las plazas, la forma de dirimir los conflictos con los propietarios afectados y las posibles resoluciones... todo ello sin olvidar que el resultado debía ser una forma urbana lo más “regular” posible. Este consenso evitaba futuros pleitos entre los propietarios, que era algo que el Departamento Topográfico se esforzaba por lograr, tanto en las tierras rurales como en las ejidales.

En el segundo periodo, ya en el siglo xx, la dinámica volvió a cambiar. Es notable el aumento de las operaciones de subdivisión y venta de tierras, pues comenzaron a rellenarse los intersticios entre los pueblos o estaciones ferroviarias y, al mismo tiempo, entró el transporte automotor en escena, en detrimento del ferrocarril.

El problema central que identificamos en este periodo es el de definir qué tipo de suelo urbano se estaba produciendo: nuevo pueblo o extensión del mismo. Frente a tal alternativa, los actores se esforzaban en encontrar los “agujeros legales” en la normativa que les permitieran generar crecimientos suburbanos modernos con una ley decimonónica.

El sistemático pedido de excepciones a la norma imperante en el momento de aprobar los nuevos crecimientos estaba fundamentado en que se estaban construyendo “ensanches de ejido” y no “nuevas poblaciones”. Esto eximía a los promotores de reservar terrenos para usos públicos y/o equipamientos, que a la larga redundarían en crecimiento fragmentarios sin centralidades claras ni espacios de referencia –solo en 1968 la ley contemplaría la obligatoriedad de la instalación de servicios básicos antes de aprobar el loteo–.

Por otra parte, el análisis efectuado sobre la escala local de las decisiones urbanas nos permite verificar de modo empírico ciertas ideas propuestas desde las ciencias sociales, las cuales promueven que la historia de la formación del Estado argentino es también un proceso lento de centralización.

A lo largo del recorrido analizado, observamos que la Municipalidad va perdiendo injerencia sobre la forma del trazado. En una primera etapa, durante casi todo el siglo XIX, se produce un consenso entre la Municipalidad (representada por la Comisión de Solares o la Comisión Municipal) y el organismo técnico, que da como producto un trazado consensuado. Sin embargo, ya desde principios del siglo XX esta relación cambia, esencialmente por la ampliación en el número de actores y porque se promueve una relación entre el loteador, dueño de la tierra, y el organismo técnico estatal que, al menos desde la letra de la ley, deja fuera de juego a la Municipalidad.

La creación del Ministerio de Obras Públicas en 1885 y la ley de 1913, contribuyen a acentuar esta pérdida de poder de decisión de la escala municipal, dado que se da a la Dirección de Geodesia la potestad de aceptar o no los trazados presentados por los privados, aunque –como mencionamos– en la práctica siguen siendo los técnicos municipales los que verifican sobre el territorio. Este objetivo de centralización, independientemente de la lentitud con la que se haya logrado, adquiere sentido si tenemos en cuenta que comienzan a delimitarse funciones acordes a la “nueva provincia” creada a partir de la nacionalización de Buenos Aires en 1880, pues se trata de reconstruir una provincia capaz de ejercer legitimidad (física y simbólica) en todo el territorio.

Con este análisis se demuestra que, a lo largo del periodo estudiado, la normativa se mantiene relativamente estática, mientras que es la interacción entre los actores productores del suelo urbano lo que va cambiando. En el primer periodo, el consenso se produce *in situ*; es decir, existe un encuentro real entre los actores que deciden cómo ha de ser la ciudad. En el segundo periodo, la centralización de los trámites y aprobaciones en el Ministerio de Obras Públicas de la Provincia, los nuevos canales, junto a la creciente burocratización, despersonaliza el seguimiento de las aprobaciones, de los pedidos de excepción y especialmente de su control. Esta misma lejanía entre los actores que deciden el trazado y quienes lo aprueban, y ciertos “agujeros legales”, dan lugar a la informalidad en algunos procesos –como, por ejemplo, la venta de tierras sin su aprobación previa–, y a la imposibilidad de verificar los trazados *in situ* desde los organismos técnicos.

Finalmente, verificamos que la supuesta “ausencia del Estado” no es tal. Si bien el Estado en el periodo analizado no planifica ni la localización de los nuevos pueblos ni los trazados de extensión o su ubicación, interviene de otras maneras que tienen que ver con la determinación de los procesos y la normativa que debe seguir la forma de la ciudad.

### Agradecimientos

Este texto forma parte de una investigación iniciada en 2018, financiada por la Universidad Nacional de La Plata, PPIID/U008 “Construyendo la periferia: las formas de crecimiento de la Región Buenos Aires en la primera mitad del siglo XX y su representación cartográfica”.

## Referencias bibliográficas

- Aliata, F. (2010). Transformaciones en el hábitat rural. Los planos topográficos de Chascomús, 1826-1854. *Mundo Agrario*, 10(20), 1-35. En [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4175/pr.4175.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4175/pr.4175.pdf)
- Aliata, F. & Loyola, O. (2005). La acción del Departamento Topográfico y las Comisiones de Solares en la consolidación de los poblados bonaerenses. Dolores entre 1821 y 1838. En G. Batticuore, K. Gallo & J. Myers, *Resonancias románticas. Ensayos sobre historia de la cultura argentina (1820-1890)* (pp. 245-268). Buenos Aires: Eudeba.
- Béjar, D. (2002). Los conservadores bonaerenses: un partido político desde el gobierno. *Estudios Sociales. Revista universitaria semestral*, 22-23, 95-122.
- Birocco, C. M. (2009). *Del Morón rural al Morón urbano. Vecindad, poder y surgimiento del Estado Municipal entre 1770 y 1895*. Buenos Aires: El autor.
- Bohoslavsky, E. & Soprano, G. (2010). *Un estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS) / Prometeo.
- Canedo, M. (2011). Mucho más que una cuestión de medidas. Las comisiones para el arreglo de los pueblos del Estado de Buenos Aires: Pergamino, Arrecifes, San Pedro, 1854-1856. En J. C. Garavaglia & P. Gautreau, *Mensurar la tierra, controlar el territorio: América Latina, siglos XVIII-XIX* (pp. 259-293). Rosario: Prohistoria.
- Canedo, M. (2013). Cartas entre agrimensores. Miradas desde los pueblos en un periodo de transiciones políticas, institucionales y sociales (Estado de Buenos Aires, 1854-1856). *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos. Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 4(4), 209-222. En <https://refa.org.ar/file.php?tipo=Contenido&cid=102>
- Canedo, M. (2014). El 'reestablecimiento' del Departamento Topográfico de Buenos Aires. Política y gestión de un proyecto con consenso (1852-1857). *Andes*, 25(2). En <http://bdt.unsa.edu.ar/ojs/index.php/Andes/article/view/183/170>
- Clichevsky, N. (1975). *El mercado de tierras en el área de la expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares, periodo 1943-1973*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato Di Tella.
- Clichevsky, N. (2002). *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*. Toronto: Nora Clichevsky Editora.
- Cortabarría, J. J. (2008). El régimen municipal bonaerense de 1891-1955. *Revista Electrónica del Instituto de Investigación "Ambrosio L. Gioja"*, 2(3), 8-31. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4357517>
- Cortés Conde, R. (1979). *El progreso Argentino: 1880-1914*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Cricelli, S. (2008). La política territorial y la estructura de la Administración en relación con los pueblos de campaña en el periodo posrevolucionario: Organismos centrales y locales. *Revista Registros*, 5, 51-61.
- Cricelli, S. & Galcerán, V. (2013). La gestión del territorio en la provincia de Bs. As., sus instituciones y actores (1821-1854). *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*. Mendoza: Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo. En <http://cdsa.academica.org/000-010/609.pdf>

- D'Agostino, V. (2015). Estado, instituciones y funcionarios bonaerenses: la reorganización de la repartición topográfica en la segunda mitad del siglo XIX. En M. Blanco & L. Barandiarán (comps.), *Las configuraciones de la trama social. Políticas públicas, instituciones y actores en la Argentina contemporánea*. Tandil: Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Unicen).
- Favelukes, G., Novick, A. & Zanzottera, G. (2016). Cartografías del Área Metropolitana de Buenos Aires según Patricio Randle, César Vapñarsky y Horacio Torres. *Estudios del Hábitat*, 14(2) e010. En <https://revistas.unlp.edu.ar/Habitat/article/view/e010/pdf>
- Favelukes, G. & Novick, A. (eds.) (2017) *Anales del Instituto de Arte Americano, Bordes Metropolitanos*, 47(2). En <http://www.iaa.fadu.uba.ar/ojs/index.php/anales/issue/view/47%2829-2017>
- Fernández, N. (2014a). Estado, política y obras públicas. El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires, 1917-1943. *IV Jornada de Becarios y Tesistas*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes. En <http://sociales.unq.edu.ar/wp-content/uploads/byt2014/ponencias/eje06/FernandezNoelia-Estadopoliticayobraspublicas.pdf>
- Fernández, N. (2014b). Estado, administración y procesos políticos. El Ministerio de Obras Públicas de la Provincia de Buenos Aires entre 1917 y 1943. *VIII Jornadas de Sociología de la UNLP. Ensenada, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación*, Universidad Nacional de La Plata. En <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/viii-jornadas-2014/PONmesa18FernandezN.pdf>
- Garavaglia, J. C. & Gautreau, P. (2011). *Mensurar la tierra, controlar el territorio: América Latina, siglos XVIII-XIX*. Rosario, Argentina: Prohistoria.
- Gómez Pintus, A. (2015). Barrios parque y de fin de semana en el mapa de la expansión metropolitana de Buenos Aires. 1910-1950. *EURE*, 41(123), 159-185. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300007>
- Gómez Pintus, A. & Fernández, N. (2016). La formación del Gran Buenos Aires (Argentina) a través del análisis de las normativas y códigos vigentes (1910-1927). *URBE Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 8(2), 242-260. En <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.008.002.AO06>
- Gorelik, A. (2015). Terra Incognita. Para una comprensión del Gran Buenos Aires como Gran Buenos Aires. En G. Kessler (dir.), *El Gran Buenos Aires*. Colección Historia de la Provincia de Buenos Aires, tomo 6 (pp. 21-69). Buenos Aires: UNIPE-EDHASA.
- Guaraglia, L. (1971). *Manual del rematador*. Buenos Aires: Ediciones Machi.
- Heras, C. (1949). Antecedentes sobre la instalación de las municipalidades en la Provincia de Buenos Aires (1852-1854). *Trabajos y Comunicaciones*, 1, 75-89.
- Jaramillo, S. (1981). *Producción de vivienda y Capitalismo dependiente: el caso de Bogotá*. Bogotá: Dintel.
- Lovera, A. (2012). El capital inmobiliario y constructor en la producción de la ciudad en América Latina. En B. Ramírez Velázquez & E. Pradilla Cobos (comps.), *Teorías sobre la ciudad en América Latina I* (pp. 319-370). México, DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Loyola, O. & Zweifel, T. (2013). La acción del Departamento Topográfico y las Comisiones de Solares en la consolidación de los poblados bonaerenses. El partido de San José de Flores. 1829-1836. *Estudios del Hábitat*, 11, 38-45. En [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33032/Documento\\_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/33032/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

- Mulhall, M. (1875). *Handbook of the river Plate republics. Comprising Buenos Ayres and the provinces of the Argentine Republic and the republics of Uruguay and Paraguay*. Londres: Edward Stanford Ltd.
- Oszlak, O. (1982). *La formación del Estado argentino: orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Planeta.
- Pesoa, M. (2016). *Una ciudad para la pampa: la construcción del territorio en la Provincia de Buenos Aires (1810-1916)*. Tesis doctoral inédita, Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio, Universitat Politècnica de Catalunya. En <https://upcommons.upc.edu/handle/2117/96228?locale-attribute=es>
- Sabatini, F. & Arenas, F. (2000). Entre el Estado y el mercado: resonancias geográficas y sustentabilidad social en Santiago de Chile. *EURE*, 26(79), 95-113. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007900006>
- Sáez, G. (dir.) (2014). *Síntesis histórica del partido de Morón*. Haedo: Instituto y Archivo Histórico Municipal de Morón.
- Sargent, Ch. (1974). *The spatial evolution of Greater Buenos Aires 1870-1930*. Tempe, AZ: Arizona State University, Center for Latin American Studies.
- Schteingart, M. (1989). *Los productores del espacio habitable: Estado, Empresa y sociedad en Ciudad de México*. México DF: El Colegio de México.
- Schwarzer, J. & Gómez, T. (2006). *La primera gran empresa de los argentinos. El ferrocarril Oeste (1854, 1962)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Smolka, M. (1981). Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema. *Revista Interamericana de Planificación*, 15(60), 70-89.
- Smolka, M. (1987). O capital incorporador e seus movimentos de valorização. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, 2(1), 41-78.
- Topalov, Ch. (1987). *Le Logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*. París: Presses de la Fondation Nationale des Ciencias Politiques.
- Vapñarsky, C. (2000). *La aglomeración Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991*. Buenos Aires: EUDEBA.



# La dimensión socioespacial del capital social. Análisis del capital social vecinal y la eficacia colectiva en ocho conjuntos de vivienda social en Chile

**Sebastián Ibarra.** Universidad de Aysén, Coyhaique, Chile.

**RESUMEN** | Siguiendo el enfoque de la “espacialización” del capital social, este artículo analiza la vecindad territorial como ámbito socioespacial en el que se generan y reproducen el capital social vecinal y la eficacia colectiva. A partir del análisis de los datos de una encuesta aplicada en ocho conjuntos de vivienda social ubicados en tres regiones de Chile, esta investigación muestra la existencia de bajos niveles de confianza vecinal, el predominio de relaciones de apoyo circunstancial, y la escasez de prácticas asociativas y de cooperación. Las variables que tienen un efecto significativo sobre el capital social vecinal y la eficacia colectiva son las condiciones de acceso a la vivienda (asignatario original y propietario) y la percepción de violencia y delincuencia en el barrio. En contrapartida, la segregación socioeconómica no tiene un efecto directo sobre el capital social a nivel de los barrios analizados.

**PALABRAS CLAVE** | vivienda, integración social, segregación.

**ABSTRACT** | *Drawing on the “spacialization” of social capital approach, this paper analyzes the neighborhood as the socio-spatial environment in which neighborhood social capital and collective efficacy are generated and reproduced. Based on the analysis of a survey applied in eight social housing projects located in three regions of Chile, this research shows the existence of low levels of trust among neighbors, the predominance of circumstantial support relationships and the lack of associative and cooperative practices. The variables that have a significant effect on neighborhood social capital and collective efficacy are conditions of access to housing (original assignment and ownership of housing) and perception of violence and crime in the neighborhood. In contrast, socio-economic segregation does not have a direct effect on social capital in the analyzed neighborhoods.*

**KEYWORDS** | *housing, social integration, segregation.*

## Introducción

La relación entre barrios, comunidad y cohesión social ha sido objeto de análisis en las ciencias sociales desde la primera mitad del siglo xx, y ello principalmente a partir de los procesos de urbanización, los cuales configuraron un nuevo orden social basado en el individualismo y el anonimato (Forrest & Kearns, 2001). Ya hacia finales del siglo xx y a partir de las consecuencias de los procesos de globalización, el debate en torno a tales materias adquirió un nuevo impulso. Las transformaciones en los ámbitos de la comunicación y el transporte, que tienden a romper las barreras físicas y espaciales de las relaciones sociales, han llevado a replantear el análisis de la vecindad territorial como ámbito espacial relevante en la configuración de los vínculos sociales. Por otra parte, desde la década de 1980 esta discusión se ha visto influenciada por la emergencia del concepto de capital social, el que aborda las relaciones de confianza y reciprocidad como recursos potenciales de que disponen los individuos y las comunidades (Atria, 2003).

En este contexto se ha desarrollado un amplio campo de investigación, en el que se exploran las diversas formas de articulación entre el análisis espacial y el de redes sociales (Adams, Faust & Lovasi, 2012). Un ámbito específico de indagación ha sido el de la “espacialización” del capital social, aproximación que se ha focalizado en analizar cómo las particularidades históricas, culturales y políticas de los espacios urbanos inciden en la (re)producción y funcionamiento de las redes de capital social. El punto de partida de estas investigaciones es el supuesto de que el capital social no se puede entender si no se considera la localización espacial en que los agentes desarrollan los vínculos sociales que lo conforman (Blokland & Savage, 2008; Häkli & Minca, 2009).

Tomando como referencia el campo de investigación señalado, este artículo se centra en las características de las redes de capital social en conjuntos habitacionales de vivienda social en que se acumulan altos niveles de hogares en situación de pobreza. En el caso de Chile, la cuestión de los vínculos sociales y la cohesión social a nivel de los barrios pobres ha adquirido relevancia a partir de las evaluaciones críticas de las políticas de vivienda social implementadas desde la década de 1980. Si bien estas evaluaciones han constatado el éxito cuantitativo de dichas políticas, expresado en una reducción significativa del déficit habitacional acumulado, también han planteado que ese *stock* de viviendas sociales construidas ha originado nuevas problemáticas sociourbanas, tales como la fragmentación urbana, la segregación residencial y los procesos de *guetización* (Ducci, 2005; Hidalgo, 2004; Lunecke, 2012; Sugranyes, 2005). En este contexto, se ha instalado la pregunta por el tipo de vínculos sociales que se construyen al interior de los conjuntos de vivienda social.

El análisis del capital social propuesto en este artículo considera distintos tipos de redes de relaciones que se desarrollan en los conjuntos de vivienda social, planteando al respecto una distinción conceptual entre el capital social vecinal y la eficacia colectiva. Por otra parte, en términos analíticos, este trabajo tiene dos objetivos. Como punto de partida, medir los niveles de capital social vecinal y de eficacia colectiva en los conjuntos de vivienda social estudiados, para luego, en una segunda

instancia, analizar el efecto que tienen las variables socioespaciales de los conjuntos habitacionales (segregación residencial socioeconómica y percepción de violencia y delincuencia) e individuales (sociodemográficas, acceso a la vivienda y percepción subjetiva de aislamiento), sobre el capital social vecinal y la eficacia colectiva. Para realizar estos análisis se utilizan los datos de una encuesta aplicada a 1797 hogares pertenecientes a ocho conjuntos habitacionales de vivienda social, localizados en las regiones Metropolitana, del Maule y del Biobío.

## Marco conceptual

### La dimensión espacial de las redes sociales: los vínculos entre la vecindad territorial y el capital social

En el campo de las ciencias sociales, no es una novedad que los procesos sociales se analicen tomando en consideración el contexto espacial y geográfico en el que se desarrollan (Abbott, 1997). Sin embargo, durante la última década se ha intensificado el interés por articular los enfoques del análisis espacial y de las redes sociales, ámbito dentro del cual se incluye el capital social.<sup>1</sup> Al respecto, una de las líneas de investigación más desarrolladas es la que se centra en los determinantes espaciales de las redes sociales, aproximación según la cual las personas que se encuentran reunidas en un espacio físico tienen altas probabilidades de generar vínculos entre sí (Adams, Faust & Lovasi, 2012). En esta línea, también se considera que la incidencia de la localización espacial sobre la conformación de los vínculos sociales no es uniforme, sino que opera de manera diferenciada según sean la escala en la que se analice y el modo en que se conceptualicen las redes sociales.

En este artículo, la configuración de las redes sociales se examina a escala barrial, específicamente en conjuntos habitacionales de vivienda social. Ello ha implicado revisar, por una parte, el rol de los barrios en la experiencia cotidiana de los individuos y su incidencia sobre diferentes procesos sociales; y por otra, la literatura sobre la relación entre los barrios de vivienda social y la conformación de las redes sociales de sus habitantes.

En relación con la discusión sobre el rol de los barrios, se pueden distinguir al menos tres enfoques de análisis. El primero sostiene la pérdida de relevancia del barrio como fuente de vínculos sociales, lo cual se explicaría por el predominio de estilos de vida individualistas y de acciones sociales más fluidas espacialmente y menos concentradas en el barrio. Desde esta perspectiva, se sostiene que en el barrio tiende a predominar un tipo de vínculos sociales que solo se activan frente a circunstancias o finalidades específicas (Forrest & Kearns, 2001). El segundo enfoque plantea la hipótesis de que los barrios no han perdido relevancia, sino que lo que ha ocurrido es una reconfiguración de los modos en que los individuos construyen una identidad y un sentido de pertenencia con los barrios que habitan. Por lo tanto, el rol de los barrios es el de articulación entre el espacio íntimo de la

1 Un extenso debate sobre la articulación entre el análisis espacial y el análisis de redes sociales se puede revisar en el número especial (34(1)) de la revista *Social Networks*, del año 2012: *Capturing Context: Integrating Spatial and Social Network Analyses*. En <https://www.sciencedirect.com/journal/social-networks/vol/34/issue/1>

vivienda y la ciudad metropolitana, para lo cual son más relevantes aspectos funcionales como la conectividad y la disponibilidad de servicios, que su rol como espacio de contacto y encuentro con otros (Gravano, 2005; Link & Méndez, 2011). Un tercer enfoque significativo para este trabajo es el llamado “efectos de barrio”, a partir del cual se ha desarrollado una extensa línea de investigación sobre los factores a través de los cuales los barrios producen efectos sobre sus habitantes. Entre estos factores no solo se considera la composición sociodemográfica de los barrios, sino también los procesos sociales y los mecanismos institucionales presentes en dichos espacios, tales como el tipo de interacciones sociales, las actividades rutinarias de sus habitantes, la presencia de organizaciones e instituciones, y la eficacia de las normas sociales reflejadas en la confianza mutua y las expectativas compartidas (Sampson, Morenoff, Jeffrey & Gannon-Rowley, 2002).

Por otra parte, los vecindarios de vivienda social constituyen un caso específico de análisis que ha adquirido relevancia a partir de la creciente preocupación, a nivel global, por los procesos de fragmentación social de las áreas urbanas. Una de las preguntas que han abordado las investigaciones en este campo ha sido cómo este tipo de vecindarios incide en el debilitamiento o fortalecimiento de los vínculos comunitarios de sus habitantes (Hugman & Sotiri, 2001). El supuesto que subyace a estos estudios es que las redes de capital social son un recurso potencial al que pueden recurrir las familias que viven en barrios de bajos ingresos para enfrentar ciertas necesidades y riesgos (Bashar & Bramley, 2018).

Si bien es cierto que las particularidades de las políticas públicas de vivienda inciden en este análisis, la literatura de los países desarrollados ha identificado los mecanismos causales que vinculan las viviendas sociales con la formación de las redes de capital social. Primero, se identifican los efectos directos que generan los mismos programas de vivienda social, específicamente a través de la generación de un proceso de estigmatización, de las normas de arrendamiento y propiedad, o del diseño físico del conjunto habitacional. En segundo lugar, se han identificado efectos indirectos a través de la acumulación de desventajas en los vecindarios de vivienda social, principalmente concentración de pobreza y desempleo, lo cual genera procesos de desafección respecto a las instituciones comunitarias, una reducción de las posibilidades de contacto entre los habitantes, y una merma de las relaciones entre ellos y las organizaciones sociales locales (Brisson & Usher, 2005; Reingold, Van Ryzin & Ronda, 2001).

En el contexto latinoamericano, las investigaciones han mostrado que los vecindarios de vivienda social, generalmente caracterizados por una alta concentración de hogares pobres, se relacionan con una reducción de las oportunidades para la acumulación de capital social individual y colectivo. En este caso, la variable clave es la segregación residencial socioeconómica, la cual se asocia con una restricción de las redes de los pobres a personas de igual condición, y un debilitamiento de los vínculos con personas de diferente condición socioeconómica (Kaztman, 1999; Rodríguez & Arriagada, 2004; Sabatini, 2006).

Las investigaciones en Chile sobre esta problemática plantean conclusiones divergentes, las cuales probablemente se explican por sus especificidades metodológicas y las particularidades de los casos estudiados. Por una parte, algunos estudios

constatan, como característica de los conjuntos de vivienda social, la percepción generalizada de malestar y exclusión social, los bajos niveles de confianza interpersonal y la escasa participación en organizaciones locales (Segovia, 2005); por otra parte, algunas investigaciones refutan la hipótesis del “quiebre comunitario”, mostrando una reconfiguración de los vínculos sociales y no necesariamente su agotamiento en los conjuntos de vivienda social (Tironi, 2003, 2009).

### **Redefiniciones socioespaciales del capital social**

En este artículo se sigue una definición amplia del concepto de capital social, entendido como “la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales a las que tienen acceso los miembros del grupo en cuestión” (Atria, 2003, p. 583). Los recursos asociativos corresponden a las relaciones de confianza y reciprocidad entre los actores sociales, y a las normas e instituciones que facilitan las acciones de cooperación orientadas al logro de objetivos comunes (Durstun, 2000).

Ahora, si bien la definición señalada entiende el capital social como un recurso colectivo o comunitario, no establece una relación específica entre dicho recurso y la dimensión espacial. En otras palabras, el capital social se asocia a un determinado grupo social, pero no se vincula con una localización espacial. Teniendo en cuenta ese vacío conceptual y empírico, en este artículo el análisis se focaliza en dos variantes del capital social que se asocian con el barrio en tanto escala espacial que puede incidir en la (re)producción de los recursos asociativos; a saber, el capital social vecinal y la eficacia colectiva. La distinción entre estos dos tipos de capital social permite diferenciar los tipos de vínculos sociales que se pueden configurar en el espacio barrial.

En primer lugar, el concepto de *capital social vecinal* implica una redefinición del nivel espacial en el que se miden las dimensiones del capital social: la confianza en los vecinos, la participación en organizaciones barriales, el apoyo social entre vecinos y la identificación o sentido de pertenencia que desarrollan hacia el barrio (Arriagada & Sepúlveda, 2002). Por su parte, el concepto de *eficacia colectiva* se basa en la idea de que los barrios no solo son el sustento espacial de una red de relaciones sociales fuertes e íntimas, sino que también sirven de fundamento para la generación de confianzas y voluntades compartidas en torno a un bien común. Por lo tanto, la eficacia colectiva se define como la capacidad de los residentes de un barrio para lograr control social sobre su entorno y comprometerse con acciones colectivas en favor del bien común, sin necesidad de que existan lazos sociales fuertes (Morenoff, Sampson & Raudenbush, 2001). Según Sampson (2004), el concepto de eficacia colectiva se centra en la construcción de expectativas compartidas para la acción, lo cual se relaciona con la capacidad de los residentes de apropiarse del territorio y ejercer algún grado de control social sobre él.

En términos comparativos, el capital social vecinal se centra en la posibilidad de disponer de una red de relaciones sociales, mientras que la eficacia colectiva se focaliza en la activación de esa red para alcanzar objetivos comunes. Por lo tanto, las redes de capital social son una condición de la eficacia colectiva, pero no son

suficientes para establecer una apropiación y un control social sobre el espacio que se habita (Sampson, 2004; Sampson, Morenoff & Earls, 2000).

### **Factores socioespaciales que inciden sobre el capital social:**

#### **concentración de pobreza, segregación residencial, y violencia y delincuencia**

En este trabajo, las características de los barrios de vivienda social se han analizado considerando tres variables: la concentración de hogares pobres, la segregación residencial socioeconómica, y el nivel de violencia y delincuencia presente en el barrio. Estas variables se han seleccionado considerando su relevancia teórica y la disponibilidad de datos que permiten analizar empíricamente su efecto sobre la (re) producción del capital social a nivel de los conjuntos habitacionales.

En primer lugar, desde el enfoque de efectos de barrio se ha analizado cómo la concentración de pobreza en los barrios incide negativamente sobre las oportunidades de vida de las personas y la generación de redes de apoyo (Brisson & Usher, 2007; Power & Willmot, 2007; Small, 2004). Desde este enfoque, la relación entre pobreza y capital social está mediada por diferentes mecanismos y procesos sociales, tales como la desorganización y el aislamiento social, pero también por aspectos culturales y la capacidad de agencia de los propios sujetos que viven en los barrios (Small, 2004). En este sentido, es relevante el concepto de uso del espacio, el cual da cuenta de los procesos de construcción de una relación de identidad con el espacio que se habita (Fox Gotham, 2003). En esta misma línea, y centrándose en la experiencia de Chile, se ha planteado que para comprender la relación entre pobreza y capital social se deben considerar las transformaciones sociales de los sectores populares, reflejadas en que una gran parte de dichos sectores asimile los valores y cosmovisiones de la clase media, poniendo énfasis en sus proyectos individuales por sobre los proyectos colectivos (Salcedo, Sabatini & Rasse, 2009).

La segunda variable que se ha utilizado para caracterizar los vecindarios de vivienda social ha sido la segregación residencial socioeconómica, entendida como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo socioeconómico (Sabatini, Cáceres & Cerda, 2001). En este ámbito, las investigaciones internacionales han mostrado que la homogeneidad socioeconómica y cultural (religión y etnia) de los barrios tiende a fomentar el capital social entre los vecinos, ya que consolida una identidad común y un sentido de pertenencia hacia ese entorno territorial que se comparte con otros iguales (Svendsen & Haase, 2010). En el caso de Chile, la mayor parte de los estudios sobre los efectos de la segregación residencial socioeconómica se han focalizado en el capital social de aproximación; es decir, en el capital que se genera a partir de la vinculación con grupos sociales externos al barrio segregado. Al respecto, muestran que la segregación circunscribe las redes de los pobres a otras personas de igual condición, debilitando los vínculos y puentes entre clases sociales, y reproduciendo las desigualdades socioeconómicas que la generan (Arriagada, 2004; Rodríguez, 2001; Sabatini et al., 2001). Por otra parte, cuando se analiza la relación entre la segregación y la (re)producción de redes sociales entre los vecinos de un barrio, o capital social de vinculación, los resultados muestran un deterioro de la vida comunitaria del vecindario y una reducción de su capacidad de acción colectiva

(Arriagada & Rodríguez, 2003). Estos resultados también indican que tal relación se encuentra intermediada por una mayor presencia y percepción de situaciones de violencia y delincuencia en el barrio.

Teniendo en cuenta lo anterior, la tercera variable analizada ha sido el nivel de violencia y delincuencia presente en el barrio. Según señalan Moser y McIlwaine (2009), una de las características de gran parte de las comunidades pobres urbanas de Latinoamérica es la existencia de “una compleja capa de múltiples formas de violencia y sobre todo la inseguridad y miedos relacionados, que se han vuelto ‘rutinarios’ o ‘normales’ dentro de la realidad de la vida diaria” (p. 12). Estos fenómenos no solo aparecen como un dato objetivo en las estadísticas policiales, sino que también se manifiestan en las percepciones subjetivas de los vecinos. Desde el enfoque de la exclusión social, se sostiene que “las causas que inciden sobre el incremento de la violencia y la criminalidad en este tipo de barrios refieren a la marginalidad, el abandono y aislamiento de grupos sociales en materia económica, social y cultural” (Lunecke, 2009, p. 42). Por lo tanto, la segregación residencial se asocia con la presencia de niveles más altos de violencia y criminalidad en los barrios. El problema de esta explicación causal de la violencia y la criminalidad es que resta importancia a las dinámicas sociales de cada barrio y a la capacidad de agencia de sus habitantes.

Las investigaciones realizadas en Chile muestran una relación negativa entre el nivel de violencia y delincuencia, por una parte, y la formación de capital social en barrios pobres, por la otra (Lunecke, 2009; Ruiz, 2009). La interrelación entre distintos tipos de violencia crea una red de miedo e inseguridad, lo que se asocia con menores niveles de confianza, el debilitamiento de las redes de apoyo y una escasa presencia de instituciones sociales locales, todo lo cual tiene como consecuencia un menoscabo del capital social (Ruiz, 2009). Por su parte, Lunecke (2009) plantea una distinción entre los efectos de la violencia y delincuencia a nivel individual y a nivel comunitario. A nivel individual, estos efectos se manifiestan en un alto grado de temor de los vecinos, lo cual impacta en sus prácticas cotidianas, generando un abandono de los espacios públicos, reclusión en el domicilio, deseos de cambiar de residencia y una pérdida del sentido de pertenencia hacia el barrio. En el nivel comunitario, el principal efecto que se identifica es la desconfianza interpersonal entre los vecinos. En el caso de los conjuntos de vivienda social, la percepción sobre los niveles de violencia y delincuencia en el barrio es una variable fundamental para entender las dinámicas de (re)producción del capital social, ya que “genera una sensación de pérdida del propio entorno y de desconfianza en la socialización con los otros [...] el temor inmoviliza para participar y asociarse, arraigándose un sistema de desconfianzas mutuas, cuyo principal contenido está dado por prejuicios, estereotipos y sospechas más o menos fundadas hacia los otros vecinos del barrio” (Lunecke, 2009, p. 40).

## Metodología

### Diseño de la investigación

El diseño de esta investigación es no experimental, de corte transversal, de alcance correlacional-explicativo y de enfoque cuantitativo. Los datos analizados se obtuvieron a partir de la aplicación de una encuesta durante el año 2007, cuya población objetivo estuvo constituida por los jefes de hogar y dueñas de casa residentes en conjuntos de vivienda social de tres regiones de Chile: Metropolitana, Maule y Biobío.<sup>2</sup> En total fueron encuestados 1.797 casos anidados en ocho conjuntos de vivienda social. La particularidad de esta muestra es que se seleccionaron conjuntos de vivienda social segregados y no segregados en términos socioeconómicos, pero lo más similares posibles en otras variables (tamaño, origen de los residentes, tipo de vivienda, antigüedad). La selección de los casos encuestados al interior de cada conjunto se realizó considerando como universo al total de las viviendas del conjunto respectivo. Los conjuntos con menos de 400 viviendas fueron censados, mientras que en los conjuntos con más de 400 viviendas los casos se seleccionaron a través de una muestra aleatoria simple con un 95% de confianza y un 5% de error muestral. En la siguiente tabla se presenta una descripción de la muestra.

REGIÓN	COMUNA	CONJUNTO DE VIVIENDA SOCIAL	CASOS ENCUESTADOS	SEGREGACIÓN RESIDENCIAL
Región Metropolitana	Las Condes	El Bosque de la Villa	303	No segregado
	Maipú	San José	236	Segregado
	Puente Alto	Quitalmahue	127	Segregado
Región del Maule	Talca	Las Américas VI	147	Segregado
		San Luis VIII	193	No segregado
Región del Biobío	Concepción	Ribera Norte	311	No segregado
	San Pedro de la Paz	Michaihue	251	Segregado
	Talcahuano	Centinela	229	No segregado
<b>Total</b>			<b>1.797</b>	

**TABLA I | Descripción de la muestra encuestada**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### Variables

Las variables dependientes corresponden al capital social vecinal y la eficacia colectiva. El capital social vecinal se midió a partir de un índice sumatorio que incluye cuatro indicadores: confianza en vecinos, identificación y sentido de pertenencia con el conjunto habitacional, asociatividad dentro del conjunto habitacional y apoyo social vecinal. Por su parte, la eficacia colectiva se midió a partir de un índice

2 Para llevar a cabo este trabajo se utilizaron los datos de la encuesta aplicada en el marco del Proyecto Anillos “Barrios en crisis y barrios exitosos producidos por la política de vivienda social en Chile: influencia de la segregación residencial y lecciones de política” (Investigadores principales: Francisco Sabatini, Rodrigo Salcedo y Guillermo Wormald).

sumatorio que incluye tres indicadores: la percepción del nivel de compromiso de los vecinos con acciones colectivas de bien común, la participación en acciones colectivas de bien común, y la actitud hacia el control social informal al interior del conjunto habitacional.

En cuanto a las variables independientes, se distinguen dos tipos. En primer lugar, las variables de caracterización individual de los encuestados (nivel 1), entre las que se incluyen las variables sociodemográficas (sexo, edad, nivel socioeconómico y nivel educacional), las variables de caracterización de acceso a la vivienda (tipo de asignación de la vivienda y modalidad de ocupación de la vivienda) y la percepción subjetiva de aislamiento social en el barrio. En segundo lugar, las dos variables de caracterización de los conjuntos habitacionales (nivel 2): la segregación residencial socioeconómica del conjunto habitacional (segregado y no segregado) y el índice promedio de percepción de violencia y delincuencia en el conjunto habitacional, el que resume la percepción de frecuencia de seis situaciones delictivas (tráfico de drogas, robo de casas, daño deliberado a bienes de uso común, consumo de drogas en lugares públicos, asaltos en las calles, acciones de violencia o balaceras).

### **Análisis de datos**

El análisis estadístico de los datos contempló dos etapas. En la primera se realizaron análisis descriptivos y correlacionales, con el objeto de caracterizar a los sujetos encuestados y los conjuntos habitacionales. En la segunda etapa se estimaron los modelos de regresiones jerárquicas lineales, los cuales consideran la estructura anidada de los datos, es decir, el hecho de que los individuos encuestados fueron seleccionados en ocho conjuntos de vivienda social. La utilización de la regresión jerárquica o multinivel parte del supuesto estadístico de que los resultados de los individuos que viven en un mismo conjunto habitacional están correlacionados entre sí, lo cual viola el supuesto de la independencia de los errores en el cual se fundamenta el modelo de regresión lineal. Frente a este problema, la regresión multinivel modela las relaciones jerárquicas, proporcionando estimaciones sobre la variabilidad de los coeficientes de regresión a nivel de los conjuntos habitacionales (Oliver, Rosel & Jara, 2000).

## **Resultados**

Para cada una de las variables dependientes se presentan los resultados descriptivos y un resumen de los resultados de los modelos de regresión jerárquica, los cuales se presentan en dos partes. Primero, los resultados de la prueba de ANOVA (modelo restringido), que permite determinar si la pertenencia a un conjunto de vivienda social tiene un efecto significativo sobre las variables dependientes. En segundo lugar, los resultados de los coeficientes de regresión jerárquica, los cuales indican la fuerza y significancia de los efectos de las variables explicativas sobre la variable dependiente.

### **Resultados del capital social vecinal**

El capital social vecinal se midió a través de un índice compuesto por cuatro dimensiones: confianza en vecinos; identificación y sentido de pertenencia con el conjunto

habitacional; asociatividad al interior del conjunto habitacional; y percepción de apoyo social vecinal. Los resultados de cada dimensión son los siguientes:

- **Confianza vecinal:** el 57% no confía en sus vecinos, el 33% tiene poca confianza y solo el 10% tiene mucha confianza.
- **Identificación y sentido de pertenencia con el conjunto habitacional:** el 33% no se identifica, el 44% tiene una identificación intermedia y el 23%, una alta identificación.
- **Participación en organizaciones del barrio:** el 71% no participa en ninguna organización, el 24% participa en una organización y solo el 5% lo hace en dos o más organizaciones.
- **Percepción de apoyo social vecinal (prestación de favores):** el 36% percibe un bajo nivel de apoyo vecinal, el 36% un nivel intermedio y el 29%, un nivel alto.

A partir de la sumatoria de los puntajes obtenidos en cada dimensión se calculó un puntaje total, cuyo rango va entre 4 y 12 puntos, donde 4 puntos es el menor nivel de capital social vecinal y 12 puntos el nivel más alto. En la muestra estudiada, el promedio general es de 6,74 puntos (desviación estándar=1,73). Los puntajes promedios varían significativamente entre los conjuntos habitacionales. El promedio más alto corresponde al conjunto El Bosque de la Villa (7,26), mientras que el más bajo al conjunto habitacional San Luis VIII (5,73). Al recodificar el puntaje de este índice,<sup>3</sup> se observa que el 47% de los encuestados se ubica en el nivel bajo, el 47% en el nivel medio y solo el 6% en el nivel alto.

A continuación, se presentan los resultados de los modelos de regresión jerárquica:

- Hipótesis nula.** A partir del análisis de varianza (ANOVA) se testeó la hipótesis nula de que no existen diferencias estadísticamente significativas entre los promedios de cada conjunto habitacional en la variable capital social vecinal. Los resultados de este análisis ( $F=15,375$ ,  $sig.=0,000$ ) permiten rechazar esta hipótesis nula y concluir que las diferencias entre los promedios de los conjuntos habitacionales son estadísticamente significativas.
- Coefficientes de regresión jerárquica.** En primer lugar, se presentan los resultados de los modelos en los que se incluyen por separado las variables explicativas de nivel 1 y de nivel 2. En el modelo 1 se incluyeron únicamente las variables explicativas de nivel 2, de las cuales solo la variable percepción de violencia y delincuencia en el conjunto habitacional tiene un efecto significativo sobre el capital social vecinal: el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia disminuye en 0,22 puntos el puntaje en el índice de capital social vecinal, manteniendo constante la variable segregación residencial. En el modelo 2 se incorporaron las variables de caracterización sociodemográfica de los encuestados, de las cuales solo el sexo tiene un efecto significativo: el puntaje de los hombres en el índice de capital social vecinal supera al de las

---

3 La recodificación se realizó con los siguientes puntos de corte: nivel bajo=4-6 puntos, nivel medio=7-9 puntos, nivel alto=10-12 puntos.

mujeres en 0,95 puntos. En los modelos 3 y 4 se incluyeron las variables de caracterización de acceso a la vivienda y la percepción subjetiva de aislamiento social. Se incluyen por separado el tipo de asignación de la vivienda (modelo 3) y la modalidad de ocupación de la vivienda (modelo 4), debido al alto nivel de asociación entre ellas: en un 81%, los encuestados son al mismo tiempo asignatarios originales y propietarios de la vivienda. Los resultados indican que los asignatarios originales de la vivienda tienen un puntaje de capital social vecinal superior en 0,62 puntos al de los asignatarios posteriores, mientras que los propietarios de la vivienda tienen 0,54 puntos adicionales en comparación con los arrendatarios. Finalmente, en ambos modelos la percepción subjetiva de aislamiento social tiene un efecto significativo: el aumento en una unidad en el índice de percepción subjetiva de aislamiento social implica una disminución de 0,12 puntos en el índice de capital social vecinal.

		MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4
EFECTOS FIJOS					
Intercepto ( $\gamma_{00}$ )		8,46***	6,83***	6,19***	6,27***
NIVEL 1	Nivel socioeconómico		0,0004		
	Edad		0,008		
	Sexo (hombre)		0,95*		
	Nivel educacional (educación superior)		-0,33		
	Nivel educacional (educación media)		-0,27		
	Tipo asignación vivienda (original)			0,62*	
	Modalidad ocupación vivienda (propietario)				0,54*
	Percepción subjetiva de aislamiento social			-0,12**	-0,12**
	NIVEL 2	Segregación residencial	0,03		
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia		-0,22*			

NIVELES DE SIGNIFICACIÓN: \*\*\*  $P < 0,001$ ; \*\*  $P < 0,01$ ; \*  $P < 0,05$ ; †  $P < 0,1$ .

**TABLA 2 | Resultados de regresiones jerárquicas de la variable capital social vecinal (Media como resultado y pendiente como resultado)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A continuación se presentan los resultados de los cinco modelos de regresión jerárquica en los que se combinan los efectos de las variables explicativas de nivel 1 y 2. En el modelo 5 se incluyó la variable sexo, que es la única variable individual que tuvo un efecto directo significativo, y las dos variables de nivel 2: segregación residencial socioeconómica, y percepción de violencia y delincuencia. Los resultados indican que la variable sexo sigue teniendo un efecto significativo, a pesar del control de las variables de nivel 2: el puntaje de los hombres en el índice de capital social vecinal es 0,68 puntos más alto que el de las mujeres. Asimismo, se ratifica que la

segregación residencial no tiene un efecto significativo, mientras que el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia tiene como efecto una disminución de 0,22 puntos en el índice de capital social vecinal.

En el modelo 6 se incluyeron dos variables de nivel 1 (tipo de asignación de la vivienda y percepción subjetiva de aislamiento social) y las dos variables de nivel 2. Los resultados indican que prácticamente ninguna de las variables incluidas en el modelo tiene un efecto significativo sobre el índice de capital social vecinal. Teniendo en cuenta el resultado anterior, en el modelo 7 se mantuvieron las mismas variables de nivel 1, pero solo se incluyó como variable de nivel 2 la percepción de violencia y delincuencia en el conjunto habitacional. En este modelo, las tres variables incluidas tienen un efecto significativo sobre el índice de capital social vecinal. Se ratifica así el efecto negativo de la percepción de violencia y delincuencia sobre la disposición de capital social vecinal: el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia disminuye en 0,14 puntos el puntaje en el índice de capital social vecinal. Por otra parte, se observa que el puntaje en el índice de capital social vecinal es 0,62 puntos más alto en los asignatarios originales de la vivienda en comparación con los asignatarios posteriores. En contrapartida, el aumento de un punto en el índice de percepción subjetiva de aislamiento social tiene como efecto una disminución de 0,11 puntos en el índice de capital social vecinal. Este último efecto negativo se ve potenciado con el aumento en la percepción de violencia y delincuencia: el efecto negativo de la percepción de aislamiento social aumenta en 0,05 puntos cuando el conjunto habitacional en el que vive el encuestado presenta una unidad adicional en el índice de percepción de violencia y delincuencia.

Finalmente, en los modelos 8 y 9 se repite el mismo análisis realizado en los dos modelos anteriores, con la diferencia de que se incluye la variable modalidad de ocupación de la vivienda en reemplazo del tipo de asignación de la vivienda. En el modelo en que se incluye la variable segregación residencial socioeconómica (modelo 8), prácticamente ninguna de las variables tiene un efecto significativo sobre el índice de capital social vecinal. Por su parte, en el modelo 9 solo las variables de nivel 1 tienen un efecto directo sobre el capital social vecinal: el aumento de un punto en el índice de percepción subjetiva de aislamiento social se asocia con una disminución de 0,11 puntos en el índice de capital social vecinal, mientras que el ser propietario de la vivienda implica un aumento de 0,55 puntos en el mismo índice. Sin embargo, este último efecto solo es significativo en los conjuntos no segregados, lo que significa que la segregación residencial socioeconómica anula el efecto positivo que tiene la propiedad de la vivienda sobre el capital social vecinal.

	MODELO 5	MODELO 6	MODELO 7	MODELO 8	MODELO 9
<b>EFFECTOS FIJOS</b>					
Intercepto ( $\gamma_{00}$ )	6,71***	6,26**	6,2***	6,37***	6,2***
Segregación residencial	-0,009	-0,12	-	-0,25	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-0,22*	-0,13	-0,14*	-0,11	-0,13
<b>Sexo (hombre) slope</b>					
Intercepto	0,68*	-	-	-	-
Segregación residencial	0,75	-	-	-	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-0,03	-	-	-	-
<b>Tipo de asignatario de la vivienda (original) slope</b>					
Intercepto	-	0,51	0,62*	-	-
Segregación residencial	-	0,21	-	-	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-	-0,1	-0,09	-	-
<b>Percepción subjetiva de aislamiento social slope</b>					
Intercepto	-	-0,08	-0,11**	-0,08	-0,11**
Segregación residencial	-	-0,06	-	-0,06	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-	-0,05+	-0,05**	-0,05+	-0,05**
<b>Modalidad de ocupación de la vivienda (propietario) slope</b>					
Intercepto	-	-	-	0,41	0,55*
Segregación residencial	-	-	-	0,33	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-	-	-	-0,12	-0,1

NIVELES DE SIGNIFICACIÓN: \*\*\*  $P < 0,001$ ; \*\*  $P < 0,01$ ; \*  $P < 0,05$ ; +  $P < 0,1$ .

**TABLA 3 | Resultados de regresiones jerárquicas de la variable capital social vecinal. Modelo intercepto y pendiente como resultados**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### Resultados de la eficacia colectiva

Para medir la eficacia colectiva se utilizó un índice compuesto por tres dimensiones: percepción de compromiso vecinal con acciones colectivas de bien común; participación en acciones colectivas de bien común; y actitud hacia el control social informal. Los resultados de cada dimensión son los siguientes:

- Percepción del nivel de compromiso vecinal con acciones colectivas: el 22% percibe un nivel bajo de compromiso, el 28% un nivel intermedio y el 50%, un nivel de alto.
- Participación en acciones colectivas: el 74% tiene un bajo nivel de participación (máximo una acción), el 12% un nivel intermedio (2-3 acciones) y el 14%, un nivel alto (4-6 acciones).

- Actitud hacia el control social informal: el 33% presenta una actitud negativa, el 42% una actitud intermedia, y el 26%, una actitud positiva.

A partir de la sumatoria de los puntajes obtenidos en estas tres dimensiones se calculó un puntaje total cuyo rango de valores va entre 3 y 9 puntos, en donde 3 representa el nivel más bajo de eficacia colectiva y 9 puntos el nivel más alto. En la muestra estudiada, el promedio general es de 5,67 puntos (desviación estándar=1,5). El promedio más alto corresponde al conjunto Centinela (6,26), mientras que el más bajo al conjunto habitacional San Luis VIII (4,88). Al recodificar el puntaje de este índice,<sup>4</sup> el resultado es que el 23% de los encuestados se ubica en el nivel bajo, el 48% en el nivel medio y el 29%, en el nivel alto.

A continuación, se presentan los resultados de los modelos de regresión jerárquica:

- Hipótesis nula.** A partir del análisis de varianza (ANOVA), se sometió a prueba la hipótesis de que no existen diferencias estadísticamente significativas entre los promedios de cada conjunto habitacional en la variable eficacia colectiva. Los resultados de este análisis ( $F=17,375$ ,  $\text{sig.}=0,000$ ) permiten rechazar esta hipótesis nula y concluir que los promedios en el índice de eficacia colectiva difieren significativamente entre cada conjunto de vivienda social, lo cual justifica la estimación de los modelos de regresión multinivel.
- Coefficientes de regresión jerárquica.** En primer lugar, se presentan los resultados de los modelos en los que se incluyen por separado las variables explicativas de nivel 1 y las variables de nivel 2. En el modelo 1 se incluyen únicamente las variables explicativas de nivel 2, de las cuales solo la percepción de violencia y delincuencia en el conjunto habitacional tiene un efecto significativo sobre el índice de eficacia colectiva: el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia disminuye en 0,2 puntos el puntaje en el índice de eficacia colectiva, manteniendo constante el resto de las variables. En el modelo 2 se incorporaron las variables de caracterización sociodemográfica de los encuestados, de las cuales el nivel socioeconómico y la edad tienen un efecto bajo pero significativo sobre el índice de eficacia colectiva. En los modelos 3 y 4 se incluyeron las variables de caracterización de acceso a la vivienda y la percepción subjetiva de aislamiento social, incorporando por separado el tipo de asignación de la vivienda (modelo 3) y la modalidad de ocupación de la vivienda (modelo 4). Los resultados del modelo 3 muestran que tanto el tipo de asignación de la vivienda como la percepción subjetiva de aislamiento social tienen un efecto significativo sobre el índice de eficacia colectiva: los asignatarios originales de la vivienda presentan un puntaje 0,5 puntos más alto, mientras que el aumento en una unidad en el índice de percepción subjetiva de aislamiento social implica una disminución de 0,07 puntos en el índice de eficacia colectiva. Por otra parte, el modelo 4 muestra que la modalidad de ocupación también tiene un efecto significativo: los propietarios de la vivienda presentan 0,45 puntos adicionales en el índice de eficacia colectiva. Estos resultados muestran que, en un contexto

---

4 La recodificación se realizó con los siguientes puntos de corte: nivel bajo=3-4 puntos, nivel medio=5-6 puntos, nivel alto=7-9 puntos.

de postulación individual a la vivienda social, las experiencias de ser propietario y de vivir desde el comienzo en el conjunto habitacional contribuyen a afianzar el compromiso vecinal con el bienestar colectivo del barrio.

		MODELO 1	MODELO 2	MODELO 3	MODELO 4
EFECTOS FIJOS					
Intercepto ( $Y_{00}$ )		7,32***	5,68***	5,27***	5,3***
NIVEL 1	NSE	-	0,0013**	-	-
	Edad	-	0,013*	-	-
	Sexo (hombre)	-	0,37	-	-
	Tipo asignatario de vivienda (original)	-	-	0,5*	
	Modalidad de ocupación de vivienda (propietario)	-	-	-	0,45*
	Percepción subjetiva de aislamiento social	-	-	-0,07*	-0,07*
	NIVEL 2	Segregación residencial	-0,08	-	-
	Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-0,2*	-	-	-

NIVELES DE SIGNIFICACIÓN: \*\*\*  $P < 0,001$ ; \*\*  $P < 0,01$ ; \*  $P < 0,05$ ; †  $P < 0,1$ .

**TABLA 4 | Resultados de regresiones jerárquicas de la variable eficacia colectiva.**  
Modelos media como resultado y pendiente como resultado

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

A continuación, se presentan los resultados de los modelos de regresión jerárquica en los que se combinan los efectos de las variables explicativas de nivel 1 y 2. En el modelo 5 se incluyeron las dos variables de caracterización socioeconómica que tuvieron efectos significativos en el modelo 2 (nivel socioeconómico y edad), junto con las variables segregación residencial socioeconómica, y percepción de violencia y delincuencia en el conjunto habitacional. Los resultados muestran que cuando se incluyen las variables de nivel 2, el nivel socioeconómico y la edad dejan de tener un efecto significativo sobre el índice de eficacia colectiva. Por otra parte, se ratifica que solo la percepción de violencia y delincuencia tiene un efecto significativo sobre la eficacia colectiva: el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia tiene como efecto una disminución de 0,2 puntos en el índice de eficacia colectiva.

En el modelo 6 se incluyeron dos variables que caracterizan las condiciones de acceso a la vivienda (tipo de asignación de la vivienda y percepción subjetiva de aislamiento social) y las dos variables de nivel 2. En este modelo solo la percepción de violencia y delincuencia tiene un efecto significativo sobre el índice de eficacia colectiva: el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia tiene como efecto una disminución de 0,32 puntos en el índice de eficacia colectiva. Sin embargo, cuando se excluye de este análisis la variable segregación residencial socioeconómica (modelo 7), el resultado es que todas las variables tienen un efecto significativo sobre el índice de eficacia colectiva: el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia tiene como efecto una disminución

de 0,35 puntos en el índice de eficacia colectiva; los asignatarios originales de la vivienda tienen 0,45 puntos adicionales en el índice de eficacia colectiva; y el aumento de una unidad en el índice de percepción subjetiva de aislamiento social tiene como efecto una disminución de 0,07 puntos en el índice de eficacia colectiva, disminución que se ve potenciada en 0,03 puntos cuando aumenta en una unidad el puntaje en el índice de percepción de violencia y delincuencia en el conjunto habitacional.

En el modelo 8 se incluyeron nuevamente las dos variables de nivel 2 junto con las variables modalidad de ocupación de la vivienda y percepción subjetiva de aislamiento social. Al igual que en el modelo 6, los resultados de este modelo indican que solo la percepción de violencia y delincuencia en el conjunto habitacional tiene un efecto significativo sobre el índice de eficacia colectiva: el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia tiene como efecto una disminución de 0,31 puntos en el índice de eficacia colectiva. Por otra parte, cuando se excluye de este análisis la variable segregación residencial socioeconómica (modelo 9), las tres variables incluidas tienen un efecto significativo sobre el índice de eficacia colectiva: el aumento de una unidad en el índice de percepción de violencia y delincuencia tiene como efecto una disminución de 0,34 puntos en el índice de eficacia colectiva; el hecho de ser propietario de la vivienda implica un aumento de 0,41 puntos en el índice de eficacia colectiva, efecto que se ve potenciado en 0,14 puntos con el aumento en una unidad del puntaje en el índice de percepción de violencia y delincuencia en el conjunto habitacional; y el aumento de una unidad en el índice de percepción subjetiva de aislamiento social se asocia con una disminución de 0,06 puntos en el índice de eficacia colectiva.

	MODELO 5	MODELO 6	MODELO 7	MODELO 8	MODELO 9
<b>EFFECTOS FIJOS</b>					
Intercepto ( $\gamma_{00}$ )	-	-	-	-	-
Intercepto	7,28***	5,52***	5,32***	5,57***	5,36***
Segregación residencial	-0,08	-0,45		-0,52	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-0,2+	-0,32*	-0,35***	-0,31*	-0,34***
<b>Nivel socioeconómico <i>slope</i></b>					
Intercepto	0,003	-	-	-	-
Segregación residencial	0,0004	-	-	-	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-0,0002	-	-	-	-
<b>Edad <i>slope</i></b>					
Intercepto	0,05	-	-	-	-
Segregación residencial	0,0083	-	-	-	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-0,005	-	-	-	-

(continúa)

(continuación)

	MODELO 5	MODELO 6	MODELO 7	MODELO 8	MODELO 9
Tipo de asignatario de la vivienda (original) <i>slope</i>					
Intercepto	-	0,26	0,45*	-	-
Segregación residencial	-	0,43		-	-
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-	0,13	0,16		-
Percepción subjetiva de aislamiento social <i>slope</i>					
Intercepto	-	-0,06	-0,07*	-0,05	-0,06*
Segregación residencial	-	-0,01	-	-0,01	
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-	-0,03	-0,03*	-0,03	-0,03
Modalidad de ocupación de la vivienda (propietario) <i>slope</i>					
Intercepto	-	-	-	0,21	0,41*
Segregación residencial	-	-	-	0,48	
Índice de percepción subjetiva de violencia y delincuencia	-	-	-	0,11	0,14*

NIVELES DE SIGNIFICACIÓN: \*\*\* P&lt;0,001; \*\* P&lt;0,01; \* P&lt;0,05; † P&lt;0,1.

**Tabla 5 | Resultados de regresiones jerárquicas de la variable eficacia colectiva.**  
Modelo intercepto y pendiente como resultados

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## Discusión de resultados

Los resultados de este trabajo resaltan cuatro características del capital social en los conjuntos de vivienda social en Chile, referidas al stock acumulado de capital social, a las formas de acceso a la vivienda, a las dinámicas sociales al interior de los barrios, y al impacto de la segregación socioeconómica.

### Las características del *stock* acumulado de capital social

Según los resultados del estudio, el stock acumulado de capital social en los barrios analizados presenta tres características diferenciadoras. En primer lugar, los vínculos sociales se construyen sobre la base de bajos niveles de confianza vecinal, lo cual indica que la generación de vínculos vecinales resulta altamente riesgosa, en el sentido de que se instala la expectativa de que los otros pueden comportarse oportunistamente o bien no cumplir con aquello a lo cual se han comprometido (Nooteboom, 2007). En segundo lugar, las redes de capital social se generan fundamentalmente a partir de relaciones de apoyo social circunstancial (prestación de favores) y no se basan en acciones asociativas o colaborativas. Finalmente, las redes de eficacia colectiva se basan más en la predisposición al control social informal que en prácticas cooperativas entre los vecinos. Esto indica que si bien existe una predisposición positiva hacia la posibilidad de comprometerse activamente en lo que sucede en el conjunto habitacional, ella no se expresa necesariamente en prácticas efectivas de cooperación que tengan un beneficio colectivo.

### **Las formas de acceso a la vivienda y su impacto sobre la apropiación territorial**

Uno de los resultados más interesantes es que el ser asignatario original y propietario de la vivienda son factores que inciden positivamente en la generación de vínculos sociales basados en la confianza y de apoyo social recíproco entre vecinos, así como en una gestión colectiva de los espacios comunes.

El ser el asignatario original de la vivienda da cuenta de un vínculo histórico con el conjunto habitacional, el cual en la mayoría de los casos constituye un punto de inflexión para quienes acceden a la vivienda social, ya que representa el paso desde el campamento o allegamiento a la vivienda propia. En este sentido, el haber estado presente en el hito fundacional de la comunidad contribuye a la creación de un nosotros y de un sentido de pertenencia al barrio. Por otra parte, el ser propietario de la vivienda es un eje articulador de las relaciones vecinales (Skewes, 2005), ya que se asocia con un mayor grado de interés por el desarrollo de los espacios colectivos y con la construcción de un sentido de pertenencia y de corresponsabilidad hacia el barrio. Sin embargo, en los conjuntos de vivienda social segregados estas variables no se ven reflejadas en mayores niveles de capital social vecinal y eficacia colectiva. La segregación, por lo tanto, es un obstáculo para que estas modalidades de acceso a la vivienda se expresen en un sentido de apropiación, de identificación y de implicación con el barrio.

### **Las dinámicas sociales al interior de los barrios: el impacto negativo de la violencia y la delincuencia**

Los resultados de esta investigación muestran que el nivel de violencia y delincuencia que los vecinos perciben en sus barrios se asocia negativamente con la producción de redes de capital social. Este efecto negativo se puede interpretar desde dos perspectivas. En primer lugar, las situaciones de violencia y delincuencia generan un contexto social de temor, inseguridad y desconfianza en el otro, el que dificulta la generación de redes de apoyo social basadas en la reciprocidad entre vecinos y la posibilidad de que la propia comunidad establezca pautas normativas comunes y desarrollen acciones colectivas que beneficien al barrio. Así, el debilitamiento de la confianza entre vecinos produce un efecto de retraimiento de los vínculos sociales hacia las redes centradas en el círculo más íntimo y familiar (Moser & McIlwaine, 2009). Se configura un círculo vicioso entre las situaciones de violencia y delincuencia, por una parte, y la desconfianza y ausencia de redes sociales entre los vecinos, que potencialmente permitirían enfrentar colectivamente estas situaciones, por la otra. La segunda interpretación se centra en los efectos negativos que las situaciones de violencia y delincuencia generan en la relación entre los individuos y el espacio habitado. En la medida en que los hechos de violencia y delincuencia forman parte de la cotidianeidad del barrio, se tiende a generar una desafección hacia el lugar que se habita, lo que repercute en menores niveles de implicación y participación en acciones colectivas que beneficien a la comunidad, dificultando a su vez la generación de normas sociales que permitan ejercer un control social sobre este espacio (Lunecke, 2009; Vidal & Pol, 2005).

### **El impacto de la segregación residencial socioeconómica: la distinción entre la dimensión estructural y la dimensión subjetiva**

Para analizar el efecto de la segregación residencial socioeconómica, es fundamental diferenciar entre su dimensión estructural y su expresión en la subjetividad y experiencias cotidianas de los sujetos. Los resultados presentados refutan las explicaciones que plantean que la segregación residencial tiene un efecto significativo, ya sea positivo o negativo, sobre la (re)producción del capital social. Sin embargo, la segregación residencial sí tiene un efecto negativo sobre la identificación y el sentido de pertenencia hacia el barrio. Por otra parte, la expresión subjetiva de la segregación residencial, medida como la percepción de aislamiento social frente a determinados servicios públicos, tiene un efecto negativo sobre la formación de redes de capital social entre los vecinos. Esta expresión subjetiva de la segregación residencial funciona como un mecanismo de intermediación entre la segregación estructural y los procesos de desintegración social que experimentan los barrios, ya que debilita el vínculo subjetivo que los residentes establecen con los espacios que habitan.

### **Conclusión**

El objetivo principal de este artículo ha sido analizar las redes de capital social a nivel de la escala local de los conjuntos de vivienda social, explicitando una diferenciación entre distintos tipos de redes a partir de los conceptos de capital social vecinal y eficacia colectiva. Con base en los resultados presentados, se puede concluir que en los barrios de vivienda social predomina un tipo de vínculo social circunstancial y motivado por objetivos comunes concretos, lo cual representa un quiebre con la idea del barrio como espacio de relaciones de confianza y de una asociatividad comprometida. En relación con la dimensión espacial del capital social, se puede concluir que, en el caso de Chile, las variables relevantes son aquellas que caracterizan las dinámicas sociales al interior de los barrios, principalmente la percepción de la violencia y delincuencia, y aquellas que definen la identificación subjetiva con el conjunto habitacional. Por otra parte, los datos muestran que la segregación residencial socioeconómica no es relevante por sí misma para explicar los niveles de redes sociales existentes en los barrios.

Estos resultados son relevantes, ya que implican una revisión conceptual y empírica del espacio urbano, y principalmente de los barrios de vivienda social, como un factor que puede limitar o potenciar la formación de redes sociales. En este sentido, el espacio urbano no se puede analizar únicamente desde la estructura socioterritorial, entendida como la separación de grupos socioeconómicos en el espacio urbano. También se deben considerar aquellos factores que dan cuenta de las prácticas sociales que los vecinos desarrollan en los barrios y el modo en que se construye un sentido de pertenencia y de identificación con el espacio que se habita, lo cual está relacionado con los aspectos funcionales del barrio (conectividad y acceso a servicios). Asimismo, la distinción conceptual y empírica entre el capital social vecinal y la eficacia colectiva –distinción que se propone en este artículo– contribuye a matizar la hipótesis del quiebre comunitario, la cual tiende a dicotomizar el análisis de las redes sociales al interior de los barrios de vivienda social, y a profundizar en

el análisis del capital social de vinculación (*bonding social capital*). En este sentido, los resultados presentados dan cuenta de que las dinámicas de formación de redes sociales al interior de los barrios de vivienda social son complejas, ya que conjugan simultáneamente elementos propios de los vínculos sociales fuertes y débiles.

Finalmente, los resultados de este trabajo aportan elementos relevantes para analizar las políticas públicas que se han desarrollado para revertir la situación de deterioro físico y social de determinados barrios. Por una parte, se resalta la importancia de los factores asociados a la identidad con el barrio y a la seguridad; pero, al mismo tiempo, se destaca cómo la fuerte tendencia a la formación de vínculos sociales esporádicos y circunstanciales plantea el desafío de la institucionalización y la sostenibilidad de dichas intervenciones estatales, esto es, de las políticas relativas a la vivienda y el hábitat urbano.

### Referencias bibliográficas

- Abbott, A. (1997). Of time and space: the contemporary relevance of the Chicago School. *Social Forces* 75, 1149-1182. <http://doi.org/10.2307/2580667>
- Adams, J., Faust, K. & Lovasi, G. (2012). Introduction to the special issue on Network Dynamics (Part 2). *Social Networks*, 34(3), 289-290. <http://doi.org/10.1016/j.socnet.2009.12.002>
- Arriagada, C. (2004). Determinantes de gran escala de la segregación residencial del área metropolitana del Gran Santiago y efectos espaciales locales en comunidades pobres. En G. Cáceres & F. Sabatini (eds.), *Barrios cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración social*. Santiago de Chile: Lincoln Institute of Land Policy/ Instituto de Geografía, P. Universidad Católica de Chile.
- Arriagada, C. & Rodríguez, J. (2003). *Segregación residencial en áreas metropolitanas de América Latina: magnitud, características, evolución e implicaciones de política*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7189/1/S0310709\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7189/1/S0310709_es.pdf)
- Arriagada, C. & Sepúlveda, D. (2002). *Satisfacción residencial en la vivienda básica Serviu: la perspectiva del capital social*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu). En [http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb\\_cod\\_nodo=20070411164455&hdd\\_nom\\_archivo=Satisfacci%C3%B3n%20Residencial%20Capital%20Social.pdf](http://www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo=20070411164455&hdd_nom_archivo=Satisfacci%C3%B3n%20Residencial%20Capital%20Social.pdf)
- Atria, R. (2003). Capital social: concepto, dimensiones y estrategias para su desarrollo. En R. Atria, M. Siles, I. Arriagada, L. J. Robinson & S. Whiterford (eds.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma* (pp. 581-590). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2345>
- Bashar, T. & Bramley, G. (2018). Social capital and neighborhood cooperation: Implications for development of the urban poor in LDCs. *Urban Studies*. <https://doi.org/10.1177/0042098018797945>

- Blokland, T. & Savage, M. (eds.) (2008). *Networked urbanism: social capital in the city*. Burlington, vt: Ashgate.
- Brisson, D. & Usher, C. L. (2005). Bonding social capital in low-income neighborhoods. *Family Relations*, 54, 644-653. <https://doi.org/10.1111/j.1741-3729.2005.00348.x>
- Brisson, D. & Usher, C. L. (2007). The effects of informal neighborhood bonding social capital and neighborhood context on homeownership for families living in poverty. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 65-75. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00323.x>
- Ducci, M. E. (2005). La política de vivienda como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En M. J. Castillo & R. Hidalgo (eds.), *1906/2006 Cien años de políticas de vivienda en Chile*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Durston, J. (2000). *¿Qué es el capital social comunitario?* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5969/S0007574_es.pdf)
- Forrest, R. & Kearns, A. (2001). Social cohesion, social capital and the neighbourhood. *Urban Studies*, 38(12), 2125-2143. <https://doi.org/10.1080/00420980120087081>
- Fox Gotham, K. (2003). Using space: agency and identity in a public-housing development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(3), 723-737. <https://doi.org/10.1111/1540-6040.00023>
- Gravano, A. (2005). *El barrio en la teoría social*. Buenos Aires: Espacio.
- Häkli, J. & Minca, C. (eds.) (2009). *Social capital and urban networks of trust*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Hidalgo, R. (2004). La vivienda social en Santiago de Chile en la segunda mitad del siglo xx: Actores relevantes y tendencias espaciales. En C. De Mattos, M. E. Ducci, A. Rodríguez & G. Yañez (eds.), *Santiago en la globalización, ¿una nueva ciudad?* (pp. 219-241). Santiago de Chile: Ediciones SUR. En <http://www.sitiosur.cl/detalle-de-la-publicacion/?santiago-en-la-globalizacion-una-nueva-ciudad#descargar>
- Hugman, R. & Sotiri, M. (2001). *Housing, social capital and stronger communities*. Australian Housing and Urban Research Institute. En [https://www.researchgate.net/profile/Richard\\_Hugman/publication/277295103\\_authored\\_by/links/55c01b8908ae092e9666a68b.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Richard_Hugman/publication/277295103_authored_by/links/55c01b8908ae092e9666a68b.pdf)
- Kaztman, R. (1999). El vecindario también importa. En R. Kaztman (ed.), *Activos y estructuras de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay* (pp. 263-307). Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En <https://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/10772/P10772.xml>
- Link, F. & Méndez, M. L. (2011). Negociando identidad. Las posibilidades del barrio como espacio vinculante con la Gran Ciudad. En M. Cea (coord.), *Chile 2010. Percepciones y actitudes sociales* (pp. 137-148). Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Sociales e Historia (FCH)/Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), Universidad Diego Portales. En <http://encuesta.udp.cl/descargas/publicaciones/2010/Chile%202010%20Percepciones%20y%20Actitudes%20Sociales.pdf>

- Lunecke, A. (2009). Exclusión social, tráfico de drogas y vulnerabilidad barrial. En A. Lunecke, A. M. Munizaga & J. C. Ruiz (eds.), *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias* (pp. 40-52). Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana/Universidad Alberto Hurtado. En <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/violencia-y-delincuencia-en-barrios-sistematizacion-de-experiencias/>
- Lunecke, A. (2012). Violencia urbana, exclusión social y procesos de guetización: La trayectoria de la población Santa Adriana. *Revista INVI*, 27(74), 287-313. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582012000100009>
- Morenoff, J. D., Sampson, R. J. & Raudenbush, S. W. (2001). Neighborhood inequality, collective efficacy, and the spatial dynamics of urban violence. *Criminology*, 39(3), 517-560. <https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2001.tb00932.x>
- Moser, C. & McIlwaine, C. (2009). La violencia urbana en Latinoamérica como problema de desarrollo: hacia un marco para reducir la violencia. En A. Lunecke, A. M. Munizaga & J. C. Ruiz (eds.), *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias* (pp. 12-39). Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana/Universidad Alberto Hurtado. En <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/violencia-y-delincuencia-en-barrios-sistematizacion-de-experiencias/>
- Nootebom, B. (2007). Social capital, institutions and trust. *Review of Social Economy*, 65(1), 29-53. <https://doi.org/10.1080/00346760601132154>
- Oliver, J. C., Rosel, J. & Jara, P. (2000). Modelos de regresión multinivel: aplicación en psicología escolar. *Psicothema*, 12(3), 487-494. En <http://www.psicothema.com/pdf/361.pdf>
- Power, A. & Willmot, H. (2007). *Social capital within the neighbourhood*. London: Center for Analysis of Social Exclusion. En <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/ct/CASereport38.pdf>
- Reingold, D., Van Ryzin, G. & Ronda, M. (2001). Does urban public housing diminish the social capital and labor force activity of its tenants? *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(3), 485-504. <https://doi.org/10.1002/pam.1004>
- Rodríguez, J. (2001). *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7149-segregacion-residencial-socioeconomica-que-es-como-se-mide-que-esta-pasando>
- Rodríguez, J. & Arriagada, C. (2004). Segregación residencial en la ciudad latinoamericana. *Revista EURE*, 29(89), 5-24. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612004008900001>
- Ruiz, J. C. (2009). Violencia y capital social en Santiago: Notas para entender los barrios vulnerados y los barrios críticos. En A. Lunecke, A. M. Munizaga & J. C. Ruiz (eds.), *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias* (pp. 53-66). Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana/Universidad Alberto Hurtado. En <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/violencia-y-delincuencia-en-barrios-sistematizacion-de-experiencias/>
- Sabatini, F. (2006). *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo. En <https://publications.iadb.org/en/publication/15146/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>

- Sabatini, F., Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *Revista EURE*, 27(82), 21-42. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612001008200002>
- Salcedo, R., Sabatini, F. & Rasse, A. (2009). Ciminalidad, control social e individualismo: reflexiones en torno a los cambios culturales en el habitar popular. En A. Lunecke, A. M. Munizaga & J. C. Ruiz (eds.), *Violencia y delincuencia en barrios: sistematización de experiencias* (pp. 67-81). Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana/Universidad Alberto Hurtado. En <https://pazciudadana.cl/biblioteca/documentos/violencia-y-delincuencia-en-barrios-sistematizacion-de-experiencias/>
- Sampson, R. J. (2004). Neighborhood and community: Collective efficacy and community safety. *New Economy*, 11, 106-113. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0041.2004.00346.x>
- Sampson, R. J., Morenoff, J. D. & Earls, F. (2000). Beyond social capital: Spatial dynamics of collective efficacy for children. *American Sociological Review*, 64, 633-660. <https://doi.org/10.2307/2657367>
- Sampson, R. J., Morenoff, J. D., Jeffrey, D. & Gannon-Rowley, T. (2002). Assessing "neighborhood effects": Social processes and new directions in research. *Annual Review of Sociology*, 28, 443-478. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.28.110601.141114>
- Segovia, O. (2005). Habitar en conjuntos de vivienda social: ¿cómo construir identidad, confianza y participación social? En A. Rodríguez & A. Sugranyes (eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (pp. 79-97). Santiago de Chile: Ediciones SUR. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>
- Skewes, J. C. (2005). De invasor a deudor: el éxodo desde los campamentos a las viviendas sociales en Chile. En A. Rodríguez & A. Sugranyes (eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (pp. 101-122). Santiago de Chile: Ediciones SUR. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>
- Small, M. L. (2004). *Villa Victoria: The transformation of social capital in a Boston barrio*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Sugranyes, A. (2005). La política habitacional en Chile, 1980-2000: un éxito liberal para dar techo a los pobres. En A. Rodríguez & A. Sugranyes (eds.), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social* (pp. 23-57). Santiago: Ediciones SUR. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>
- Svendsen, G. & Haase, L. (2010). Socio-spatial planning in the creation of bridging social capital: the importance of multifunctional centers for intergroup networks and integration. *International Journal of Social Inquiry*, 3(2), 45-73. En <http://dergipark.gov.tr/ijisi/issue/17731/185716>
- Tironi, M. (2003). *Nueva pobreza urbana. Vivienda y capital social en Santiago de Chile 1985-2001*. Santiago de Chile: Predes/Ril Editores.
- Tironi, M. (2009). The lost community? public housing and social capital in Santiago de Chile, 1985-2001. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(4), 974-997. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00893.x>
- Vidal, T. & Pol, E. (2005). La apropiación del espacio: una propuesta teórica para comprender la vinculación entre las personas y los lugares. *Anuario de Psicología*, 36(3), 281-297. En <https://www.raco.cat/index.php/anuariopsicologia/article/viewFile/61819/81003>



# Conflictos territoriales y culturales en la renovación del frente costero, Rosario (Argentina)

**Diego Roldán.** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), Rosario, Argentina.

**Sebastián Godoy.** Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet), Rosario, Argentina.

**RESUMEN** | Este trabajo reconstruye el proceso de ocupación, desalojo y desposesión de dos experiencias de producción de espacio urbano en una ciudad del Sur Global: Rosario (Argentina). Nos centramos en la franja urbana de la costa central, escenario de las trayectorias de dos sujetos colectivos, los okupas y los pescadores artesanales. Ambas comunidades presentaron formas alternativas de producir e imaginar el espacio urbano y plantearon la necesidad de generar diferencias con las tendencias corporativas que mercantilizaban la ciudad, su cultura y sus modos de vida. A través de sus prácticas y resistencias cotidianas, okupas y pescadores mostraron alternativas espaciales y futuros culturales-productivos para una genealogía y cartografía del presente urbano. Mediante una combinación de la hermenéutica etnográfica e historiográfica, intentamos mostrar las prácticas de resistencia a las fórmulas gubernamentales de la renovación urbana.

**PALABRAS CLAVE** | espacio público, transformaciones, socioterritorial, urbanismo.

**ABSTRACT** | *This work studies the process of occupation, eviction, dispossession and concealment of two experiences of urban space production in a Global South city: Rosario (Argentina). We focus on the Paraná waterfront, the landscape of two collective subjects: the okupas (squatters from Rosario) and the artisanal fishermen. Both communities presented alternative ways of producing and imagining urban space and identified the need to generate differences from the corporate tendencies that commodified the city, its culture and its ways of life. They also collectively came up with new forms of producing, learning and sharing knowledge, in order to strengthen their self-organized communities. Through their practices and everyday resistances, they showed alternative possible paths and futures in a genealogy and cartography of the urban present. Through a combination of ethnographic and historiographical hermeneutics, we studied the practices of resistance to the governmental formulas of urban renewal.*

**KEYWORDS** | *public space, social-territorial transformations, urbanism.*

## Introducción

Las ciudades han ganado un marcado protagonismo a partir de la crisis económica de 1973, el paulatino declive de las funciones del Estado Nacional y la aplicación de políticas económicas relativamente ensambladas con el neoliberalismo. En el contexto latinoamericano de los años 1990, este proceso fue acompañado por las reformas de tercera generación de los Estados Nacionales, el desembarco de los esquemas neoliberales de gestión pública y la tercerización de la economía. En Argentina se iniciaron procesos de privatización de las empresas del Estado, en los que intervinieron capitales europeos tanto públicos como privados. Asimismo, la descentralización y privatización comportaron la transferencia no solo de funciones y atribuciones del Estado Nacional a los Estados Provinciales y los municipios, sino también de bienes e infraestructuras, como los puertos y ferrocarriles (Portes, Roberts & Grimson, 2005). Las administraciones locales acusaron el impacto de los nuevos flujos económicos globales, que ubicaban a los desarrollos urbanos en un primer plano para colocar los excedentes y las rentas extraordinarias del capital (Harvey, 2005). La convergencia, no siempre armoniosa, de inversiones privadas y planificación pública puso en marcha el reciclaje y la patrimonialización de infraestructuras obsoletas. Estos procesos generaron productos diferenciales, dependiendo del ensamblaje de los flujos globales de ideas, capitales y diseños con las condiciones locales de la geografía, las huellas patrimoniales, las tradiciones urbanísticas, etcétera.

Rosario, la segunda ciudad portuaria de la Argentina, sufrió una serie de transformaciones a partir del último cuarto del siglo xx. La recualificación de las instalaciones ferroportuarias de la ribera del Paraná constituyó el eje prioritario de esa modificación. Sin embargo, la necesidad de reestructurar la relación de la ciudad con la costa a través de una secuencia de parques fue un proyecto que se desarrolló a lo largo del siglo xx. Al promediar los años 1920, las fuerzas vivas de la ciudad, algunos funcionarios y un grupo de urbanistas buscaron relocalizar los ferrocarriles y el puerto, entendiendo a estas infraestructuras como barreras, cinturones y trabas que limitaban la interconexión de las distintas partes de la ciudad (norte y sur) y la relación de la ciudad con el río. Desde el Plan Regulador de 1935 se propuso la relocalización parcial del puerto y la construcción de un sistema de espacios verdes sobre parte de la franja costera. Este diagnóstico fue profundizado en el Plan de 1952, y el desplazamiento del puerto hacia el sur de la ciudad fue planteado claramente por el Plan de 1968. Las concesiones a empresas extranjeras del puerto (hasta 1942) y de los ferrocarriles (hasta 1948) impidieron la concreción de las previsiones del Plan Regulador de 1935; y el golpe de Estado de 1955, aquellas inscriptas en el plan de 1952. Durante la dictadura de Juan Carlos Onganía, se sancionó el Plan de 1968. Sus orientaciones fueron aplicadas de manera discrecional por la última dictadura militar de 1976. Especialmente, estos incumplimientos se verificaron en la zona de Puerto Norte, área de recuperación prioritaria de la ribera, donde firmas privadas continuaron desarrollando actividades portuarias y se comprometieron nuevas concesiones. Desde comienzos de los años noventa, la costa de Rosario fue objeto de un sostenido proceso de reconfiguración y transformación pública, cuyo

punto inicial fue el Plan Director de 1991, que actualizaba, complejizaba y flexibilizaba los supuestos del Plan Regulador de 1968. Estas tentativas de recualificación y construcción de un *waterfront* coincidieron con la instalación perdurable de un gobierno local vinculado al Partido Socialista, la obsolescencia de las instalaciones portuarias respecto a las nuevas dimensiones de los transportes marítimos, la creación de la región contractual de Mercosur (1991), los acuerdos para el trazado de la hidrovía Paraná-Paraguay (1992) y posterior adjudicación de su licitación (1995), la inauguración del puente Rosario-Victoria (2003), un contexto latinoamericano de reforzamiento de las gestiones locales, y la construcción de enlaces con modulaciones europeas de un urbanismo arquitectónico y patrimonialista. A partir de esas convergencias, se operó la conversión de una Rosario tradicionalmente ferroportuaria y, desde mediados del siglo xx, circundada por un cordón industrial, en una ciudad de servicios. Con la inauguración del Centro Cultural Parque de España (CCPE) en 1992, la costa central y norte de la ciudad se convirtieron en los espacios destinados a ser renovados y valorizados. El CCPE es una pieza arquitectónica proyectada entre 1979 y 1981 por el estudio Martorell-Bohigas-Mackay (Jajamovich, 2012), cuya construcción observó numerosas dilaciones por ausencia de financiamiento (Robles, 2015). La antigua infraestructura ferroportuaria fue intervenida con nuevos módulos arquitectónicos polifuncionales. Esta serie de operaciones se han prolongado en el tiempo y el espacio. Sus resultados han variado y pueden dividirse en distintas etapas. Entre 1992 y 2003, entre la inauguración del Parque de España y el Puente Rosario Victoria, se promovió la construcción de espacios públicos, centros culturales, el mantenimiento de las concesiones de los clubes de pesca y algunos emprendimientos gastronómicos. Desde 2005 a la actualidad, entre el Museo de Arte Contemporáneo Rosario (MACRO) y Ciudad Ribera, a esa línea se ha incorporado el desarrollo medular de los emprendimientos gastronómicos y las fórmulas habitacionales de alta gama, y se evidencia una menor presencia de instituciones culturales públicas.

Gran parte de la valoración política y académica de estas intervenciones, especialmente de la primera etapa, ha sido muy positiva (Cuenya, 2012; Levin, 2012; Madoery & Caminotti, 2000). Los argumentos han subrayado que la mayoría de los terrenos estaba en manos privadas y que los procesos de recualificación y construcción del *waterfront* no solo reemplazaron la relación ciudad-puerto por una relación ciudad-espacio público, sino que abrieron para el disfrute de la ciudadanía numerosas hectáreas. Respecto a los procesos más actuales, se ha destacado el estudio de la ingeniería institucional del Municipio para recuperar las plusvalías generadas por los cambios en los usos del suelo y el ordenamiento territorial. Sin embargo, el proceso que abrió Puerto Norte no ha podido ocultar cierta fragmentación y construcción de desigualdades. Debido a ello, en los últimos años se han generado algunas narrativas críticas (Baremboim & Tomino, 2016; Galimberti, 2016; Scarpacci, 2014; Vera, 2017). No obstante, estos trabajos se concentran en analizar diversas facetas de la renovación urbana en el plano infraestructural, el proyectual, la construcción simbólica y la producción política, aunque la atención que prestan a los sujetos afectados por esos procesos es más bien tangencial.

De una miscelánea de fuerzas, intereses y usos, orientados por la convergencia de la planificación estratégica, el diseño público y la inversión privada, emergió un *waterfront* en proceso de consolidación. La nueva línea costera se caracterizó por intervenciones temporalmente discontinuas, mientras que espacial y morfológicamente sus resultados han sido desiguales. Esos territorios son suturados por una línea de espacios públicos conectados por avenidas. En este artículo, estudiamos algunos de los hilos todavía visibles de esa costura urbana. Sus nudos conflictivos fueron atados por la lógica doble de la recomposición y la borradura que afectó y afecta a dos tipos de residuos del área. El primero es material-arquitectónico: las instalaciones remanentes de la antigua interfaz ferropuertuaria de la ciudad, objeto de reciclaje y patrimonialización. El segundo residuo es de tipo relacional-subjetivo: los sujetos, las existencias comunitarias y las prácticas culturales que habitaron esas infraestructuras y sus inmediaciones.

Dos comunidades, los okupas y los pescadores artesanales, son conceptualizados como segmentos de las multiplicidades que la gubernamentalidad local ha intentado desalojar del espacio de recualificación. En general, estos sujetos sociales no han sido considerados por los abordajes de los procesos de transformación urbana, que han privilegiado comunidades más estables, mejor enraizadas en la vida urbana y con organizaciones más visibles y dispuestas a la negociación (Janoschka, 2016). Nuestra intención es analizar cómo okupas y pescadores, a partir de prácticas antes que de programas políticos, pusieron en cuestión las intervenciones urbanísticas y la planificación estratégica que guía la renovación de la costa central.

Promediando los años 1990, los okupas conformaron un conjunto cultural de procedencia difusa y transformaron un antiguo galpón ferroviario en un centro cultural independiente. Algunas de las artes performáticas que desarrollaron abarcaron desde el circo hasta los recitales de rock alternativo. Al menos veinte años antes, un grupo de pescadores se afincó en la barranca y desplegó su producción artesanal. Sus formas de vida, sus modos de producción y su relación con el ambiente contrastan con las fórmulas del extractivismo ictícola de los grandes frigoríficos y acopiadores de sábalo. Los pescadores hicieron de la barranca su hábitat y territorio de (re)producción social, económica y cultural. Ambos grupos fueron desalojados de esos espacios por distintas fuerzas gubernamentales. En 1998, cuarenta efectivos de Gendarmería Nacional expulsaron a los okupas del galpón, y en 2007 un considerable número de pescadores perdió sus viviendas a manos de unos pocos efectivos de Defensa Civil, los Bomberos y la Policía Provincial. Si bien estos dos acontecimientos están separados por una década, se encuentran enlazados por la conflictividad inscrita en las lógicas alternativas de ocupación, codificación y uso del espacio costero de okupas y pescadores y el despliegue de los dispositivos del espacio público.

A continuación, abordaremos las prácticas culturales que promovieron estos grupos. Reflexionaremos en torno a las condiciones en las cuales fueron objeto de desalojo. Además de ese destino común, indagaremos en las relaciones posibles de ambos colectivos. A partir de ese ensamblaje de *coincidencias diferenciadas*, ensayaremos establecer un contrapunto con la lógica de patrimonialización y puesta en valor selectiva que, en nuestro caso, atiende sobre todo a la materialidad edilicia,

al mercado inmobiliario, la actividad gastronómica, los bienes culturales comodificables, y desestima las existencias sociales y culturales con menor capacidad de mercantilización. Cada uno de nosotros visitó una de las comunidades y desarrolló observaciones participantes y/o entrevistas en profundidad. En el caso de los okupas, solo pudimos recurrir a las entrevistas y a la memoria de los miembros del grupo original, quienes hoy en día se encuentran relativamente distanciados de aquella experiencia. Los pescadores presentan una condición intermedia. Si bien su afincamiento en la costa central ha declinado, cuando realizamos las entrevistas nuestros informantes principales (Ramón y Carlos) residían en el área y pudo recurrirse tanto a las entrevistas como al trabajo de campo con observación participante. Esto plantea una situación híbrida. Por un lado, hay una evocación a la comunidad y la resistencia como hechos pertenecientes al pasado. Por otro, las ruinas de esa experiencia continúan activas, pueden recuperarse e interpelan a la porción minoritaria de pescadores artesanales que permanece en la ribera central y continúa desarrollando su oficio. La metodología de aproximación a este problema combina el trabajo etnográfico con la comunidad de pescadores, la hermenéutica historiográfica de los documentos oficiales y periodísticos y algunas técnicas de la historia oral aplicadas, especialmente, al antiguo colectivo de los okupas.

### **El Galpón Okupa: usos y culturas alternativas en la ciudad posferroportuaria**

El espacio público fue el escenario de las prácticas al aire libre que promovieron la reunión de jóvenes rosarinos. Hacia 1996, varios grupos frecuentaron la zona comprendida por los parques de España y de las Colectividades. Buscaban esparcimiento, un lugar para encontrarse y compartir. Los cultores de las “artes urbanas” hallaron el sitio para ensayar, perfeccionarse y socializar saberes. También hubo quienes observaron esas prácticas e intercambiaron información sobre eventos. La multiplicidad de orígenes y la diversidad de intenciones ampliaron el circuito de la interacción. De las actividades, la más concurrida y espectacular era la Fiesta del Fuego. Los participantes se congregaban los domingos hacia el atardecer, formaban un círculo, bailaban, cantaban, hacían malabares y prácticas expresivas. Tras la caída del sol, entregaban objetos al fuego: clavos incendiados y kerosene soplado sobre antorchas. El sonido de los tambores y la luminosidad de los palos indicaban el sitio de la Fiesta. Ese espacio era “un lugar sin reglas, de nadie y, por eso mismo, de todos” (Pablo, entrevista personal, 26/03/2014). El público era ocasional y espontáneo. Las reuniones, horizontales y autónomas. Sostenido por la subjetividad nómada de sus participantes, ese espacio eventual parecía quebrar la materialidad y la continuidad temporal de la ciudad. Como heterotopía (Foucault, 2010), la Fiesta del Fuego constituía una desgarradura en el tejido espacial homogéneo y en la secuencia temporal rutinaria de la ciudad.

Los objetos –tambores, clavos, zancos– eran traídos por los participantes, quienes al finalizar la actividad regresaban con ellos. Algunos comenzaron a explorar la posibilidad de generar un espacio más resguardado y estable. A mediados de los 1990, los aficionados al punk rock deambulaban por plazas y parques, intercambiaban información de recitales, casetes piratas, fanzines y, también, buscaban un lugar.

Ambos grupos se interesaron en un antiguo galpón ferroviario. Al norte del Parque de España, el galpón permitía organizar la Fiesta del Fuego y ofrecer algunos recitales. La estructura colmaba las expectativas del heterogéneo ensamble cultural. En 1997, el edificio fue intervenido y convertido en El Okupa.

Al galpón lo teníamos marcado hacía tiempo, [...] estaba buenísimo, todo abandonado. Un día, ocupamos finalmente el galpón. Lo empezamos a limpiar y algunos se quedaron a vivir. (Xaxi, entrevista personal, 28/05/2015)

Unos diez jóvenes ingresaron al inmueble. Los primeros habitantes se instalaron en tres horas. En el periodo de mayor actividad, el edificio integró espacios comunes y específicos. Había una sala de danza y pintura, en el otro cuerpo del edificio funcionaban “el Bar, el Cielo [un entrepiso donde había una sala de ensayo], el Aire [un segundo entrepiso]. Y abajo del Cielo, claro está, arde el Infierno” (*Rolling Stone*, nº 5, agosto de 1998, p. 73). Algunas áreas eran de uso común y otras estaban “okupadas”. Una diversidad de formas de intervención, uso y habitación persistió por casi dos años. Había un núcleo de habitantes semipermanentes, con renovación periódica, formados por los carentes de hogar y los que deseaban abandonarlo. Sin embargo, no todos los que utilizaban las instalaciones vivían allí.

La situación del Galpón Okupa era algo diferente a las experiencias de los *squatters* y okupas europeos (Martínez López, 2012). Gran parte de los okupas rosarinos actuaban “instintivamente y sin conocer lo que ocurría en otros lugares” (Pablo). Entre ellos no había objetivos fijos ni una visión clara del futuro. La actividad consistía en pasar el tiempo, disfrutar del ocio y compartir bebidas, cigarrillos y panificación del día anterior. Todo lo que pudiera consumirse colectivamente, pasando de mano en mano, era bienvenido. Pronto recibieron amenazas policiales, que abarcaban desde advertencias de uniformados hasta intimidaciones nocturnas. Luego de unos meses, surgió una iniciativa más reflexiva sobre el propósito del Galpón Okupa. Se ensayó conformar un Centro Cultural Independiente que ofreciera talleres abiertos, gratuitos o “a la gorra”. De orientaciones variadas, decenas de talleristas desfilaron por el Galpón. Los espacios de aprendizaje de las artes circenses fueron muy concurridos. A esas propuestas se añadieron talleres de guitarra, tango, artesanías, pintura, ajedrez y teatro.

En el Okupa, los movimientos sociales, las agrupaciones políticas y los organismos de derechos humanos realizaron asambleas y ciclos de charlas. Cuando se conocieron las primeras noticias de apremios policiales, la Red de Solidaridad con Chiapas se vinculó al lugar. Sus miembros, no obstante, ignoraban lo que era una “okupación urbana” (Pablo y Amalia, entrevista personal conjunta, 4/04/2015). Una vez que conocieron a los okupas y sus actividades, comenzaron a asistir al taller de artesanías y realizar asambleas –al modo zapatista– con el objetivo de resistir a posibles desalojos. Asimismo, el Galpón aparecía como un espacio propicio para las experiencias libertarias. Miembros de la biblioteca anarquista Alberto Ghirardo, difundieron el material documental de la okupación madrileña de la imprenta Minuesa (Adell & Martínez, 2004), una experiencia organizada alrededor de la reivindicación del derecho a la vivienda. Desde la biblioteca se buscó atribuirle contenido político a la *okupación* rosarina. Más jóvenes que los anarquistas y escépticos frente al zapatismo,

los okupas se opusieron. Afirmaban haber roto con las normas de la sociedad capitalista y no necesitar regulaciones. La experiencia del Galpón se ponía en acto a través de la práctica cultural cotidiana. Sus objetivos a corto plazo eran “resistir al orden hegemónico” (Pablo) y no someterse a ningún mandato. Esta actitud radical dificultó el ingreso de cualquier ideología organizativa.

En su apogeo, el Okupa funcionaba de manera continua. Los primeros días de la semana se dictaban los talleres y organizaban las reuniones. Los jueves había teatro y ciclos de cine. Los viernes y sábados estaban dedicados a los recitales. Finalmente, los domingos se destinaban a la limpieza y la comida comunitaria. A mediados de 1998, los recitales hicieron conocido el Galpón entre los jóvenes. Se sucedieron alrededor de setenta y cinco conciertos, a los que asistieron cientos de bandas de punk, metal, música circense y variaciones del rock. Si bien el sonido era costoso y siempre “existía el peligro de que te caiga algo encima”, los organizadores recuerdan el Galpón como un espacio interesante de la escena experimental y *under* local (Zalo, entrevista personal, 20/05/2015). En su segundo año de vida, el Centro Kultural había reacomodado sus instalaciones para albergar a unas trescientas personas por recital. Entonces, el inmueble contaba con “un escenario de tres pisos, cosa nunca vista en Rosario” (Xaxi). Bandas nacionales, invitadas de México y España, desfilaron por el antiguo local ferroviario. Las formaciones musicales alternativas siempre disfrutaron del hecho de tocar en un lugar “clandestino”.

Múltiples géneros artísticos se encontraron productivamente en el Galpón: malabares y punk rock, payasos y artesanos, artes visuales y juegos de mesa. El espacio permitió la circulación, hibridación y experimentación. En esos encuentros, las disciplinas perdieron sus formas “puras” y sus repertorios de origen.

Esa fusión hizo que salieran algunos espectáculos de calle cada vez más constituidos. Se creó una movida en la que la gente venía y sabía que siempre encontraba algo en los parques los fines de semana. Sábados y domingos presentábamos, lo que era una salida laboral, y durante la semana entrenábamos. (Tati, entrevista personal, 18/12/2014)

Para muchos, el Okupa significaba una nueva forma de vida. Les otorgaba una libertad que, sin embargo, debía apuntalarse con trabajo. En un lugar horizontal y marginal, las tareas de mantenimiento implicaban un repertorio de organización que había que sostener colectiva y corporalmente. Pedir comida en bares y panaderías, higienizarse poco y convivir con una corriente de personas e intenciones heterogéneas eran parte del aprendizaje colectivo. En un espacio sin reglas y con sujetos diversos, no tardaron en aparecer conflictos alrededor de la dinámica del ocio.

Este lugar te agota [...] hay que convivir con diecinueve personas distintas, que no piensan lo mismo que vos, que como vos son egoístas. Uno trata de buscar la paja en el ojo ajeno [...]. El problema es cuando hay gente que okupa pero no se ocupa [...]. El ocio los consume. (*Rolling Stone*, n° 5, agosto 1998, p. 73).

Mientras muchos trabajaban para mejorar el espacio, otros simplemente pasaban sus días ensuciando y consumiendo, no aportaban al trabajo común. De todos modos, era imposible obligar a nadie. El Galpón no contaba con reglas, una situación que

ocasionó animosidades entre algunos okupas. En el segundo año de ocupación, el Galpón recibió nuevos miembros que habían presenciado la experiencia *squatter* europea. Entonces, se abrió un ciclo de confrontaciones internas.

Hubo muchas discusiones, acerca de qué significaba una okupación y si una okupación en Latinoamérica tenía que ser una okupación ideológica y contracultural como Europa o si acá era una cuestión de necesidad por las condiciones de vivienda y de un carácter más ligado a lo artístico. (Pablo)

La falta de un proyecto explícito subrayó las diferencias pragmáticas sobre qué hacer y cómo vivir en el Galpón. Por el torrente de esos debates, se escurrieron “personas valiosísimas”. Muchos no comprendían la naturaleza de la *okupación*: “...no bastaba con okupar, había que ganar el espacio” (Xaxi). Así, se debilitó la masa crítica que hubiera contribuido al fortalecimiento de la resistencia ante las presiones externas. La palabra “Resiste” estaba estampada sobre la piel de varios de los habitantes y en algunas de las paredes del Okupa.

Por más de un año y medio, la Provincia y la Municipalidad intentaron desalojar el Galpón. La estructura pertenecía a un Ente Administrador Nacional de Bienes Ferroviarios (Enabief) de jurisdicción nacional. El 29 de junio de 1998, un juez nacional firmó una orden de desalojo. Una abogada vinculada a la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) solicitó una prórroga. Para los okupas, el gobierno local se había “lavado las manos”, actuando como si fuera propietario del inmueble.

[...] durante un año y pico estuvimos negociando de buena fe con funcionarios de segunda línea creyendo que el dueño de los galpones era el municipio. No sabíamos nada de esto del Enabief hasta que un día llegó una delegación del juzgado federal [...] mientras tanto, nos hicieron pasar por decenas de oficinas. (Página 12, 12/12/1998)

A mediados de 1998, la noticia del suicidio de María Soledad Rosas, una joven argentina que vivía en un edificio de Turín ocupado por *squatters*, sacudió a los medios nacionales. Años después, el escritor Martín Caparrós (2006) le dedicó un trabajo a medio camino entre la investigación periodística y la ficción. Buscando ampliar la biografía de la joven, la prensa nacional fue tras sus “primos argentinos” (*Clarín*, 30/08/1998). En esa pesquisa, apareció la historia de los okupas rosarinos. Por entonces, los únicos similares a los europeos. Una lluvia de reporteros cayó sobre Rosario. Frente al interés mediático, los okupas intentaron visibilizar las actividades culturales del Galpón. No hablaron de déficits habitacionales ni demandas sociales: prefirieron tomar la cultura y el arte, la creación colectiva, abierta y gratuita como estandartes. Imágenes del Okupa y sus habitantes fueron replicadas en diarios, revistas y pantallas de televisión. Activos y movilizados, los okupas realizaron radios abiertas, ollas populares, volanteadas y recitales que inundaron la ciudad. Ese fue su último acto de resistencia. Con el declive de la inquietud por el caso Rosas, los okupas fueron desapareciendo de los medios.

A mediados de 1998, fuerzas de la Policía de Santa Fe y Gendarmería Nacional desalojaron el Galpón. Rápido y contundente, el operativo estaba amparado en

una orden judicial. Los okupas evitaron enfrentarse con los uniformados. Así describieron el operativo que los expulsó del lugar: “No hubo violencia física, pero nos presionaron por la forma en que vinieron armados y equipados” (*La Capital*, 13/08/1998). A modo de réquiem para su causa y sus espacios de experimentación artística, cultural y existencial hicieron un acampe. Finalmente, se dispersaron.

En pocas semanas, el Municipio se hizo cargo del inmueble. El primer Plan Estratégico (PER), presentado en esos meses e inspirado en los diseños catalanes (Borja & Castells, 1997), reafirmaba el reciclaje recreativo y cultural de las instalaciones ferroporcuarias. El PER apuntaba a consolidar Rosario como “polo de atracción cultural” (*El Ciudadano*, 30/10/1998). Asimismo, instaba a impulsar “la industria cultural” mediante “iniciativas públicas y privadas” (Plan Estratégico Rosario 1998, p. 256, en adelante PER). El Centro Cultural Parque España (CCPE), inaugurado en 1992, había señalado el camino: producir espacios singulares y distribuirlos a lo largo de la costa central a modo de usinas de arte abiertas al público, y la gestión internacional con potencial y aún incipiente participación empresarial.

Al calor de estas ideas, el Galpón fue entregado a la Academia del Tango. Todavía no se habían relevado las condiciones del edificio ni conseguido los patrocinadores para remodelarlo (*El Ciudadano*, 9/10/1998). De forma improvisada, en octubre de 1998, los impulsores del proyecto inauguraron la “Casa del Tango”. La falta de inversiones privadas y la insolvencia del sector público aplazaron seis años su apertura definitiva. Con propuestas musicales y audiovisuales, la Casa del Tango replicó parcialmente el espíritu del CCPE, añadiendo emprendimientos gastronómicos.

Esta historia de desposesión estuvo marcada por cierta incomprensión. Los funcionarios locales no pudieron decodificar qué ocurría en el Galpón. No entendieron la relación cultural creada por sus habitantes con el espacio. Su primera reacción fue tratarlos como indigentes o personas sin hogar.

[...] vinieron una trabajadora social y tres funcionarios municipales. Llegaron a negociar como negociarían con una familia de la villa (nos querían dar algunas chapas y colchones para que nos vayamos) y encontraron a un montón de personajes que venían de diferentes formaciones, algunos instruidos, una heterogeneidad, gente que se les plantó y les empezó a tirar argumentos que los descolocaron absolutamente. Los tipos quedaron totalmente en *offside* y el director de Control Urbano se enojó y se fue a las puteadas, sin terminar de definir la mediación. (Pablo y Amalia)

Los okupas formaban parte y rompían con el tejido cultural urbano. Habitaban en las ruinas reciclables de la ciudad ferroporcuaria y se alimentaban de despojos, pero producían novedades. Esos productos culturales no se asimilaban a la forma mercancía y no podían venderse en los circuitos comerciales existentes. Los okupas debatían la horizontalidad entre lo individual y lo colectivo. Eran indescifrables para los ojos de la gubernamentalidad. Eran y no eran una comunidad, eran y no eran hijos de una posmodernidad periférica, emplazados en las zonas liminales del espacio urbano, donde la ciudad se encuentra con el río; también habitaban un pliegue del tiempo a medio camino entre la globalización y la historia local. Esa posición ambigua hizo de los okupas un punto de ilegibilidad en el flujo urbano de los años 1990.

El Municipio había integrado a su organigrama cultural a otras experiencias autónomas de manera más eficaz. Al sur del Galpón, se encontraba la Escuela Municipal de Artes Urbanas (EMAU). Algunos artistas circenses, vinculados al Okupa, fueron integrados a esas propuestas culturales oficiales. No obstante, el Galpón como espacio-experiencia y sus actividades no fueron incluidas en los planes de revitalización cultural y urbana sostenidos por el PER 1998. Significativamente, la Municipalidad asimiló varios de sus lenguajes artísticos, pero prefirió sustituir el espacio que los había hecho posibles con la “Casa del Tango”. Quizás esta decisión obedeciera a que esas prácticas habían surgido a partir de una lógica poco mercantilizable que contrastaba con las nuevas Ciudades Creativas (Peck, 2015). La autoorganización, la horizontalidad, la resistencia a los ritmos urbanos y la circulación no monetarizada de saberes y objetos no eran codificables para la nueva gubernamentalidad. Las formaciones culturales okupas se incubaron en la potencia de los encuentros fortuitos forjados en las calles, los parques y las plazas. Un grupo de sujetos inventaron en el Galpón un espacio alternativo, capaz de florecer al margen de las industrias, las planificaciones y las estrategias culturales.



FIGURA 1 | La casa del Tango. Antiguo Galpón Okupa

FUENTE: PLAN URBANO ROSARIO 2007

## Los pescadores y los espacios públicos de la costa central

El pescador tiende a hablar del río como de una parte de su vida, casi como de una prolongación de su cuerpo. La costa, donde amarra la canoa, guarda los aparejos y las redes, es su territorio. Allí vive, cuando no está en la canoa, sobre el agua. La identidad de los pescadores se define antes por la profesión, el conocimiento del oficio, unas formas culturales y un modo de vida que por la convivencia prolongada o los lazos sociales. El pescador es un hombre-que-vive-del-río y un artesano. Los pescadores experimentados tejen y confeccionan sus propias redes, arreglan y calafatean sus embarcaciones. Saben en qué periodo del año y en qué lugar del río pueden encontrar mayor cantidad y variedad de peces, conocen el tamaño promedio de las especies, incluso llegan a hacer estimaciones acerca de su tasa de reproducción y crecimiento. Escudriñan el movimiento de los cardúmenes, establecen patrones y relaciones entre los desplazamientos y el clima, la amplitud térmica, el régimen de lluvia y las crecidas (Castillo, Baigún & Minotti, 2016). Los pescadores artesanales protegen el origen de sus conocimientos. El proceso de transmisión cultural es largo, tortuoso y está articulado alrededor de un sentido práctico y un uso de tecnologías específicas.

Los pescadores reivindican su estilo de vida, alejado de las convenciones urbanas. Hablan de una existencia ligada a la naturaleza, establecen una relación de implicación simbiótica con el río. Ramón, nuestro informante clave, señala que prefiere que el río lo golpee con una mala jornada de pesca, a que un patrón le baje el salario. Dice respetar más las relaciones que establecen los hombres con el río y sus técnicas de pesca que las que podría entablar con un entorno laboral urbano. Debido a este carácter artesanal que fomenta cierto individualismo, diferencia y dispersión, las asociaciones y sindicatos de pescadores son un fenómeno tardío. Aparecieron junto a los nuevos actores corporativos que amenazan con apropiarse del río y sus recursos: los grandes acopiadores y los frigoríficos de pescado. Un antagonista menos explícito se inscribe en el desarrollo de infraestructuras ambientalmente invasivas (Puente Rosario Victoria y el dragado para la Hidrovía). También existe una disputa con las prácticas vinculadas a los usos recreativos del río, tales como la pesca deportiva, la expansión de los deportes acuáticos y la proliferación de embarcaciones y guarderías.

En las pequeñas comunidades pesqueras, estas transformaciones tuvieron un impacto negativo: la reducción del espacio de maniobra dentro y en las orillas del río. Esta concatenación de eventos, que acorralan la actividad y amenazan con desplazar definitivamente a los pescadores artesanales de la costa, impulsó un proceso acelerado e inestable de producción de una identidad colectiva. Se trata de una identidad expresada en términos de antagonismo social y a través de mecanismos narrativo-políticos. En esa construcción, la desposesión del territorio y la resistencia por sostener su modo de vida conforman una dupla de fuerzas cardinales.

Los pescadores produjeron un relato oral del desarrollo histórico de esa identidad y de las prácticas culturales-artesanales, cuyo escenario principal es la ribera. El pulso de esa historia está marcado por una ocupación remota y por episodios de desposesión recientes. La narrativa se remonta al siglo XIX, a un periodo anterior

al desarrollo del puerto de Rosario, cuyas posibles verificaciones empíricas son tan difíciles como improbables. Los pescadores desean afirmar que su ocupación de la ribera es casi tan antigua como la existencia de la ciudad. Esa especie de larga duración les permite disputar sentido y territorio con el agrupamiento urbano que ha crecido detrás de la ribera. El relato enfatiza que la costa norte y central configuró el territorio base de la ocupación histórica de los pescadores y avala sus prerrogativas sobre el uso de ese espacio.

Hace cuarenta años, en ese paisaje, se inició una historia de desposesión. La primera modalidad de desalojo fue sutil e indirecta y se registró en la costa central, con la instalación de los clubes de pesca deportiva. Estas asociaciones cercaron los antiguos muelles, desarrollaron nuevas infraestructuras y limitaron las zonas para el amarrado de embarcaciones. Poco más tarde, en la costa norte, a los clubes existentes se sumaron las intervenciones urbanas desarrolladas en el marco de la última dictadura militar. Entre 1977 y 1978, viviendas de pescadores fueron demolidas. La reconquista de la costa implicó la desposesión violenta de los pescadores. A fines de los años setenta este espacio contaba con un valor estratégico: se localizaba cerca del estadio de Rosario Central, una de las subsedes del XI Campeonato Mundial de Fútbol, Argentina 1978. En los años sesenta se había pensado embellecer el Paseo Ribereño. La dictadura y el Mundial de 1978 generaron las condiciones de posibilidad para la puesta en marcha de esos proyectos urbanos tecnocráticos y autoritarios.

Ramón vincula esa primera modernización de la ribera norte, con la actual renovación de la costa central. En su evocación, el uso de la costa y el río como espacios públicos y recreativos aparece como la fuerza que organiza un ciclo de pérdida del territorio del pescador. Ese proceso culmina con la casi desaparición de los puntos de amarrado gratuitos para las canoas. Según Ramón, los clubes de pescadores fomentan guarderías que están pensadas para embarcaciones con finalidades recreativas y responden a las finanzas desahogadas de sus dueños. Actualmente, los clubes no ofrecen guarderías al alcance de los pescadores. Estos clubes fueron una de las primeras piezas de la privatización del espacio costero. Antes, la costa era un bien común, intervenido por las zonas portuarias, las cerealeras, los ferrocarriles y los clubes del norte. Actualmente, configura un espacio mixto público-privado que favorece la renta del mercado inmobiliario.

En Rosario el pescador cada vez tiene menos espacio, cada vez se le exigen más cosas. Las guarderías ya no las puede pagar un pescador [...]. De hecho a Rosario le hace falta espacio para el parque náutico que tiene, hay muchas embarcaciones y le falta lugar donde guardarlas. Por eso es el abuso y cobran precios irreales el alquiler [...]. (Ramón, entrevista personal, 7/06/2016)

El pescador tampoco es bienvenido en los clubes que fomentan la pesca deportiva. Por sus ritmos de trabajo y sus estilos de vida, los pescadores se transformaron en un elemento disruptivo en la vida social de los clubes de la ribera. Algunos duermen desde muy temprano, cuando todavía el sol está en el horizonte, se levantan durante la madrugada y antes del alba ya están en el agua tirando las redes. Otros salen al atardecer, arrojan sus redes en la noche y las recogen al amanecer. Cada uno tiene una explicación diferente para su ritmo, relacionada con el río, el itinerario de los

cardúmenes, los hábitos de los peces y, también, aunque en menor medida, con sus preferencias. En cualquier caso, son ellos los que deciden las cadencias y las intensidades de su trabajo. No hay horario de entrada ni de salida, no hay labor regulada ni regulable.

Los pescadores no pueden estar en los clubes, dan una mala imagen, andan con redes a cualquier hora de la noche, trabajan según su cultura y sus costumbres. No tiene patrón, no tiene horarios, no tienen que rendirle cuentas a nadie. Tan solo se relacionan con sus herramientas y el río. (Carlos, entrevista personal, 12/08/2016)



**FIGURA 2 | Pesca artesanal en Rosario**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En las primeras apropiaciones de los clubes de pesca deportiva puede observarse una lógica doble. Por un lado, se registra una expropiación del espacio de amarrado y del lugar de residencia. Por otro y de modo complementario, se observa la desposesión de los medios y el estilo de vida de los pescadores artesanales. Esta tendencia se radicalizó con la remodelación de la costa en los años noventa. El proceso se abrió con el Parque de España, continuó con el Parque Scalabrini Ortiz y alcanzó su clímax en la renovación de la franja que va del MACRO a Puerto Norte. Esa reconversión del espacio se recuesta sobre un *waterfront* capaz de producir una plusvalía inmobiliaria y recreativa tan amplia como específica (Scarpacci, 2014), y limita las condiciones de radicación de los pescadores en la costa central. La falta de un territorio estable y seguro supone una dificultad para la reproducción de la cultura de la pesca artesanal. La narrativa oficial de la recuperación de la costa como espacio público establece un diferendo profundo, casi insalvable, con el relato de desposesión que formulan los pescadores.

Hasta hace una década, buena cantidad de pescadores se afincaban en la barranca baja de la costa central. Esa ubicación establecía una relación para sí de plena visibilidad respecto al río que, al mismo tiempo, los tornaba invisibles para otros, el resto de la ciudad. Ramón habita en ese territorio oculto. Su permanencia es antes el resultado de una lucha jurídica que de un reconocimiento político del derecho a la territorialidad, a la ocupación de los terrenos y la preservación del universo simbólico asociado a la pesca. Hasta 2007, hubo sobre la barranca central un total de dieciocho viviendas. Una de las evidencias de esa batalla por la definición de los usos de la zona es que de ese emplazamiento, espacialmente disperso pero existencialmente coligado, subsisten solo cuatro casillas. La otra es que, al igual que el conflicto con los okupas, el proceso de desalojo estuvo marcado por el año de producción de Plan Urbano de Rosario (2007), en el que se hacía un balance y se diseñaban las perspectivas clave de la recuperación de la costa.

La inauguración del MACRO configuró una nueva modalidad de aprovechamiento cultural de la costa. El museo fue construido durante 2004, sobre la estructura de los Silos Davis de comienzos de la década de 1930. La conversión de este elevador de granos en museo sintoniza con las políticas patrimoniales del legado ferroviario. Pese a su carácter público, el MACRO y su bar buscan inscribirse en una familia de dispositivos museísticos, cuyos ejemplos argentinos son los edificios privados de exhibición artística Museo de Arte Contemporáneo de Buenos Aires (MACBA), Museo de Arte Latinoamericano de Buenos Aires (MALBA) y la Fundación Proa. MACRO intenta expresar unas formas artísticas de vanguardia urbana y unos registros minimalistas, vinculados con el diseño arquitectónico, las instalaciones y el arte conceptual (Kokosalakis, Bagnall, Selby & Burns, 2006; Plaza & Haarich, 2009). Todas estas fórmulas están divorciadas de las actividades y las culturas de los pescadores de la ribera.



**FIGURA 3 | Museo de Arte Contemporáneo Rosario (MACRO)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Tras la inauguración del MACRO, en febrero de 2005, el periódico *La Capital* publicó una nota sobre los pescadores de la zona. Su título esclarecía esta confrontación cultural y socioeconómica: “Viven colgados de la barranca, con techos de chapa y la vista más cara de Rosario”. Uno de los tópicos centrales del texto era el de los contrastes suscitados entre las viviendas de los pescadores y la costa renovada, entre las fuerzas que organizaban una arquitectura simultáneamente patrimonial, minimalista y posmoderna y el rancherío caótico que orbitaba alrededor de fuerzas condenadas al destierro y la borradura.

Desde sus casas con techos de chapa gozan de la misma vista al río que los dueños de muchos departamentos de la zona tasados en miles de dólares el metro cuadrado [...] como nadie ven el puente Rosario Victoria y los espectáculos de fuegos artificiales [...] que el resto de los rosarinos descubre ahora que se hermosteó la costa. (*La Capital*, 6/02/2005)

La condición de posibilidad de esa convivencia diferencial era la invisibilidad de los ranchos. Al promediar marzo de 2005, una porción de los muelles del Parque España colapsó. Para prevenir accidentes, una orden judicial clausuró parte de la costa. Se efectuaron revisiones y estudios sobre las infraestructuras de soporte y el uso de la costa. El régimen de visibilidad de las comunidades pesqueras fue alterado y emergió un discurso sobre el riesgo que corría esa población. Una orden de desalojo afectó a las familias de pescadores (*La Capital*, 17/03/2005).



**FIGURA 4 | Rancho de Ramón**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Frente a los embates, los pescadores reclamaron que se los trasladara respetando un radio próximo al río. Desplazarlos a una zona alejada implicaba dejarlos sin su principal sustento y la fuente que daba sentido a su cultura. Ante la inminencia de los traslados, intervino el Servicio Público de la Vivienda (SPV). La relocalización de

la población se acordó sobre la base de subsidios eventuales. El dinero otorgado a las familias, según Ramón, apenas alcanzaba para comprar una casilla en algún asentamiento popular. Si bien hubo desalojos violentos y un acampe, las negociaciones avanzaron. La introducción del dinero por parte del SPV fracturó la resistencia y algunos ocupantes se trasladaron. Consecuentemente, el régimen de ocupación de las tierras varió (*La Capital* 18/03/2005).

Dos años después, una casilla ubicada en Moreno y Wheelwright se desmoronó. Tres personas murieron (*La Capital* 30/03/2007). La inestabilidad de la barranca quedó asociada al discurso sobre el riesgo. El 25 de septiembre de 2007, los empleados de Control Urbano llegaron acompañados por funcionarios de Defensa Civil, policías y bomberos. Una familia y varios residentes fueron “llevados arriba”. Se constató el deteriorado estado de salud de un hombre portador de VIH. Los órdenes de desalojo se efectivizaron. En los meses sucesivos, hubo otra serie de acampes y manifestaciones, abriéndose nuevas instancias de diálogo y negociación. Cuatro viviendas, sobre un total de casi veinte, volvieron a ser habitadas por pescadores. El resto fue demolido (*La Capital* 26/09/2007).

Cuando se produjeron los desalojos, hacía alrededor de diez años que la zona había comenzado a ser “recuperada” como espacio público. Inicialmente no hubo emprendimientos ni inversiones. El mantenimiento y las refacciones de la infraestructura eran rentables en el largo plazo, poco seductor para el mercado inmobiliario. La nivelación del terreno apenas alcanzó para que no se produjeran hondanadas e inundaciones. Ramón concibe el desmoronamiento de la barranca en continuidad con una historia de desidia pública sobre el territorio liminar formado por la ciudad, los ferrocarriles, el puerto, la barranca y el río.

La barranca no se toca desde que la hicieron los ingleses [...]. Se olvidaron de la barranca. Cuando se hicieron las placitas de arriba [lo que en el lenguaje del urbanismo se designa como “cadenas de espacios públicos”], los drenajes de los ingleses se obstruyeron, el agua comenzó a correr de otra manera, por donde pudo. Empezó a haber muchos barcos por el dragado del río y por la exportación de la soja. Los barcos levantan olas en el río que pegan en la barranca. Por un lado, hay lluvias más fuertes con malos drenajes: erosión por arriba. Del otro, hay muchos barcos grandotes que levantan olas: erosión por abajo. Más bien temprano que tarde la barranca se te derrumba en la cara si no haces nada. Y acá no se hizo nada. (Ramón)

Uno de los factores que precipitó la erosión de la barranca central fue la apertura de la costa. Ramón afirma que la “construcción de placitas” apunta a hermostrar la ciudad, pero no intenta pensar a Rosario integralmente. Además, el informante considera que la restauración de los silos Davis y la implosión, en dos fases, de otro elevador de granos generaron vibraciones adicionales que desestabilizaron el frágil equilibrio de una barranca desatendida. Para Ramón se trata de un “llamado espacio público que es el lugar para la inversión de los privados [...]”. Acá lo único verdaderamente público no es el espacio, sino el abandono y el fomento de los negocios” (Ramón).

La permanencia de Carlos y Ramón constituye una excepción. Su presencia depende de la militancia de ambos en la APDH y sus contactos con las abogadas de ese grupo, quienes los asesoraron ante las intimaciones judiciales. Las familias

restantes fueron desalojadas y quince viviendas, demolidas. A los que se fueron les dieron compensaciones monetarias. Para los que se quedaron, la zona se volvió más inhóspita. La batalla por la posesión del terreno describe un camino sinuoso. Aunque Ramón y Carlos lograron quedarse, amparados por capitales relacionales, políticos y jurídicos, la evaluación que hacen de su presencia en la ribera no es ingenua ni optimista. Además, saben que su cultura de pescadores artesanales está muy lejos de ser un elemento reconocido por las autoridades.

...fue una batalla ganada a medias. Ganada, porque podemos tener este espacio; y perdida, porque mis hijos que se criaron acá ya no van a tener hijos que se críen en un lugar así. Esto es lo último que queda. En veinte años, si no antes, van a intentar correrlos. Vamos a resistir. (Ramón)

La historia de los pescadores es circular. Su narración de vida en la ribera vuelve sin cesar al punto de partida: “nos estamos quedando sin espacio, estamos perdiendo territorio”. Esto, en parte, es consecuencia de las fuerzas y los intereses que reinventan el río; y, en parte, obedece a cierta desorganización de los pescadores como grupo social y actor político. Pero esa pérdida del territorio, esa desterritorialización a la que es sometida la vida de los pescadores, también constituye una sustracción de su experiencia e identidad. El proceso de acumulación por desposesión no solo erosiona el territorio y declina algunas actividades económicas, sino que también interviene en una desarticulación de las subjetividades que, con sus prácticas, dieron sentido al mundo de la ribera y de la ciudad ferropuertaria.

La planificación urbana observa a los pescadores artesanales como personajes pintorescos, parte de un pasado condenado a la desaparición en pos del desarrollo de una ciudad de diseño con una interfaz de espacios públicos y paisajes que la integre al río. Sin embargo, los pescadores son el producto de una forma de vida que se configura en el paciente aprendizaje de las técnicas de pesca, de las lógicas de reproducción, localización y diversidad de las especies, efectuado en el marco de una multiplicidad habitada por la historia, la tradición oral y el sentido práctico. Expresan una manera de relacionarse con el trabajo y el ambiente a partir de la subsistencia, la comercialización primaria y las tecnologías artesanales. La subjetividad de estos pescadores pone entre paréntesis las fórmulas socioeconómicas hegemónicas, cuestionando la relación salarial y la dependencia patronal como únicas modalidades de la reproducción social. Además, discuten la presunta unanimidad de la valoración favorable de la recuperación de la costa como espacio público y derecho ciudadano. Este tipo de experiencias y culturas son las que la nueva gubernamentalidad, a través de sus órdenes de desalojo, propuestas de relocalización y planes de rehabilitación de la costa, parece apenas comprender.

## Conclusiones

Los okupas fueron un emergente de una cultura originada en una incipiente globalización periférica y la infraestructura remanente de una ciudad posferropuertaria. Fueron los introductores de las artes urbanas y sus prácticas culturales constituyeron una ruptura en la trama de la cultura local. Si bien en el centro de su trabajo

estaba la corporalidad, el producto de esa labor era inmaterial, formaban parte de movimientos culturales semejantes diseminados a escala global y su localización resultaba más eventual que histórica. Los pescadores estaban dedicados a actividades de extracción artesanal de larga correlación histórica con la ribera, con un poderoso enlace entre el ambiente y el territorio. El despliegue temporal, la extensión espacial, las formas de habitar y la relación ambiente-territorio-trabajo eran diferentes. La propuesta de los okupas se aproximaba a las ideas de reapropiación de las ruinas ferroporcuarias, su cultura era muy dinámica y una hija disidente de la globalización. Mientras, los pescadores se presentan como los efectos de una historia prolongada y una cultura específica.

En este marco, resulta paradójico que los okupas fueran desalojados para habilitar un centro de danza tradicional, como la Casa del Tango; y los pescadores, en pos del establecimiento de un Museo de Arte Contemporáneo. Los okupas y los pescadores eran sujetos residuales de la transformación, y su desterritorialización también comportaba una desposesión subjetiva. Se trataba de un avance sobre los modos de subjetivación respectivamente experimentales y tradicionales de las comunidades artísticas y pesqueras afincadas en la costa central. Ambas comunidades compartían cierto individualismo en sus modalidades de producción y reproducción, y contienen una multiplicidad. Poseen un modo de producción artesanal, construyen lazos complejos con una ciudad de la que dependen relativamente. Queda evidenciado que esa *dependencia distanciada* se produce más en el nivel del intercambio que en el de la producción y reproducción comunal. La territorialización de ambos grupos arraiga en un margen urbano; ambos priorizan la libertad y lo alternativo y se localizan en una zona abandonada de la costa central. La construcción narrativa de la identidad comunal se basa en el antagonismo, a partir de la producción de una diferencia vital frente a las lógicas hegemónicas del mercado y las categorías de segregación-exclusión (desalojos y relocalización) y colonización-inclusión (integración a la Escuela Municipal de Artes Urbanas y subsidios eventuales) con que la gubernamentalidad local los clasifica e interviene.

Tanto para okupas como para pescadores, las luchas intentan amortiguar una desposesión territorial específica, y denunciar el declive de la diversidad de usos y apropiaciones de la costa. Polemizan con la instalación de dos dispositivos arquitectónicos patrimoniales y culturales con diversos niveles de extraterritorialidad respecto a la cultura local, que se inauguran casi simultáneamente: uno enlazado a los barrios rehabilitados a partir del impacto global del tango (Carman, 2006) en Buenos Aires (La Casa del Tango) y el otro a los artefactos museísticos abstractos de las ciudades globales (MACRO). Pero, también, ponen en cuestión el ejercicio del derecho a la ciudad a través de la construcción de espacios públicos como derivación de los convenios público-privados. Las territorializaciones y las prácticas artístico-productivas de estos sujetos problematizan la gubernamentalidad basada en la simple convergencia u oposición binaria Estado/Mercado y Público/Privado. De forma práctica propusieron formas comunitarias de producción del territorio y la cultura urbana.

Los planes estratégicos fueron incapaces de procesar el desafío y las problematizaciones que le interpusieron dos culturas alternativas. Con grados de sutileza y

dilación crecientes, la resolución de los conflictos fue asumida por el Poder Judicial. En el caso de los okupas, tras las primeras intervenciones informales, el despliegue de fuerzas fue exagerado. El desalojo de los pescadores y la demolición de la mayor parte de sus viviendas, compensada a través de subsidios ocasionales, empleó una violencia indirecta que se amparó en la idea del riesgo y la vulnerabilidad de esa población. Los resultados de esa intervención fueron algo menos definitivos de aquellos alcanzados por la Gendarmería Nacional en el Galpón.

Con todo, ambas operatorias destacan las dificultades de la nueva gubernamentalidad local para trabajar con lo que queda por fuera de su horizonte de legibilidad (Scott, 1998). Los sujetos residuales de la rehabilitación de la costa fueron apartados de su gran transformación. Fragmentariamente, algunos fueron incluidos por los nuevos dispositivos institucionales, como la EMAU. No obstante, estos sujetos estuvieron lejos de convertirse en una de las fuerzas impulsoras de una política urbana capaz de transformar y construir no solo espacios públicos y edificios, sino también las condiciones políticas para la emergencia de una cultura urbana basada en la multiplicidad, la diferencia y lo común (Laval & Dardot, 2016).

### Referencias bibliográficas

- Adell, R. & Martínez, M. (coords.) (2004). *¿Dónde están las llaves? El movimiento okupa: prácticas y contextos sociales*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Arantes, O., Vainer, C. & Maricato, E. (2000). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Barenboim, C. & Tomino, G. (2016). Estrategias de comercialización y marketing urbano: el producto Puerto Norte Rosario, Argentina. *Collectivus, Revista de Ciencias Sociales*, 3(1), 66-90. En <http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Collectivus/article/view/1479/1333>
- Borja, J. & Castells, M. (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Caparros, M. (2006). *Amor y anarquía. La vida urgente de María Soledad Rosas*. Buenos Aires: Planeta.
- Carman, M. (2006). *Las trampas de la cultura. Los intrusos y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Paidós.
- Castillo, T. I., Baigún, C. R. M. & Minotti, P. G. (2016). Assessment of a fisheries legal framework for potential development of an ecosystem approach to fisheries management in large rivers. *Fisheries Management and Ecology*; 23(6), 510-518. <http://dx.doi.org/10.1111/fme.12192>
- Cuenya, B. (2012). Movilización de plusvalías en un gran proyecto urbano. El caso de Puerto Norte, Rosario. En B. Cuenya, P. Novais & C. Vainer (comps.), *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña* (pp. 67-118). Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población. Curso del Collège de France: 1977-1978*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

- Foucault, M. (2009). La gubernamentalidad. En G. Giorgi & F. Rodríguez (comps.), *Ensayos sobre biopolítica. Excesos de vida* (pp. 41-57). Buenos Aires: Paidós.
- Foucault, M. (2010). *El cuerpo utópico. Las heterotopías*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Galimberti, C. (2016). Políticas públicas en el desarrollo de grandes proyectos de reconversión urbana. Caso Puerto Norte en Rosario, Argentina. *Caderno metrópole*, 18(36), 559-581. En <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2016-3613>
- Hackworth, J. (2007). *The neoliberal city. Governance, ideology, and development in American urbanism*. Ithaca, NY y Londres: Cornell University Press.
- Harvey, D. (1990). *La condición de la posmodernidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Anneblume.
- Jajamovich, G. (2012). De parque España a Puerto Madero. Proyectos urbanos y gestión entre Argentina y España. En B. Cuenya, P. Novais & C. Vainer, (comps.), *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña* (pp. 7-25). Buenos Aires: Café de las ciudades.
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 28(85), 11-29. En <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1239>
- Janoschka, M. (2016). Gentrificación, desplazamiento, desposesión: procesos urbanos claves en América Latina. *Revista INVI*, 31(88), 27-71. En <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/1087>
- Kokosalakis, C., Bagnall, G., Selby, M. & Burns, S. (2006). Place image and urban regeneration in Liverpool. *International Journal of Consumer Studies*, 4(30), 389-397. En <https://pureportal.coventry.ac.uk/en/publications/place-image-and-urban-regeneration-in-liverpool>
- Kozak, D. & Feld, N. (2018). Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: el caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina). *EURE*, 44(133), 187-210. En <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2244/1115>
- Laval, C. & Dardot, P. (2016). *Común. Ensayo sobre la revolución del siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.
- Levin, M. (2012). Los grandes proyectos urbanos. La experiencia de la ciudad de Rosario (Argentina). *Café de las Ciudades*, 11(119). En [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_119.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_119.htm)
- Madoery, O. & Caminotti, M. (2000). El Plan Estratégico Rosario: logros, dificultades y desafíos. En *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires 2000* (pp. 99-102). Buenos Aires: Honorable Senado de la Nación - Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- Martínez López, M. (2012). The squatter's movement in Europe: A durable struggle for social autonomy in urban politics. *Antipode*, 44(45), 1-22.
- Peck, J. (2015). A vueltas de la ciudad creativa. En *Observatorio Metropolitano de Madrid. El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas* (pp. 53-106) Madrid: Traficantes de Sueños.
- Plaza, B. & Haarich, S. (2009). Museums for urban regeneration? Exploring conditions for their effectiveness. *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, 3(2), 259-271. En [http://www.scholars-on-bilbao.info/fichas/Plaza\\_Haarich\\_JURR\\_2009.pdf](http://www.scholars-on-bilbao.info/fichas/Plaza_Haarich_JURR_2009.pdf)
- Portes, A., Roberts, B. & Grimson, A. (eds.) (2005). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.

- Robles, G. (2015). El complejo cultural Parque de España (Rosario 1977-1992). *Folia histórica del nordeste*, 22, 259-283. En <http://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/59>
- Scarpacci, M. (2014). *El GPU de Puerto Norte en el Planeamiento Estratégico Socialista: Rosario, Argentina 2003-2013*. Tesis. MA Dissertation in Urban Studies, Flacso-Ecuador, Quito.
- Scott, J. (1998). *Seeing like state: How searching schemes to improve the human condition have failed*. New Heaven, CT: Yale University Press.
- Vera, P. (2017). Procesos de recualificación urbana e imaginarios de la innovación. El caso de Rosario, Argentina. *EURE*, 43(129), 209-234. En <http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1582/994>

### Entrevistas

- Carlos, pescador artesanal. Rosario, 12/08/2016.
- Griego, malabarista, acróbata y payaso callejero. Docente de la Escuela Municipal de Artes Urbanas (EMAU). Rosario, 26/03/2014.
- Pablo y Amalia (entrevista conjunta), Red de Solidaridad con Chiapas, talleristas del Galpón Okupa. Rosario, 4/06/2015.
- Ramón, pescador artesanal. Rosario, 70/6/2016.
- Tati, malabarista y payaso callejero. Actualmente director del estudio Garage 29 (Bruselas). Rosario, 18/12/2014.
- Xaxi, participante del Galpón Okupa, creador de Nómade Comunicación. Rosario, 28/05/2015.
- Zalo, organizador de recitales, actual docente de escuela media. Entrevista, Rosario, 20/05/2015.

### Periódicos

- Clarín*, 30/08/1998, Buenos Aires.
- El Ciudadano*, 9/10/1998, 30/10/1998, Rosario.
- La Capital*, 13/08/1998, 18/03/2005, 30/03/2007, 26/09/2007, Rosario.
- Página 12*, 12/12/1998, Buenos Aires.
- Rolling Stone* (1998). Año 1, Número 5, Buenos Aires.

### Documentos de planificación

- Della Paolera, C., Guido, Á. & Farengo, A. (1935). *Plan Regulador y de Extensión de Rosario*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Montes, A. (1964). *Plan Rosario. Ley Nacional 16052 y sus antecedentes*. Rosario: Centro de Estudios Nacionales, Provinciales y Municipales.
- Municipalidad de Rosario (1967). *El Plan Regulador Rosario*. Rosario: s/e.
- Municipalidad de Rosario (1991) *Actualización del Plan Regulador y Bases Documentales para la revisión del Código Urbano*. 2 vols. Rosario: Secretaría de Planeamiento.
- Municipalidad de Rosario (1998). *Plan Estratégico Rosario 1998*. Rosario: Municipalidad de Rosario.
- Municipalidad de Rosario (1999). *Nuevo Plan Director, Bases para el Acuerdo*. Rosario: Secretaría de Planeamiento.
- Municipalidad de Rosario (2011). *Plan Urbano Rosario 2007-2017*. Rosario: Municipalidad de Rosario.



# Operaciones de gobernanza urbana en el sur “más vulnerable” de la Ciudad de Buenos Aires. Comuna 8, la producción de nuevas “oportunidades” y viejas desigualdades

*María-Rosa Privitera-Sixto.* Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

**RESUMEN** | En la discusión sobre procesos de regeneración urbana y el empresaria-  
lismo como eje de dicha política, el caso de la Ciudad de Buenos Aires suele ser pre-  
sentado desde la perspectiva de proyectos que recortan e iluminan áreas centrales, y  
que generan fragmentos exclusivos de ciudad en su búsqueda por valorizar el espacio  
local en el mercado global de ciudades. La propuesta de este artículo es focalizar en el  
análisis de una serie de operaciones de gobernanza urbana articuladas sobre la periferia  
de la ciudad –que históricamente concentra los indicadores socioeconómicos, habita-  
cionales y educativos “más deficitarios”–, poniendo énfasis en la lógica desde la cual  
opera el Estado local. En tal contexto se examinan las posibilidades de transformación  
prometidas en este “retorno” del Estado, observándose el carácter disputado de la  
producción de “oportunidades”.

**PALABRAS CLAVE** | competitividad urbana, desigualdad social, desarrollo territorial.

**ABSTRACT** | *In the discussion on urban regeneration processes and entrepreneurship as the  
axis of said policy, the case of the City of Buenos Aires is usually presented from the perspec-  
tive of projects that cut out and illuminate central areas, generating “exclusive fragments of  
the city” in its search for valuing the local space in the global market of cities. The proposal  
of this article is to focus on the analysis of a series of urban governance operations arti-  
culated on the periphery of the city – which historically concentrates the “most deficient”  
socioeconomic, housing and educational indicators –, emphasizing the logic from which  
operates the local state. In this context, the possibilities of transformation promised in this  
“return” of the State are investigated, as well as the contested character of the production  
of “opportunities”.*

**KEYWORDS** | *urban competitiveness, social inequality, territorial development.*

Recibido el 1 de agosto de 2018, aprobado el 30 de septiembre de 2019.  
E-mail: psmariarosa@gmail.com

## Introducción

En la discusión sobre los procesos de regeneración urbana y el “empresarialismo” como eje de dicha política,<sup>1</sup> cuando se examina la Ciudad de Buenos Aires la atención se suele focalizar en proyectos que recortan e iluminan áreas centrales, generando “fragmentos exclusivos de ciudad” en su búsqueda por “maximizar el atractivo del espacio local para el desarrollo capitalista y contribuir a su posicionamiento en el escenario mundial” (Cuenya & Corral, 2011, p. 26). Asimismo, se señalan los efectos que ello suele tener en el desplazamiento de “los sectores populares y ciertas clases medias” desde “los núcleos centrales de las grandes conurbaciones”, cada vez más al servicio del “dinero especulativo financiero-inmobiliario” (Ciccolella, 2012, p. 16). También se ha puesto atención a la expansión heterogénea que dicha modalidad ha tenido hacia el “sur deteriorado” de la ciudad, a través de nuevas burocracias estatales como la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado (CBASSE),<sup>2</sup> orientada a producir “tejido económico, social y urbano” y así dar solución al “histórico” desequilibrio con respecto a un “norte pujante” de la ciudad (Arqueros & González Redondo, 2017, p. 12). Por este camino se ha establecido que las llamadas “políticas de equidad” ejecutadas por la CBASSE no resultaron satisfactorias para “todo el sur y sus habitantes”, siendo más bien funcionales a la reubicación de “los más vulnerables, que quedaron arrinconados en algunos sectores de ese sur y a los que se los atendió con políticas paliativas, no de emancipación”, en tanto se “dio prioridad a la búsqueda de capitales de inversión para que una parte, no todo el sur, se sume al corredor *for export*, con altas tasas de recuperación del capital de inversión y destinados a reproducir pautas de consumo universales en sectores de medios y altos ingresos” (García, 2013, p. 18).

Pues bien, hace unos años parece efectivamente haber llegado el turno del sur “más vulnerable”, el que históricamente concentra los indicadores socioeconómicos y educativos más deficitarios, tanto como un gran número y tamaño de complejos habitacionales, villas y asentamientos, y con ello, el fantasma de la ciudad “informal”: la Comuna 8 de la ciudad porteña, compuesta por los barrios de Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo.<sup>3</sup> Es básicamente dicho diagnóstico estatal el que la erige en objeto de una serie de intervenciones tanto materiales como simbólicas, atentas

- 1 Planteado por Harvey (1989) como un “nuevo paradigma empresarial” en el sector público, el “empresarialismo urbano” expresa una modalidad de gobernanza, o de regulación política y social que ha reflejado y acompañado los procesos de reestructuración de las economías capitalistas de las últimas décadas, y ha sido adoptado por autoridades locales de tendencias políticas diversas. En estas circunstancias, “la combinación de recursos privados con capacidades gubernamentales sirve para intentar atraer fuentes de financiamiento externo, nuevas inversiones directas, o fuentes de trabajo” (Cuenya & Corral, 2011, p. 27). La “gobernanza” alude al hecho de que gobernar la ciudad excede al gobierno urbano, e incluye una coalición de fuerzas movilizadas por diversos actores sociales –empresas y promotores inmobiliarios, pero también instituciones educativas y religiosas, partidos políticos, organizaciones sociales, etcétera–, convirtiéndose el gobierno local en “uno más de los múltiples actores y consorcios público-privados” (Cuenya & Corral, 2011, p. 18).
- 2 Acerca del cambio en el modelo de desarrollo territorial que expresa la creación del ente autárquico CBASSE respecto a su antecedente institucional, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, luego, Desarrollo Sustentable (García, 2013).
- 3 La división territorial y administrativa de la ciudad en quince comunas responde a normativas sancionadas en 2005 y 2008.

a la identificación de “oportunidades” de este fragmento y orientadas a decantar su “desarrollo” social, económico y urbanístico (Ministerio de Desarrollo Económico [MDE], 2013, p. 5). Así, la confluencia de vías de acceso, sus recursos “naturales” y la propia infraestructura física y social presentes en ella, son transformados en insumos a la reactivación económica de un territorio “degradado” por la inactividad, la desafección y la subutilización de establecimientos industriales que durante buena parte del siglo xx –modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI)– fueron eje de la valorización del área. En tal dirección, los legisladores de la ciudad porteña procedieron a catalogar gran parte de su superficie como “Distrito del Deporte” (2014), con la pretensión de incentivar allí el desarrollo de actividades vinculadas a la industria deportiva, vía exenciones impositivas, por ejemplo. Dicha normativa se teje dentro de la política de “distritos creativos” más general, “una política económica con efectos urbanos” (Socoloff, 2017), que constituye una de las principales intervenciones operadas por la gestión local, bajo el paradigma del “empresarialismo urbano” (Arqueros & González Redondo, 2017). A diferencia de lo operado en otras zonas, este distrito viene a fortalecer “un perfil industrial tradicional, con industrias que no necesariamente son ‘limpias’ y que tampoco están incluidas en el repertorio clásico de las actividades ‘globales’, como ser la fabricación de productos deportivos, la construcción de embarcaciones deportivas y la construcción, mantenimiento y reforma de infraestructura deportiva (Arqueros & González Redondo, 2017, p. 11). La continuidad de un perfil históricamente fabril de la zona parece dar sustento a la conceptualización de la ciudad de Buenos Aires como expresión de aquel carácter híbrido/mestizo que Ciccolella (2012) describe para las contemporáneas metrópolis latinoamericanas. Finalmente, se determina su conversión en sede de la Villa Olímpica y el Parque Olímpico, que albergaron el espectáculo internacional Juegos Olímpicos de la Juventud 2018 (YOG, por su sigla en inglés).

Este artículo hará entonces foco en el análisis de aquellas y otras intervenciones público-privadas, igualmente llamadas a desencadenar un proceso de reconfiguración económica, urbana y social en “el sur más vulnerable” de la ciudad de Buenos Aires. La hipótesis de trabajo es que se trata de “operaciones de gobernanza urbana”, en las que el Estado local opera desde una lógica empresarial con orientación “empresarial” (Harvey 1989), en el sentido de crear e identificar oportunidades innovadoras de inversión, capaces de maximizar el atractivo del espacio local y proyectar la imagen de una “confiable ciudad-negocio” (Fiori Arantes, 2000). Nos preguntamos por las transformaciones prometidas y publicitadas por el Estado local en torno a la desigualdad, y si este “retorno” del Estado en la planificación implica una ruptura o es perfectamente funcional a la realización del “capitalismo metropolitano” (Ciccolella, 2012). Ello nos conducirá a observar el carácter disputado de la producción de espacio-temporalidades de “oportunidad”.

Resta señalar que el presente escrito constituye un desprendimiento de una investigación más amplia en el campo de las Ciencias Antropológicas, y actualmente en curso. Aquí se trata de avanzar en la descripción y análisis de las intervenciones de gobernanza urbana a que da lugar el diagnóstico de la fragmentación y segregación socioespacial que pesa sobre “el sur más vulnerable”. En tanto muchas de las

intervenciones descritas y analizadas son previas al inicio del proceso de investigación, se ha recurrido a un rastreo y examen de fuentes secundarias referidas a esas intervenciones y su contexto de producción en la esfera pública –leyes, normativas, documentos de circulación interna, comunicados y fuentes periodísticas–, atento a una mirada histórica y teórico-conceptual. Se trató de un trabajo de selección y análisis cauteloso y crítico respecto de las supuestas verdades que estas fuentes “revelarían”. Por ello, los pasajes significativos que irán apareciendo a lo largo de la estructura del escrito no deben ser confundidos con una mera transcripción de las fuentes, sino que son resultado de un proceso de codificación de datos que no poseen la naturaleza de una realidad dada, sino que surgen de una reconstrucción realizada a partir del análisis y la elaboración conceptual. Ello remite a la distinción entre *referente empírico* –base documental para la investigación– y *objeto de estudio*, “producto del proceso de conocer” (Rockwell, 2009, p. 74) que toma finalmente “la forma de un texto, con narraciones y descripciones organizadas de tal forma que muestren ciertas relaciones de un universo social, que siempre será más complejo” y que “los sujetos tienen la capacidad de transformar” (Rockwell, 2009, p. 75). Al proponer entonces una *trama* capaz de vincular elementos aparentemente discordantes, lo que se propone es un proceso de configuración narrativa, de simbolización de los acontecimientos, a través del cual conferirles cierta legibilidad (Ricoeur, 1989).

Finalmente, y teniendo en cuenta la sucesión de siglas, entes y acciones que se intenta relacionar en el artículo, a continuación se incluye una tabla que ordena cronológicamente los procesos mencionados y las agencias estatales asociadas.

AÑO	INTERVENCIONES Y AGENCIAS ESTATALES
1978-9 (Gobierno de facto)	Creación Parque Roca.
1982 (Gobierno de facto)	Creación Parque de la Ciudad.
1994	Sanción Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
1996	Primera elección de representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad.
2000	Ley 470, creación de la Corporación Buenos Aires Sur Sociedad del Estado (CBASSE).
2003	La histórica Comisión Municipal de la Vivienda pasa a denominarse Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC), adecuando su normativa a la Constitución y Leyes de la flamante Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
2006	Inauguración del Estadio de Tenis en Parque Roca (sector 3). Gestión CBASSE.
2007	Incendio de Villa Cartón y creación del Centro de evacuados de Villa Cartón en Parque Roca (sector 1). Gestión IVC.
2011	Creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI), como efecto de la restructuración de funciones del IVC. Dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico, este organismo es el encargado de ejecutar el Proyecto Urbano Integral Comuna Olímpica (PUICO).
2012	Anuncio del Parque de la Ciudad como sede de “Rock in Rio” 2013.
2013	Elección de la Ciudad de Buenos Aires como sede de los Juegos Olímpicos de la Juventud 2018. Primera sanción de lo que será la Ley 5235.

(continúa)

(continuación)

AÑO	INTERVENCIONES Y AGENCIAS ESTATALES
2014	Sanción definitiva de la Ley 5235, Promoción de las Actividades de la Producción e Industria Deportiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Dispone que la Villa Olímpica sea emplazada en terrenos del Parque de la Ciudad.
2016	Ley 5704, desafecta y rezonifica terrenos del Parque de la Ciudad, que asimismo transfiere a la CBASSE para su posterior venta, así como establece que al menos el 50% de las unidades habitacionales de la Villa Olímpica sean adjudicadas por el Instituto de la Vivienda (IVC).
	Inicio Obras Parque Olímpico de la Juventud.
	Inauguración del Centro de Transferencia de Cargas (CTC).
2017	Inauguración del Terminal Dellepiane (permanece en desuso).
	Creación del Centro de Integración Laboral (CIL) “Villa 20”, Ministerio de Modernización y Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad.

**TABLA I | Cronología de intervenciones y agencias estatales**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### La alteridad espacial-temporal de la Comuna 8

La fuerte concentración de villas, asentamientos, complejos habitacionales y grandes espacios verdes en la comuna señalan, en la mirada del Estado local, su carácter de otredad anómala respecto a “la traza de tipo cuadrícula tradicional del tejido de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, puesto que aquí ella “se encuentra constantemente interrumpida” (Secretaría de Hábitat e Inclusión Social [SECHI], 2015, p. 81). Ahora, ¿hasta dónde dicha concentración y fragmentación responden a una mera postergación en la mirada del Estado? Esta pregunta resulta relevante toda vez que, como se verá más adelante, la sentencia de una “histórica” “ausencia generalizada del Estado” constituye un pilar fundamental de las intervenciones contemporáneas.

En primer lugar, podemos anclar la consolidación de las villas en la Comuna 8 a un proceso histórico que encuentra un hito en la hegemonía del ISI con orientación de bienestar y fortalecimiento del mercado interno. Se trata de un periodo caracterizado por el aumento de la “solvencia popular” que dio lugar a una fuerte expansión metropolitana, proceso en el que la intervención estatal en materia laboral y de producción de infraestructura y servicios –en particular de transporte ferroviario– fue central, pero que, como contrapartida, también generó el asentamiento de la población no solvente para el loteo popular en “villas de emergencia” (Pírez, 1994, p. 22, en Pírez, 2016, pp. 97-98). Ello fue configurando “una ciudad que integraba en forma regular, aunque desigual y segregada, a una parte importante de los sectores populares y que, en el caso de quienes no lograban la solvencia necesaria para los procesos regulares, se les permitían usos clandestinos de los bienes urbanos [suelo] para producir no mercantilmente sus asentamientos” (Pírez, 2016, pp. 98-99). Luego, en el marco de la hegemonía neoliberal, el crecimiento y la consolidación de la población en villas fue efecto de un nuevo rol asumido por el Estado, ahora *facilitador* o *estímulo* de las acciones privadas que tienen por protagonistas a los sectores sociales de mayores ingresos (Ballent, 2010). Así, las villas que hoy pueblan la Comuna 8 no son puro legado de la ciudad industrial. Ello se ha visto complejizado en las últimas décadas por la llegada de “la tensión mercantilizadora” a la ciudad autoproducida no mercantilmente, donde se fortalece un mercado

inmobiliario “informal” (de venta o alquiler) que introduce esos bienes urbanos en relaciones de intercambio monetario, requiriendo para su consumo de cierta solvencia (Cravino, 2006).

Ahora, respecto de los grandes conjuntos habitacionales, ellos fueron mayormente ejecutados durante el último gobierno *de facto* (1976-1983),<sup>4</sup> lo que contradice el supuesto de un abandono *total* del Estado respecto de su viejo rol de constructor directo de vivienda masiva, al punto tal que las políticas militares incluyeron el desarrollo de ideas por aquella época consideradas progresistas, en tanto “superadoras de los aspectos críticos que se atribuían a la ciudad tradicional” (Ballent, 2010, p. 184). En la perspectiva de Ballent, debemos observar en ello un típico rasgo de *continuidad* con respecto a lo proyectado por gobiernos de la etapa previa a 1976, cuando existía un “reconocimiento político de la necesidad de intervención directa del Estado en la producción y en el mercado de vivienda masiva”, y del derecho a la vivienda como derecho social (p. 169). Por el contrario, los grandes conjuntos habitacionales de la dictadura fueron ejecutados descontando la potencial asistencia de las agencias estatales; esto es, fueron liberados a las posibilidades de acción de sus habitantes, haciéndose caso omiso al hecho de que por su envergadura y complejidad formal y organizativa, ellos solo pueden ser mantenidos, administrados y gestionados con un fuerte apoyo público. Además, debe considerarse que muchos de esos habitantes habían accedido a estas vivienda en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires (PEVE)<sup>5</sup> (Ballent, 2010, p. 184).

Finalmente, podemos reseñar que los grandes espacios verdes de escala metropolitana, que también caracterizan la comuna y hoy son fuertemente intervenidos –Parque Indoamericano; Parque de la Ciudad; Parque J. A. Roca–, resultan asimismo parte de otra estrategia urbanística legada por la última dictadura: una estrategia “verde”, ligada a su búsqueda por exorcizar la “contaminación” que, en la postal de la Buenos Aires “blanca”, los sectores populares representaban al concentrarse en torno a los basurales de la zona (Cosacov, Perelman, Ramos & Rodríguez, 2011, p. 77).

Entonces, si la Comuna 8 quedó al margen de aquella grilla “tradicional” de las ciudades argentinas –en comparación con otros países latinoamericanos– que produjo “tejidos urbanos en los cuales los mecanismos de distinción y segregación socioeconómica impuestos por el mercado adoptaron formas relativa y comparativamente lábiles” (Ballent, 2010, p. 173), ello fue consecuencia histórica de lo que Di Virgilio, Perea y Ostuni (2010) definen como una negativa correlación establecida entre la *poca* importancia que el mercado inmobiliario asignó a la construcción residencial y el *fuerte* –y complejo– protagonismo de las intervenciones del Estado en el área, en dictadura y en democracia. Asimismo, en tanto a lo largo del siglo xx la cuadrícula fue erigida en “promesa de equidad”, y llegó a operar, “cuando supuso la ampliación de la cobertura de los servicios urbanos, como un instrumento de integración social” (Gorelik,

4 Se suele anclar en este último gobierno *de facto* el inicio del largo ciclo neoliberal que recién hacia la década de los noventa logró generar un punto de inflexión en cuanto a las tendencias urbanísticas de larga duración en la historia de la Ciudad de Buenos Aires (y su área suburbana) (Gorelik, 2004).

5 Respecto a la ejecución y resultado del PEVE diseñado por el último gobierno *de facto*, que buscaba erradicar la totalidad de las villas de la ciudad, véase Cravino (2006).

1998, en Ballent, 2010, p. 173), la Comuna 8 revela su alteridad no solo frente a la ciudad porteña, sino también a la imaginada “excepción” argentina.

Porque, subrayémoslo, la concentración de las tipologías residenciales reseñadas expone la concentración de los indicadores socioeconómicos “más deficitarios” a nivel ciudad. Y ello, según sentencia el diagnóstico sociohabitacional de la Comisión de Vivienda del Consejo Económico y Social de la Ciudad, contribuye “a desarrollar, sostener y reforzar un territorio segregado en relación con el resto de la ciudad” (Rodríguez, Rodríguez & Huerta, 2013, p. 55). Un diagnóstico tal estaría en sintonía con los reseñados para las principales metrópolis latinoamericanas, las que, desde mediados de los años setenta, vienen siendo objeto de aceleradas transformaciones vinculadas a los procesos de reestructuración económica desplegados a nivel global. Es por tal motivo que han sido conceptualizadas como “agregados de fragmentos” dispersos y segmentados socioeconómicamente, expresión del “agravamiento de una estructura socioeconómica territorial históricamente desigual” (Ciccolella, 2012, p. 10).

### **Procesos de reconfiguración económica, urbana y social en la comuna “más vulnerable”. Entre el “desarrollo” y la “excepción”**

Como fuera anticipado en la introducción, en los últimos años el diagnóstico estatal-porteño de la fragmentación socioespacial legitima la elección de la Comuna 8 como sede del espectáculo internacional Juegos Olímpicos de la Juventud (JJOOJ) 2018. Esto es publicitado por los agentes de Estado local como una “oportunidad” capaz de acelerar no solo el *desarrollo económico* del fragmento urbano que lo tendrá por sede, sino además su *desarrollo social*. Tal oportunidad daría concreción a un “modelo de gestión urbana” que busca “romper con el concepto homogeneizador de ciudad, mediante el respeto y potenciamiento de las características históricas, urbanas y sociales de las áreas a intervenir” (SECHI, 2015, p. 16). Según oficializa el Proyecto Urbano Integral Comuna Olímpica (PUICO) producido por la entonces Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI)<sup>6</sup> en 2015, dicho modelo ha sido replicado de la experiencia desarrollada por la alcaldía de la ciudad de Medellín entre los años 2004 y 2011, denominada “Modelo Medellín de Buen Gobierno y Desarrollo Social Integral”, y luego exportado al mercado global de las ciudades como “enfoque de gestión pública y transformación urbana”, conocido como “urbanismo social”,

[...] un modelo de intervención del territorio que comprende simultáneamente la transformación física, la intervención social, la gestión institucional y la participación comunitaria, buscando promover la *equidad* territorial, privilegiando la acción del Estado en las *zonas periféricas* de la ciudad, aquellas con menores índices de

6 La SECHI fue producto de una reestructuración de funciones propias del Instituto de la Vivienda operada en 2011, a causa de su “ineficiencia en la implementación de las políticas habitacionales, así como de la constante dificultad para canalizar las demandas por parte de la población afectada” (Zapata, 2013, p. 59). Tal disgregación generó más bien una superposición de funciones entre organismos, tanto como una fragmentación de criterios y objetivos que terminó operando en detrimento de la satisfacción del derecho a la vivienda (L’Huillier & Ouviaña, 2016).

desarrollo humano y calidad de vida [...] *zonas vulnerables* de la ciudad, en las que predomina una *ausencia generalizada del Estado*. (SECHI, 2015, p. 18. El destacado es mío)

Dicha replicación, continúa el documento, se muestra atenta a las recomendaciones de organismos internacionales como ONU Hábitat, Metrópolis (Red de Grandes Metrópolis del Mundo) y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), los cuales “reconocen en los PUI una forma de abordaje integral y articulada que puede ser replicada por ciudades con problemas similares” (p. 6). Pero también busca “enriquecerlo con su trabajo en las villas de la Ciudad”, y de allí que el documento sea presentado como expresión de “la aplicación de aprendizajes que han dado resultado en otros contextos y el diseño e implementación de estrategias complementarias, innovadoras, de alto impacto en el desarrollo de las políticas públicas” (p. 7). Aquí cobra vigencia el análisis desarrollado por Jajamovich (2013; 2016) –enfocado en el caso de grandes proyectos urbanos en la centralidad urbana de Buenos Aires, como Puerto Madero– respecto de la simultaneidad de formas análogas de intervenir y gestionar las ciudades a escala internacional no como efecto mecánico de los procesos de globalización, sino del accionar de múltiples redes de actores y procesos. Tal aproximación nos permite interpretar que: i) la conjuración del espíritu de los organismos internacionales forma parte del proceso de legitimación de la estrategia de intervención urbana; ii) estamos frente a un proceso de movilidad y circulación internacional de políticas y modelos urbanos entre ciudades del sur, más que “desde el 'centro' hacia la 'periferia'”; iii) en estos espejamientos los procesos de aprendizaje son multidireccionales, o por lo menos buscan serlo.<sup>7</sup>

Finalmente, se destaca la definición que el documento presenta del PUI como “un modelo de gestión contra la Segregación y Fragmentación Urbana” que busca romper con la imagen de la “ciudad dual” (*sic*), adscribiendo para ello a “la importancia que asume el Estado como actor privilegiado en la planificación de las mismas [ciudades] y en la elaboración de políticas capaces de disminuir las brechas habitacionales y de oportunidades que han persistido a lo largo de las últimas décadas” (SECHI, 2015, pp. 22-24). A una tal afirmación podríamos contraponer dos reflexiones planteadas por García (2013): i) la densidad de este “sur más vulnerable” fue nutrida por las propias “políticas de equidad” encaradas a través de la CBASSE; ii) desde que la ciudad adquirió su autonomía y su propia normativa (1994), es justamente la promesa del “retorno” del Estado sobre el sur “históricamente postergado”, la que viene legitimando las intervenciones económico-urbanas operadas allí, sea como solución a la desigualdad que presenta frente al norte pujante, o como efecto del deseo de posicionar Buenos Aires como espacio de intercambio global.

Podemos entonces preguntarnos si este “retorno” del Estado en la planificación implica una ruptura o es perfectamente funcional a la realización del “capitalismo

---

7 Sería materia de futuros trabajos la indagación sobre la heterogeneidad de actores e interacciones que hacen a la movilidad de esta política urbana.

metropolitano” (Ciccolella, 2012),<sup>8</sup> y si en ello realmente se juega algo de la concreción del “Derecho a la Ciudad” (Privitera Sixto, 2018). Esto último, teniendo en cuenta que el documento PUTO finalmente puntualiza que todas las intervenciones propuestas se estructuran en el deseo de “conseguir el objetivo del Derecho a la Ciudad para todas y todos”, entendido como “inclusión social”, como “usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”, en el sentido de que “todos los habitantes tengan iguales posibilidades de acceso a los beneficios que ofrece la ciudad y a participar de manera activa y consciente en la toma de decisiones” (SECHI, 2015, p. 20). A la luz de dichos interrogantes, focalizaremos el análisis en las intervenciones urbanas vinculadas a la producción de la Villa Olímpica –espacio donde se alojarán los contingentes de deportistas competidores– y del Parque Olímpico, requeridos por la realización del evento multideportivo internacional JJOOJ 2018, poniéndolas en relación con intervenciones previas y contemporáneas, igualmente concebidas como “oportunidades” llamadas a desencadenar en “el sur más vulnerable”, un proceso de reconfiguración económica, urbana y social.

### La Villa Olímpica y los terrenos del Parque de la Ciudad.

#### Oportunidad habitacional y laboral

Con correcciones surgidas de su negociación entre los distintos partidos políticos presentes en la legislatura porteña, la Ley 5235, sancionada en 2014, dispone que la Villa Olímpica sea emplazada en una porción de terrenos (3,5 ha) del Parque de la Ciudad legado por el último gobierno *de facto*, como parte de un más amplio proyecto de “renovación estética y funcional del sur de la ciudad” (Tavella, 2018, p. 38). El Parque de la Ciudad, originalmente un parque de diversiones, en tiempos de democracia y a causa de los vaivenes económicos a nivel nacional, y presupuestarios a nivel local, fue perdiendo sus atracciones mecánicas y adquiriendo sobre todo una función de espacio verde de esparcimiento. En este marco *de iure*, el parque ya había sido seleccionado para comunicar, parafraseando a Fiori Arantes (2000), que la ciudad, y específicamente su área sur, podían dejar de ser un problema y pasar a convertirse en un negocio: su elección como sede del megaevento internacional “Rock in Rio” 2013. Ya se hablaba aquí de “rehabilitar” un sector “degradado del parque”, y de una “oportunidad”, “porque después ‘Rock in Rio’ se va y el lugar va a recibir todo el año a los grandes shows en un lugar para 100.000 personas, con 10.000 parkings, 8000 lugares para bicicletas y con el Metrobús pasando por ahí”. Con ello se contribuiría no solo a “poner en valor” un parque “que está abandonado desde hace 30 años”, sino a lograr “que el sur de la ciudad exista” (Jefe de Gobierno en *La Nación*, 4/06/2012). No está de más señalar que justamente, este “olvido” había garantizado unos años antes (2007) que allí se instalara una de las sedes del “provisorio” e improvisado Centro de Evacuados para habitantes de una de las villas

8 Refiere a un tipo de capitalismo “que se realiza a través del territorio urbano-metropolitano”, donde “el capital privado aparece como ordenador territorial preponderante, basándose en los múltiples recursos o ventajas competitivas de cada porción de territorio, extrayendo las plusvalías más cuantiosas precisamente de las singularidades y especificidades que hacen de cada territorio el lugar óptimo para cada tipo de producción” (Ciccolella, 2012, p. 16).

de la zona, cuando los “vecinos” de la ciudad “formal” se resistían a albergar su relocalización.<sup>9</sup>

Pues bien, en 2014, la elección de ese mismo parque para el emplazamiento de la Villa Olímpica fue respaldada por los nuevos funcionarios –continuadores de la gestión previa–, haciendo referencia a la misma imagen de “un área relegada de la Ciudad [...] tanto en términos económicos como sociales” que, sin embargo, “posee un importante potencial a escala metropolitana y regional gracias a sus vías de acceso desde distintas autopistas” y a distintos medios de transporte. Otra nueva “oportunidad” que

dejará un legado tangible asociado a todas las obras de infraestructura y de mejoras en las que se desarrollarán las competencias. Y a la vez, un legado intangible difundido a través de los programas culturales, deportivos y educativos basados en el olimpismo y sus valores, para que sean un catalizador para el desarrollo urbano y social de la Ciudad. (Jefe de Gobierno, Larreta, 24/07/2017)

Respecto al “legado tangible” de la potencia creadora, la Ley 5704, sancionada en 2016, deja establecido que al menos el 50% de las unidades habitacionales (departamentos de 1, 2 y 3 ambientes) sean adjudicadas por intermedio del Instituto de la Vivienda de Buenos Aires (ivc) “o el organismo que en el futuro lo reemplace”, sobre la base de “operatorias de crédito bancarias a tasas preferenciales en entidades públicas de la Ciudad”. Los beneficiarios serían “vecinos que acrediten al menos cinco (5) años de residencia efectiva en la Comuna 8, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para el acceso de dichas viviendas, caso contrario se cumplirá dicho porcentaje dando prioridad a vecinos que habiten las restantes comunas del sur de la Ciudad” (art. 11). Por otro lado, y en el contexto de aquellas otras obras planteadas en el PUICO y la Ley 5704, destinadas a “radicar” las otras “villas” que concentra la comuna, la nueva urbanización Villa Olímpica también prometía, en palabras del ministro de Desarrollo Urbano y Transporte,

llevar ciudad donde no la hay. [...] Vamos a construir un barrio con mixtura de vivienda de clase media y vivienda social. Habrá un parque temático, equipamiento deportivo, instituciones educativas y un hospital. Vivirán 30 mil personas. Las manzanas serán de 90 x 90, como las del *norte* de la ciudad, con edificios de 7 pisos de altura máxima. (*Clarín*, 4/09/2016).

Pues bien, según argumentaban los legisladores del oficialismo porteño en los fundamentos del despacho conjunto de las comisiones de Obras y Servicios Públicos y de Presupuesto de la legislatura local, para concretar el doble objetivo del JJOJ y del Legado de Revitalización Urbana, “sumada la obligación de encuadrar los proyectos dentro del plazo crítico hasta la fecha de los Juegos”, era necesario recurrir a financiamiento (*Noticias Urbanas*, 19/05/2016). Dicho discurso legitimaba en la legislatura porteña –por 32 votos a favor, 13 en contra y 12 abstenciones– la toma de deuda pública por parte del Ejecutivo porteño, a través de su Ministerio de Hacienda,

9 Para un análisis más detallado del “conflicto” en torno a la relocalización de la Villa Cartón, véase Palombi (2013) y Sarmiento (2011).

por un monto máximo de hasta dólares estadounidenses ciento sesenta millones (us\$ 160.000.000) o su equivalente en pesos, otra u otras monedas [...] en el mercado local y/o internacional, a uno o más empréstitos con la Corporación Andina de Fomento y/u otros Organismos Multilaterales de Crédito, Bancos de Desarrollo, Instituciones Financieras de Fomento de las Exportaciones y/o cualquier otra institución financiera local o internacional, los cuales tendrán un plazo mínimo de amortización de tres (3) años; y/o a emitir títulos de deuda en el mercado local y/o en el mercado internacional, los cuales tendrán un plazo mínimo de amortización de un (1) año.

Esto merece subrayarse, porque aquel actor que demanda de forma *crítica* el financiamiento es el partido que gobierna la ciudad desde hace diez años. Aquí se constata que, al igual que en otras ciudades anfitrionas de espectáculos deportivos internacionales, el sello de los Juegos Olímpico ha pasado a “representar una oportunidad única de realizar operaciones urbanas jamás posibles en un periodo tan corto de tiempo y en condiciones tan favorables en términos políticos y sociales” (Cortes de Lira, 2012, p. 15).

Luego, la mencionada Ley 5704 terminó de “reconfigurar” las restantes 96 hectáreas del Parque de la Ciudad circundantes a la Villa Olímpica, las cuales fueron rezonificadas para generarles una nueva productividad. Si bien la mayoría de ellas (76 ha) prometen ser destinadas a “uso público” (20 a calles, veredas y bulevares; 7 a servicios públicos de salud y educación; 49 a un nuevo parque metropolitano), otras tantas (20 ha) son “desafectadas del dominio público”, declaradas como “innecesarias para la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” y transferidas a la CBASSE para su posterior enajenación. A la hora de legitimar dicha operación mercantil, nuevamente aparecen en conexión los argumentos de la mixtura de usos del suelo –vivienda, oficinas, comercios– como la promesa de urbanización de villas de la zona, en tanto con dicha venta se generarían las partidas de capital necesarias para la concreción de las tantas veces prometida urbanización de la Villa 20. Y junto con ello, la realización de otras tantas obras requeridas en la comuna: hidráulicas, pluviales, de mejora del espacio y del transporte público, incluidas las referidas al inconcluso hospital de la comuna, cuyo proyecto original data del año 1986. Asimismo se deja establecido que, en el caso de que los inmuebles sean destinados a vivienda, el comprador de estos predios deberá garantizar que al menos un 10% de los mismos sea comercializado vía contratos de *leasing* (alquiler con opción de compra) a vecinos de la Comuna 8.

Llegados a este punto, podemos preguntarnos si multiplicar el número de unidades habitacionales en la periférica Comuna 8 garantizará la concreción del derecho a la vivienda, cuando lo que no se está resolviendo a nivel ciudad es la regulación del mercado de los alquileres, ni el tema de la vivienda “ociosa”. Al contrario, todo indica que no se están desarrollando mecanismos para que la ciudad toda garantice la concreción del derecho de sus habitantes a la vivienda digna. Concluimos, entonces, que aun cuando prometen mejorar el bienestar de la población, estas obras no parecen venir a garantizar una solución habitacional para los sectores “más vulnerables”. Tal inferencia se reviste aún de mayor solidez cuando

tenemos en cuenta que la explícita búsqueda de impactar en la “revalorización” del metro cuadrado de la zona, en tanto indicador de desigualdad respecto al resto de la ciudad (SECHI, 2015, p. 84), viene a reforzar los procesos de desigualdad no ya entre norte y sur de la ciudad, sino entre quienes tienen capacidad y habilidad de acceso a un crédito y, por ende, a una vivienda digna, y quienes no cuentan con tales posibilidades. Tampoco a resolver el problema del hacinamiento, ya que los parcelamientos de las villas y la entrega de títulos de propiedad a sus habitantes se hacen aun cuando no se cumplan normas mínimas de una vivienda saludable ni segura, legalizándose así la precariedad y el ingreso de nuevas tierras al mercado inmobiliario formal (Busti, 2016). En tiempos de democracia, y como han planteado otros autores (Cortes de Lira 2012; Vainer, 2011), el argumento de un calendario limitado e inalterable propio a un evento internacional, más bien se erige en justificativo de “flexibilización” de la legislación urbanística, y de supresión de la participación popular y de espacios de producción del “interés común”, cuya temporalidad atentaría contra la urgencia del calendario. Las promesas de embellecimiento y revitalización de las áreas “relegadas” son, más bien, el anzuelo para conquistar la aprobación y el consenso, sino de la población, por lo menos de los legisladores de partidos opositores. Como se ve, el Estado puede “recuperar” cierto rol planificador, lo que no quiere decir que “recupere” una lógica desmercantilizadora (Herzer & Pérez, 1993).

Por último, el Ministerio de Modernización, junto con la Subsecretaría de Trabajo de la Ciudad, dispusieron la creación de un Centro de Integración Laboral (CIL) y su emplazamiento al interior de una villa aledaña a la Villa Olímpica, para que fueran sus habitantes los que cubrieran la demanda de trabajo generada por la realización de las obras planificadas. Se intentaba así, por una lado, armonizar las “oportunidades” abiertas a las empresas, asumiendo costos y riesgos que los poseedores del capital no pueden o desean correr; y por otra, “igualar las oportunidades” de la población local, aspecto que se sumaba a la oferta de créditos hipotecarios “blandos”. El CIL oficiaría como intermediario entre las empresas que requirieran personal y la población local, y ofrecería cursos de capacitación y orientación laboral. En este sentido, se reconoce que “en un principio, la demanda de trabajadores surgirá de las constructoras, pero más adelante se sumarán las empresas de los diferentes rubros necesarios para organizar el evento”, llegando a estimarse “que, además de las 3000 personas que trabajarán en la obra de la Villa Olímpica, se va a emplear a otras 5000 para limpieza, gastronomía y transporte, entre otras tareas” (*Clarín*, 16/06/2016).

Vale también aquí reflexionar acerca de las “oportunidades” que las intervenciones público-privadas están ofreciendo para la población local, la cual en conjunto concentra los mayores Índices de Vulnerabilidad Educativa (IVE) (“sobreedad”, “repetencia”, “abandono”) tanto a nivel primario (0,249 frente a un promedio ciudad de 0,188), como a nivel secundario (0,318). Se trata de una situación que se ve reflejado en el nivel de escolaridad alcanzado por la población mayor de 25 años, en tanto también concentra el mayor porcentaje de población que no terminó el nivel primario (9,8%), mientras más de la mitad no logró finalizar el secundario (53,5%, porcentaje equivalente al 27% a nivel ciudad) (SECHI, 2015, p. 84). Más

que oportunidades para la población local, se identifica para el sector “privado” una gran reserva de mano de obra no calificada y barata.

### **El “Parque Olímpico” y las intervenciones sobre el Polideportivo Parque Roca. Oportunidad educativa y laboral**

Al igual que el Parque de la Ciudad, el Polideportivo Parque Roca (120 ha) forma parte de aquella estrategia urbanística legada por el último gobierno *de facto* en su búsqueda por exorcizar la “contaminación” que los sectores populares concentrados en torno a los basurales de la zona representaban en la postal de la Buenos Aires “blanca” (Cosacov et al., 2011, p. 77). Para ello fue equipado con infraestructura deportiva que operaría como “medio formativo y educativo” (Menazzi, 2018, p. 20). Sin embargo, al igual que en el caso del Parque de la Ciudad, la falta de mantenimiento necesario fue haciendo primar un uso más de esparcimiento de los habitantes de la zona que de oferta deportiva, dadas sus extensas dimensiones de espacio verde. Luego, los JJOOJ 2018 también fueron presentados como una oportunidad estratégica de renovación, vía conversión de un sector del parque en una de las tres sedes en que se disputaría la competencia. Tal transformación ha sido considerada como “la inversión [pública] en infraestructura deportiva más grande de la historia de nuestro país [60 millones de dólares]” (Ministro de Desarrollo Urbano y Transporte, 20/09/2016).

Esta reconversión de un sector del parque en el nuevo “parque interdisciplinario de alto rendimiento deportivo” (30 ha, referenciadas por los vecinos de la zona como “poli 2”) le significó perder lo que le quedaba de esparcimiento público. Ahora bien, el Ejecutivo porteño sostiene que al finalizar los JJOOJ, las nuevas instalaciones (piletas, canchas, pistas, etcétera) serán puestas a disposición del Centro de Alto Rendimiento Deportivo (CENARD) para usufructo de “los vecinos y atletas argentinos”, garantizándose así que no quede “como en alguna otra ciudad, una Villa Olímpica fantasma” (Larreta, 20/09/2016). Pero en tanto el CENARD ya dispone de instalaciones en el *norte pujante* de la ciudad (11 ha), se ha generado el rumor, respaldado en declaraciones del propio presidente del Comité Olímpico Argentino (*La Nación*, 1/10/2016), de que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) intentará gestionar una permuta entre ambos terrenos.

Entonces, teniendo en cuenta que desde hace algunos años el GCBA viene intentando posicionar la ciudad como referente regional del deporte (Vicejefe de Gobierno, Santilli, en *Noticias Urbanas*, 3/09/2017), la incorporación de “infraestructura de vanguardia y de alto rendimiento” que la intervención supone (Ministro Desarrollo Urbano y Transporte, en *LPO* 1/09/2016) representa una típica operación de “empresarialismo urbano”. Esto es, una acción centrada en “mejorar” la capacidad competitiva de la ciudad en “la división espacial del consumo”, a partir de la producción de una imagen atractiva de este fragmento de ciudad, como “lugar innovador, interesante, creativo y seguro para visitarlo o en el que vivir, jugar y consumir” (Harvey, 1989, p. 377). Ahora, si el rumor termina siendo cierto, las intervenciones sobre este fragmento urbano no buscarían más que decantar atractivos negocios inmobiliarios en un área que posee uno de los metros cuadrados más

caros de la ciudad, no haciendo con ello más que reproducir las desigualdades entre su norte y su sur.

Cabe destacar que con “la misión de promover el desarrollo de la zona sur de la ciudad”, el Parque Roca ya venía siendo objeto de otras intervenciones gestionadas por la CBASSE, vinculadas a la creación de “un centro deportivo de alto nivel” en articulación con inversores privados, los que ya en 2006 se mostraban “interesados en levantar un estadio de cemento, que podría utilizarse para tenis, otros deportes y también para recitales” (Rodríguez, presidente de la CBASSE, en *Clarín*, 26/01/2006). La “oportunidad” llegaría con el espectáculo deportivo internacional Copa Davis y sus semifinales 2006, ocasión para la cual en menos de tres meses se construyó un estadio de tenis de escala metropolitana, cuyas dimensiones lo convirtieron en uno de los más importantes de Sudamérica (14.500 espectadores). Si bien la obra fue considerada por la CBASSE como “de alto impacto positivo para la zona y para el mundo del deporte”, ella también significó la inhabilitación del libre acceso a esa área del parque (“poli 3”). Tal situación fue denunciada por sectores opositores y organizaciones sociales que cuestionaban tanto la elección de las “prioridades” en un contexto de graves carencias habitacionales, como el discrecional uso de los recursos que comprometía la Corporación, llegando algunos a demandar su inconstitucionalidad “por utilizar los bienes y partidas transferidas por el Ejecutivo sin ningún tipo de revisión por parte de la Legislatura” (García, 2013, p. 16).

Finalmente, una década más tarde, un último sector del parque sería sustraído al acceso público (“poli 1”, 37 ha), con el objeto de albergar allí el primer Centro de Transferencia de Cargas (CTC) de la ciudad, destinado a concentrar las operaciones de carga y descarga de empresas de transporte que operaban en distintos puntos de la ciudad. Se trata de un sector del parque que también fue la primera sede del “provisorio” campamento de evacuados de la ex *villa cartón*, improvisado por el ejecutivo porteño el verano de 2007, tras el incendio que consumiera las viviendas de 460 familias hacinadas bajo la autopista que el último gobierno *de facto* también legó a la zona, aunque sin terminar. Tras el desalojo del “centro de evacuados” –por conminación del Poder Judicial a garantizar “estándares mínimos en materia de seguridad, salubridad, higiene, accesibilidad, transporte y alimentación, entre otros”–, este sector del parque fue elegido para albergar el CTC.

El CTC prometía reordenar la circulación de entre 3500 y 5000 camiones, liberar 100 mil metros cuadrados de avenidas y calles comunes, mejorando con ello “la calidad de vida en los barrios residenciales con menos ruido y menos contaminación”, y específicamente “revalorizar la Comuna 8 con desarrollos comerciales y oportunidades de trabajo” (Ministro Desarrollo Económico, 9/11/2015). Según el actual presidente de la Nación, presente en la inauguración, se trataba de otra obra “innovadora”, “de nivel mundial, que existe en muy pocas ciudades del mundo”, que “constituye un modelo operativo de referencia para las principales ciudades de América Latina”, y que vuelve “a demostrarnos [a] los argentinos qué somos capaces de hacer cuando nos proponemos trabajar en conjunto, sector público y sector privado. Cuando nos proponemos pensar, diseñar, programar y comprometernos, somos capaces de hacer cosas de calidad internacional” (Jefe de Gobierno, 8/09/2016).

Nuevamente, observamos el modo en que las prácticas de empresarialismo urbano transforman este fragmento de ciudad en insumo a la proyección de una imagen de ciudad competitiva a escala global (Fiori Arantes, 2000). En esta forma de hacer ciudad, aquello que es celebrado por el “sector público” como parte de “un trabajo conjunto”, no supone otra cosa que operar a favor de los intereses del sector privado, nucleado aquí en la Federación Argentina de Entidades Empresarias del Autotransporte de Cargas, diseñadora e impulsora del proyecto de la CTC que define otorgar(se) “incentivos” bajo la forma de beneficios tributarios (exenciones; diferimientos) y créditos baratos a las empresas que decidan trasladarse allí. Esto, aun cuando la obra ya supone, por sí misma, una reducción en los costos de la circulación de las mercancías, toda vez que el proyecto habilita la realización de maniobras de carga y descarga, redistribución, almacenamiento y servicios vinculados a la logística del transporte de mercadería, “las 24 horas durante los 365 días del año”. En todo caso, la mención de la CTC resulta relevante en tanto expone de modo explícito el valor que para el partido de gobierno tiene, tanto a nivel nacional como local, ser “promotores” del vínculo entre urbanización y capitalismo (Harvey, 1989; 2003a), en el sentido de generar la infraestructura elemental a la circulación de mercancías (Ciccolella, 2012). Y porque en esa articulación, el sector privado –entidades y cámaras empresariales– se apropia de las imágenes de un sur carente de vitalidad, y por ende *riesgoso*, puestas en circulación por las propias narrativas “redentoras” del Estado, para entonces demandar incentivos que vuelvan atractiva la zona, y así disputar rentabilidad.

En este sentido, observamos que las articulaciones entre “sector público” y “sector privado” tampoco están dadas, ni son tan cordiales como los “competentes” administradores pretenden, puesto que se ven obligados a negociar y confrontar con aquellos que impugnan la urgencia y las narrativas legitimadoras de las intervenciones físicas y sociales operadas sobre “el sur”, en su búsqueda por la realización de plusvalía. Ello se expresa más claramente en la situación de la nueva Terminal de Ómnibus de media y larga distancia (*Dellepiane*). Aunque emplazada en los márgenes de la Comuna 8, está conectada físicamente a las obras de la Villa Olímpica y del Parque Olímpico, vía aquella red de autopistas planificada por el último gobierno *de facto* y materializada por gobiernos democráticos; y también conectada conceptualmente, al estar destinada a “construir tejido económico, social y urbano en el sur de la ciudad”.

Para la producción de dicho equipamiento, que además de “descomprimir el tránsito de micros desde el *centro* porteño” promete “crear un nuevo nodo en el *sur* de la ciudad”, la CBASSE, en conformidad con la legislatura porteña y el Ejecutivo nacional, cedió a la empresa Terminales Terrestres Argentinas S.A. el usufructo a 18 años de 4 hectáreas valoradas por su “ubicación estratégica”, en tanto allí confluye una red de cinco autopistas (ministro de Modernización, Innovación y Tecnología en *La Nación*, 16/03/2017). Ahora, luego de varios años y una inversión privada de 30 millones de dólares, las tensiones que permean el vínculo entre distintas fracciones del sector público y del privado sabotean su usufructo. Así, el sector nucleado en la Cámara de Empresas de Buses de Larga Distancia (CELADI) denunciaba ya desde su inauguración, en marzo 2017, lo obsoleto de la “moderna” terminal, tanto como los problemas operativos, vinculados al alto costo que para empresas y usuarios supondría su

puesta en funcionamiento. Además, le recriminaba al sector público poner en marcha un proyecto que solo beneficiaba al “operador privado”, diseñador e impulsor de la iniciativa:

nosotros no tenemos ningún apuro a que funcione porque no hay demanda de pasajeros en la zona [...] es una iniciativa privada que va contra la tendencia del futuro, que es comprar pasajes vía internet o por teléfono. La empresa puede poner 500 boleterías, pero van a generar costos descomunales que después van a terminar pagando las empresas [...] [Además] Para llegar, el usuario perdería más de una hora de viaje y podría pagar dos peajes [...] primero *hay que garantizar el acceso* a los pasajeros. Es una zona bastante *insegura* y sólo se ha modificado un puñado de líneas de colectivo, tienen que llegar más. También la promesa de que llegue el subte a la zona, que según nos dicen desde el Gobierno, no se va a concretar por lo menos en 10 años. Además, cerca está el polo logístico de camiones por lo que hemos pedido un estudio de impacto de movimiento en la zona, porque podría volverse intransitable. (CELADI, en *Urgente 24*, 16/03/2017. El destacado es mío)

A partir de esta disputa, es posible observar y sintetizar la continuidad de formas en que el área ha sido y sigue siendo representada. El punto de continuidad es un mecanismo de urbanización neoliberal que Theodore, Peck & Brenner (2009) categorizaron como de “representación de la ciudad”, cuyo “momento de destrucción” implica la articulación de “discursos performativos sobre desorden urbano, clases peligrosas y declinación de la economía”; y que en su “momento de creación” articula “discursos empresariales y representaciones enfocadas en la revitalización y rejuvenecimiento de las ciudades y la reinversión en ellas” (p. 9). Ahora bien, como expone la disputa, estos momentos de destrucción y creación de la urbanización neoliberal no se suceden de forma lineal, sino que el diagnóstico estatal es reapropiado y manipulado por sectores que, al contrario de lo que proyectan los discursos de los funcionarios, no son homogéneos ni armónicos. De hecho, apuntan a disputar la tempestividad de la “oportunidad” y, por este camino, definir quién es legítimo productor de la revitalización y rejuvenecimiento de las ciudades y, por ende, propietario de la riqueza socialmente producida.

### Reflexiones finales

El objetivo de este trabajo fue analizar el proceso de reconfiguración urbana que el GCBA está intentando operar sobre un área “históricamente relegada” de la ciudad, la Comuna 8, con miras a “revertir la desigualdad existente”. Ello nos condujo a observar la presencia de típicas operaciones de empresarismo urbano similares a las que acontecen en áreas centrales de la ciudad porteña, donde los agentes de Estado local señalan estar produciendo mercado (del suelo, comercial, industrial) allí donde ‘no existía’. A lo largo de este proceso, van poniendo los recursos públicos al servicio de apalancar los emprendimientos privados (Socolof, 2017), para lo cual también resulta clave modelar ciertas “representaciones de la ciudad” (Theodore, Peck & Brenner 2009, p. 9) y la imagen de “administradores competentes”. Esto es, capaces de conjugar la realización de “oportunidades” para las empresas al asumir costos y riesgos que los poseedores del capital no pueden o desean correr; y para

la población local, generando puestos de trabajo y oferta de créditos hipotecarios “blandos”.

Entonces, aun cuando el sector privado ofrezca a la población local ser mano de obra en la producción de plusvalía, o al sector público le prometa facilidades financieras para acceder a la nueva infraestructura habitacional, ello no supone la concreción de su derecho a la ciudad. Este es “mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege” (Harvey 2012, p. 20) o “a lo que los especuladores de la propiedad y los funcionarios estatales han decidido, sino el derecho activo a hacer una ciudad diferente, a adecuarla un poco más a nuestros anhelos y a rehacerlos también nosotros de acuerdo a una imagen diferente” (Harvey, 2003b, p. 939).

Evidentemente, poco importa si todo ello redundaría en la declaración de obsolescencia de las grandes obras de que viene siendo objeto la comuna, o si la obsolescencia responde a otros factores, como la existencia del Parque Olímpico. Ello, en primer lugar, porque es justamente en la “revitalización” de lo obsoleto donde las alianzas público-privadas encontrarán nuevas “oportunidades” de desarrollo, al absorberse los riesgos “espanta” inversiones con recursos público-estatales. Y, luego, porque de hecho tal retorno estatal viene siendo conjurado por los gobernantes de la ciudad porteña desde que ella adquirió su autonomía institucional (1990), por no ahondar en el retorno estatal que quiso significar el proyecto urbano, físico y social de la última dictadura en el área, mostrando lo elemental que resulta la gobernanza de este fragmento de ciudad. Ello mismo garantiza que la ciudad más rica del país pueda ser modelada bajo el prisma de la “excepción” (Vainer, 2011), en la que la urgencia del “retorno” impone la necesidad de un actuar veloz y competente de los administradores urbanos en el “aprovechamiento” de las oportunidades, en detrimento de la discusión pública de las prioridades que es necesario atender.

Se concluye, entonces, que las formas de intervención sobre este fragmento de ciudad están en sintonía con los procesos de urbanización del neoliberalismo tramados en distintas regiones del mundo capitalista, que han transformado las ciudades en “metas estratégicas y terrenos de prueba para una cada vez más amplia gama de experimentos de políticas neoliberales, innovaciones institucionales y proyectos políticos [...] incubadoras para la reproducción del neoliberalismo como régimen institucional ‘viviente’ y en nodos generadores al interior de él” (Theodore, Peck & Brenner, 2009, pp. 10-11). Asimismo, que en el “aprovechamiento estratégico” del nuevo evento internacional JJOOJ 2018 no solo se juega la producción de oportunidades en términos productivos, sino la conjuración de una sociedad erguida en torno a “una moral de deportistas de alto rendimiento”, por la cual sus miembros se sienten compelidos a jugar y ganar, a merecer el éxito tanto como el fracaso (Dubet, 2014, p. 82). Se trata de la oportunidad de reproducir y legitimar un paradigma que no cuestiona las desigualdades sociales, sino que ofrece a cada individuo la promesa de que es posible aspirar a todas las posiciones sociales –por más desiguales que estas sean–, de acuerdo con una lógica meritocrática en función de la cual el Estado debe limitarse a garantizar la igualdad de oportunidades (Dubet, 2014).

## Referencias bibliográficas

- Arqueros, S. & Gonzales Redondo, C. (2017). La política de distritos del sur de Buenos Aires: una mirada en perspectiva. *Quid* 16(6), 7-30. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6055074>
- Ballent, A. (2010). Los nuevos mosaicos: políticas de vivienda y cultura del habitar, 1976-2002. En Torrado, S. (ed.), *El costo social del ajuste (Argentina, 1976-2002)* (pp. 169-213) Buenos Aires: Edhasa.
- Busti, S. (2016). El plan maestro de la Comuna 8 (Distrito del deporte). Renovando el Sur ¿Por qué y para qué? En <http://www.ateneacentro.com.ar/el-plan-maestro-de-la-comuna-8-distrito-del-deporte>.
- Ciccolella, P. (2012). Revisitando la metrópolis latinoamericana más allá de la globalización. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, (8), 9-21. En [https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13012/08\\_01\\_Ciccolella.pdf](https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2099/13012/08_01_Ciccolella.pdf)
- Cortés de Lira, A. (2012). Los megaeventos y sus consecuencias urbanas. Posibles perspectivas hacia las futuras experiencias brasileñas. *Arxiu d'Emografia de Catalunya*, 12, 9-32. <https://doi.org/10.17345/aec12.9-32>
- Cosacov, N., Perelman, M., Ramos, J. & Rodríguez, F. (2011). Villa Soldati. *Documentos de Trabajo* 56. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de Buenos Aires (UBA).
- Cravino, M. (2006). *Las villas de la ciudad*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Cuenya, B. & Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: El modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *EURE*, 37(111), 25-45. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>
- Di Virgilio, M., A., Perea, C. & Ostuni, F. (2010). La ciudad al sur de la ciudad: historia socio-urbana de los barrios Villa Lugano y Villa Riachuelo. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 3(6), 246-261. En <https://bit.ly/2IMHRu8>
- Diario *Clarín* (2006, 26 de enero). En [https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/parque-roca-estadio-propio\\_0\\_SksfQNLJRYe.html](https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/parque-roca-estadio-propio_0_SksfQNLJRYe.html)
- Diario *La Nación* (2012, 4 de junio). En <https://www.lanacion.com.ar/1454562-rock-in-rio-llega-a-la-argentina>
- Diario *La Nación* (2016, 10 de enero). En <https://www.lanacion.com.ar/1943176-el-futuro-del-cenard-en-nunez-una-incognita>
- Diario *La Nación* (2017, 16 de marzo). En <https://www.lanacion.com.ar/1993954-dellepiane-la-nueva-terminal-de-omnibus-esta-lista-para-ser-una-alternativa-a-retiro>
- Dubet, F. (2014). *Repensar la Justicia Social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fiori Arantes, O. (2000). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. Em O. Arantes, C. Vainer & E. Maricato, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (pp. 11-74). Petrópolis: Vozes.
- García, I. (2013). Políticas territoriales en la Zona Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Análisis comparativo. *Acta Académica. x Jornadas de Sociología*, 1 al 7 de julio de 2013, Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de Buenos Aires (UBA). En <http://cdsa.academica.org/000-038/369>

- Gorelik, A. (2004). *Miradas sobre Buenos Aires*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Harvey, D. (2003a). *Accumulation by dispossession*. *The new imperialism*. New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2003b). The right to the city. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27(4), 939-941. <https://doi.org/10.1111/j.0309-1317.2003.00492.x>
- Harvey, D. (2012). *Ciudades rebeldes*. Madrid: Akal.
- Herzer, H. & Pirez, P. (1993). *Gestión urbana en ciudades intermedias de América Latina*. Nairobi: Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUA).
- Jajamovich, G. (2013). Miradas sobre intercambios internacionales y circulación internacional de ideas urbanas. *Andamios, Revista de investigación social*, 10(22), 91-112. <http://dx.doi.org/10.29092/uacm.v10i22.268>
- Jajamovich, G. (2016). Puerto Madero ‘en movimiento’: movilidad de políticas y modelos urbanos en América Latina (1999-2012). *INVI* (Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile), 31(87), 59-84. En <https://revistas.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/43742>
- Jaramillo, S. (1988). Crisis de los medios de consumo colectivo urbano y capitalismo periférico. En L. M. Cuervo, S. Jaramillo, J. I. González & F. Rojas, *Economía política de los servicios públicos. Una visión alternativa*, Bogotá: Centro Iberoamericano de Editores Paulinos (CIDEP).
- Larreta, H. (2016, septiembre 20). En <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/rodriguez-larreta-recorrio-la-futura-villa-olimpica-es-la-obra-mas-grande-que-se-esta.html>
- Larreta, H. (2017, julio 24). En <http://www.buenosaires.gob.ar/noticias/la-villa-olimpica-una-obra-que-no-detiene-su-marcha.html>
- Ley 5235/2014. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Promoción de las Actividades de la Producción e Industria Deportiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Leyes-ar.com*. En <https://bit.ly/2kHM2Y0>
- Ley 5704/2016. Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Modificación al Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires. En <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5704.html>
- L’Huillier, F. & Ouviaña, H. (2016). Del indoamericano a la carpa villera. Derecho a la ciudad y luchas por la urbanización de las villas (2010-2016). *Quid 16*(6), 54-87. En <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2082>
- LPO (*La Política Online*). (2016, septiembre 1). En <https://www.lapoliticaonline.com/nota/99995-la-ciudad-construira-un-parque-olimpico-en-soldati-que-podria-albergar-al-nuevo-cenard/>
- Menazzi, L. (2018). “Un nuevo paisaje urbano”. La producción de espacios verdes públicos durante la última dictadura cívico-militar en Buenos Aires. *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 5(9), 14-33. En <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/clepsidra/article/view/MENAZZI>
- Ministerio de Desarrollo Económico (MDE), Argentina (2013). *Programa General de Acción y Plan de Inversiones Años 2013/2015*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA).

- Noticias Urbanas* (2016, 19 de mayo). Se aprobó la concesión del Centro de Exposiciones. Por Redacción NU. En <http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/se-aprobo-la-concesion-del-centro-de-concesiones/>
- Palombi, A. (2013). El conflicto de Villa Cartón. Notas para repensar las políticas de hábitat en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Acta Académica. x Jornadas de Sociología*, 1 al 7 de julio de 2013, Facultad de Ciencias Sociales (FCS), Universidad de Buenos Aires (UBA). En <http://cdsa.academica.org/000-038/76.pdf>
- Pérez, P. (2016). Buenos Aires: La orientación neoliberal de la urbanización metropolitana. En *Sociologías*, 18(42), 90-118. <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004204>
- Privitera Sixto, M. R. (2018). Juventud y Derecho a la Ciudad en la comuna "olímpica" (Ciudad de Buenos Aires, 2011-2017). *Quid* 16,9, 121-138. En <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2891>
- Ricoeur, P. (1989 [1984]). La vida: un relato en busca de un narrador. En *Educación y política* (pp. 52-56). Buenos Aires: Docencia.
- Rockwell, E. (2009). Reflexiones sobre el trabajo etnográfico. En *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos* (pp. 41-96). Buenos Aires: Paidós.
- Rodríguez, F., Rodríguez, M. C. & Huerta, C. (coords.) (2013). *Diagnóstico socio-habitacional de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <http://bdigital.cesba.gob.ar/handle/123456789/71>
- Sarmiento, I. (2011). Política habitacional en la mira. Intervenciones estatales tras el incendio de Villa Cartón. Percepciones de los habitantes del centro de evacuados Parque Roca. *IX Jornadas de Sociología*. FCS, UBA.
- Secretaría de Hábitat e Inclusión (SECHI). (2015). *Proyecto Urbano Integral. Un nuevo modelo de gestión pública*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires / Secretaría de Hábitat e Inclusión. En <https://vdocuments.mx/proyecto-urbano-integral-puico.html>
- Socoloff, I. (2017). Una reflexión sobre los distritos creativos y las mutaciones del empresarismo urbano porteño. *Quid* 16(7), 1-6. En <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2843>
- Tavella, G. (2018). Interama: el parque de diversiones para la ciudad de Buenos Aires de la dictadura militar (1976-1983). *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria*, 5(9), 34-51. En <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/clepsidra/article/view/TAVELLA>
- Theodore, N., Peck J. & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales* 66. Santiago de Chile: Ediciones SUR. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>
- Urgente24* (2017, 16 de marzo). Inauguran terminal Dellepiane pero dicen que no está en condiciones. Por Urgente 24. En <https://archivo.urgente24.com/262913-inauguran-terminal-dellepiane-pero-dicen-que-no-esta-en-condiciones>
- Vainer, C. (2011). Cidade da exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Anais do xiv Enanpur (Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional)*. Rio de Janeiro, 23 a 27 de maio de 2011, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR). En <http://pdfc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/direito-a-moradia-adequada/artigos/cidade-de-excecao-carlos-vainer>

Zapata, M.C. (2013). Toma de tierras en la ciudad de Buenos Aires: Un análisis de las causas estructurales que anunciaron el conflicto del Parque Indoamericano. *Pampa (Santa Fe)*, (9), 45-71. En [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2314-02082013000100003&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082013000100003&lng=es&tlng=es)

## | OTROS ARTÍCULOS

# Gestão municipal de resíduos e ambiente institucional no Rio Grande do Sul

**Davide Carbonai.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil.

**Juliana Baum.** Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

**Sergio Camiz.** Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil.

**RESUMO** | A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) brasileira assigna aos municípios brasileiros a responsabilidade pela prestação dos serviços de limpeza urbana e a gestão de resíduos, no entanto, as pesquisas destacam as dificuldades, por parte dos próprios municípios, em adotar uma política que cumpra as obrigações da lei antes mencionada. O presente artigo explora o problema de partir das correspondências entre o próprio ambiente institucional municipal (os principais fatores socioeconômicos, políticos e culturais) e a gestão municipal dos resíduos (especificamente, a presença de um Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos). Depois de uma breve introdução ao tema, o texto apresenta uma análise descritiva da difusão dos Planos nas microrregiões do Rio Grande do Sul, a continuação, o artigo apresenta uma análise de correspondências múltiplas que proporciona de forma exploratória um quadro geral da gestão municipal de resíduos em seu ambiente institucional.

**PALAVRAS CHAVE** | ambiente urbano, serviços urbanos, sustentabilidade urbana

**ABSTRACT** | *The National Solid Waste Policy (Política Nacional de Resíduos Sólidos, PNRS) assigns Brazilian municipalities the responsibility of providing urban cleaning and waste management services; however, scholars report the difficulty of municipalities in adopting a policy that meets the obligations of the aforementioned law. This article explores the correspondences between the municipal institutional environment itself (the main socio-economic, political and cultural factors) and municipal waste management (specifically, the presence of an Integrated Solid Waste Management Plan). After a brief introduction to the issue, this paper shows a descriptive analysis of the presence of these plans in the mesoregions of Rio Grande do Sul. The article then presents a multiple correspondence analysis that provides an exploratory overview of municipal waste management in its institutional environment.*

**KEYWORDS** | *urban environment, urban services, urban sustainability.*

Recebido em 26 de abril de 2018, aprovado em 13 de dezembro de 2018.

E-mails: D. Carbonai, davide.carbonai@ufrgs.br | J. Baum, juliana.baum@outlook.com | S. Camiz, sergio.camiz@uniroma1.it

## Introdução

A partir do marco legal criado pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12305/2010) os municípios brasileiros tornam-se responsáveis em gerenciar os resíduos sólidos urbanos, desde a sua coleta até a sua disposição final. Para isso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) estabelece um conjunto de instrumentos e dispositivos entre os quais a adoção compulsória de planos estaduais e municipais de gestão de resíduos, dentro de um prazo de dois anos após a data de sua publicação. Assim, o principal intuito desta pesquisa é explorar a relação entre a adesão aos critérios da PNRS e um conjunto de fatores socioeconômicos ou socio-políticos, referentes ao conceito de ambiente institucional.

O texto utiliza uma definição inclusiva do conceito de instituição (Ferrera, 1998, p. 10); logo, o tipo de cultura local, o desenvolvimento socioeconômico, a continuidade político-institucional, o tamanho do município – propriedades do conceito de ambiente institucional – representam fatores meritórios de análise: podem afetar a política local e a gestão de resíduos sólidos urbanos (por exemplo, a presença dos principais instrumentos de planejamento na área ambiental). A pesquisa utiliza um conjunto de dados coletados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul em 2016, e referentes aos 497 municípios do Estado (TCE-RS, 2016). O referido banco de dados é utilizado conjuntamente com outras fontes estatísticas –Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), número de habitantes, subdivisão em macrorregiões, continuidade dos gestores, adesão a um consórcio– examinadas sob o ponto de vista descritivo e exploratório, por meio de associações bivariadas e uma análise de correspondências múltiplas (ACM). Este desenho de pesquisa resulta também considerando a literatura –não muito rica– sobre o tema.

A análise de políticas públicas aborda a questão da gestão de resíduos sob diferentes perspectivas; de um lado as *best practices* de gestão –por exemplo, as matrizes de indicadores como instrumento de avaliação e planejamento, como proposto por Santiago e Dias (2012)– do outro a pesquisa empírica, com finalidades explicativas e descritivas, tendo abordagens e foco de análise diferentes. A produção de resíduos depende de fatores de natureza diversa: morfológicos (Lamas, 2000), socioeconômicos (Silva, Barbieri & Monte-Mor, 2012), culturais como os hábitos de consumo (Mucelin & Bellini, 2008) ou de confiança institucional, como no caso da confiabilidade da população nos serviços de limpeza urbana (Fonseca, 2006). Outros autores destacam que o modelo de gestão de resíduos depende das diferentes formas de participação e controle social em nível municipal (Reichert & Mendes, 2014).

Conforme Rodrigues, Magalhães Filho e Pereira (2016), as despesas em resíduos nas capitais brasileiras dependem da forma de manejo escolhida por parte do município, inclusive no que tange à existência de um serviço de coleta seletiva: a privatização do serviço, por exemplo, tende a trazer pressões que favorecem o aumento dos custos dos serviços oferecidos quando comparado com o mesmo serviço oferecido pelo poder público ou por parcerias público-privada.

## A Política Nacional de Resíduos Sólidos

Com a promulgação da Lei Federal 11445/2007, foram estabelecidas as diretrizes nacionais para o saneamento básico, abrangendo seus quatro componentes: abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais (Brasil, 2007). A Lei Federal 11445/2007, contudo, não apresentava dispositivos específicos direcionados à gestão integrada dos resíduos sólidos. A questão é em parte resolvida por meio da Lei Federal 12305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). A PNRS dispõe sobre princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis. Conforme a PNRS, a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, incumbe ao Distrito Federal e aos Municípios bem como prevê a existência de órgãos colegiados municipais que permitam a realização do controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos (Brasil, 2010). Não há qualquer atribuição para os Estados que seja voltada mais especificamente à gestão dos resíduos, comprovando que esta tarefa, de cunho operacional, cabe unicamente aos municípios, como explicitado no artigo 26 da Lei 12305/2010 (Brasil, 2010).

A gestão integrada de resíduos sólidos é definida no artigo 3, inciso XI, da PNRS, como o “conjunto de ações voltadas para a busca de soluções para os resíduos sólidos, de forma a considerar as dimensões política, econômica, ambiental, cultural e social, com controle social e sob a premissa do desenvolvimento sustentável” (Brasil, 2010). O artigo 18 dessa mesma Lei estabelece também que a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) é condição para os municípios terem acesso aos recursos da União, a incentivos ou a financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para empreendimento e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos. A partir de então, a normativa vem, aos poucos, sendo implementada na forma de políticas públicas municipais, conforme os próprios instrumentos de planejamento municipal. No entanto, são constatadas várias dificuldades na sua implementação, tendo resultados geralmente incertos ou não satisfatórios (Brasil, 2010; Godoy, 2013; Jacobi & Besen, 2011).<sup>1</sup>

Os Planos Municipais de Gestão Integradas de Resíduos Sólidos (PMGIRS) trazem inovações relevantes: *in primis*, o escopo de planejamento que não deve tratar apenas dos resíduos sólidos urbanos (domiciliares e limpeza urbana), e sim de uma ampla variedade de resíduos sólidos (art. 13 da PNRS).

O conteúdo mínimo dos PMGIRS está previsto no art. 19, incisos I a XIX, da PNRS. Importante salientar que os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), disciplinados pela Lei 11445/2007, podem também contemplar o conteúdo mínimo estabelecido pela PNRS para o eixo de resíduos sólidos, de modo a otimizar a integração entre a Lei de Saneamento Básico e a PNRS, bem como para aumentar a escala

1 Dados atualizados sobre adoção dos instrumentos introduzido na PNRS podem ser encontrados no portal do Observatório da Política Nacional de Resíduos Sólidos em <https://observatoriopnrs.org/publicacoes/diagnostico-de-rsu/>.

de municípios que tenham um planejamento mais abrangente e orientado pelas diretrizes da Lei 12305/2010. Afinal, a PNRS integra a 11.445/2007 no sentido de possibilitar a adoção de instrumentos integrados de planejamento na área ambiental.

A PNRS estabelece também a possibilidade que o PMGIRS tenha conteúdo simplificado para municípios de pequeno porte (municípios com menos de 20.000 habitantes) com algumas ressalvas como no caso dos municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico, entre outros. Desse modo, o Decreto nº 7.404/2010, que regulamenta a PNRS, disciplina o conteúdo mínimo exigido para um Plano Municipal Simplificado de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PSGIRS), em seu artigo 51, § 1º, incisos I a XIV.

No ano de 2010, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), através da Pesquisa Nacional em Saneamento Básico, divulgou que 50,8% dos resíduos gerados e coletados diariamente no Brasil não recebiam destinação apropriada, sendo depositados em vazadouros a céu aberto ou em aterros irregulares (IBGE, 2010). Esses dados foram posteriormente condensados por região e por Estado no Atlas de Saneamento, disponibilizado pelo IBGE em 2011: as Regiões Nordeste e Norte registraram as maiores proporções de municípios que depositam os resíduos sólidos em lixões, apresentando as taxas de 89,3% e 85,5%, respectivamente. Os estados da Região Sul foram os que registraram a menor taxa de destinação de resíduos em lixões, com taxas de 2,7% para Santa Catarina, 16,5% no Rio Grande do Sul e 24,6% no Paraná (IBGE, 2011, p. 28).

Em pesquisa posterior, realizada em 2013 também pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), constatou-se que apenas 33,5% dos municípios brasileiros possuíam Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos estabelecidos na Política Nacional (IBGE, 2014). Com relação às regiões do país, no mesmo levantamento, destacou-se a Região Sul, onde 53,7% dos municípios possuíam o Plano. Mais próximas da média nacional, situavam-se as Regiões Centro-Oeste (35,3%) e Norte (33,6%); sendo que a Região Sudeste (28,8%) e a Nordeste (23,9%) apresentaram os menores índices. Com relação aos Estados, foi verificado que os que possuíam maior percentual de municípios com Planos de Gestão Integrada foram Amazonas (80,6%) e Paraná (63,4%). Os Estados do Acre (4,5%) e Piauí (6,7%) registraram os menores percentuais de municípios que já haviam elaborado seus Planos. Dos 26 Estados, apenas quatro apresentaram Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos em mais da metade de seus municípios (IBGE, 2014).

### **Delineamento da pesquisa**

O presente estudo explora um conjunto de dados coletados no ano de 2016 pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS). O intuito do TCE-RS foi o de examinar o atendimento às diretrizes nacionais da PNRS, recolhendo informações tanto sobre a elaboração e a adoção dos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) quanto da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) nos 497 municípios do Rio Grande do Sul (TCE-RS, 2016). A presente análise considera quatro variáveis coletadas na pesquisa do TCE-RS: (1) a presença de um PMGIRS; (2)

a presença de um PMSB; 3) a presença de um serviço de coleta seletiva; 4) a presença no município de um Órgão colegiado (Conselho) para controle dos serviços municipais de gestão ambiental. Na tabela 1 são resumidamente apresentadas as nove variáveis (quatro tendo como fonte o TCE-RS e outras cinco com diferente fonte) utilizadas na análise descritiva e na análise exploratória (a tabela 5 inclui também uma distribuição de frequência das variáveis selecionadas).

O desenho da pesquisa leva em conta que a limpeza urbana e a gestão dos resíduos sólidos representam pilares essenciais do saneamento básico, conjuntamente com o abastecimento de água e o esgotamento sanitário e pluvial. Ainda que a legislação seja distinta (a Lei Federal 11445/2007 representa a principal ferramenta da Política Nacional de Saneamento Básico enquanto a PNRS surge com a Lei Federal 12305/2010), PMSB e PMGIRS representam instrumentos complementares e integrados do planejamento municipal, uma vez que o segundo é definido a partir dos critérios do primeiro. Por esse motivo, o banco de dados recolhe informações sobre ambos os planos.

NOME DA VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	TIPO DE VARIÁVEL	FONTE
PMGIRS	Presença no município de um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS)	Catagórica Duas categorias	TCE-RS (2016)
PMSB	Presença no município de um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB)	Catagórica Duas categorias	TCE-RS (2016)
Coleta seletiva	Presença no município de um serviço de coleta seletiva de resíduos sólidos	Catagórica Duas categorias	TCE-RS (2016)
Órgão colegiado	Presença no município de um órgão colegiado (Conselho) para controle dos serviços municipais de gestão ambiental	Catagórica Duas categorias	TCE-RS (2016)
Continuidade institucional	Há continuidade partidária-institucional quando a legenda partidária do Prefeito é recorrente pelo menos duas vezes nas últimas três eleições (eleições de 2004, 2008 e 2012)	Catagórica Duas categorias	De Lara Ribas (2014)
Consórcio	Adesão do município a um Consórcio intermunicipal	Catagórica Duas categorias	SEMA (2015)
Número de habitantes	Número de habitantes por município (cidade pequena se inferior a 100 mil habitantes; médio-grande nos outros casos)	Catagórica Duas categorias	FEE (2016)
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) recodificado em três categorias: Baixo (de 56,76 até 66,98); Médio (de 67 até 79,71); e Alto (79,73 até 100)	Ordinal Três categorias	FEE (2016)
Macrorregiões	Quatro macrorregiões do Rio Grande do Sul (a partir da divisão por COREDES do Rio Grande do Sul): Norte Rio-Grandense; Centro Rio-Grandense; Metropolitana de Porto Alegre; Sul Rio-Grandense	Catagórica Quatro categorias	FEE (2016)

**TABELA 1 | Descrição e tipos de variáveis utilizadas na análise descritiva**

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A maioria das variáveis é analisada como categórica (com duas modalidades de resposta, geralmente no que se refere à existência ou não do item no município). Por exemplo, a variável ‘Continuidade institucional’ – recodificada em ‘sim’ ou ‘não’ – possui modalidade ‘sim’ quando um prefeito da mesma legenda partidária

é eleito pelo menos duas vezes nas últimas três eleições (eleições de 2004, 2008 e 2012); a modalidade é 'não' no caso contrário (De Lara Ribas, 2015). As demais variáveis indicam: a adesão do município em um consórcio cuja principal atividade é a gestão de resíduos (geralmente os municípios são consorciados pela gestão de aterros); o número de habitantes (em duas categorias); o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico IDESE (neste caso, recodificado em três categorias); e a subdivisão do Rio Grande do Sul em macrorregiões (quatro categorias) de acordo com a organização em Coredes do Rio Grande do Sul. As macrorregiões Sudoeste Rio-Grandense e Sudeste Rio-Grandense foram reclassificadas em uma única modalidade denominada de Sul Rio-Grandense.

São necessárias duas últimas notas metodológicas; em primeiro lugar, o estudo não tem como objeto a análise da efetividade dos planos: o que requer outras ferramentas de análise e informações complementares mais detalhadas. Afinal, a pesquisa oferece um quadro geral para explorar a difusão dos planos, o que representa, de qualquer forma, um elemento útil na análise das políticas municipais de gestão ambiental. Em segundo lugar, o fato da análise de correspondências múltiplas ser apresentada, no texto, depois da análise por tabelas de contingência, serve uma mera questão de estilo. O raciocínio é mais circular: afinal, os testes de qui-quadrado apresentados na primeira parte, juntamente com a análise descritiva, (re)validam os resultados da análise de correspondências múltiplas apresentados em seguida.

### **Gestão de resíduos sólidos e Planos de Saneamento Básico**

Resumidamente, o banco de dados de 2016 informa que 63,2% dos municípios do Rio Grande do Sul dispõem de um PMGIRS. Nesse contexto, a tabela 2 permite destacar que 285 municípios (58,3% do total) apresentam concomitantemente um PMSB e um PMGIRS: a associação pode ser observada pelo resíduo padronizado acima de 2. Afinal, 71,4% dos municípios com PMSB adotaram um plano de gestão de resíduos. No entanto, 114 municípios (23,3%) dispõem somente de um PMSB. Por outro lado, 24 municípios (4,9%) adotaram somente o PMGIRS; enquanto (13,5%) não dispõem de nenhum dos dois Planos. Ao todo, a não observância concomitante de ambos os planos (66 municípios) um total de 13,5% dos municípios do Rio Grande do Sul.

Há uma associação significativa nas variáveis da tabela 2 (qui-quadrado igual a 63,25) e 3 (qui-quadrado igual a 12,43). A presença de um órgão colegiado de controle (Conselho) está significativamente associada com a presença de um PMGIRS: entre os municípios que possuem o órgão, a porcentagem que adota um PMGIRS é de 71,80%, contra 56,30% dos municípios que não formalizaram um órgão colegiado de controle (tabela 3).

		PMSB		TOTAL
		SIM	NÃO	
PMGIRS	Sim	285 71,4% 2,1**	24 26,7% -4,4*	309 63,2%
	Não	114 28,6% -2,7*	66 73,3% 5,7**	180 36,8%
Total		399 100%	90 100%	489 100%

**TABELA 2 | PMGIRS e PMSB – tabela de contingência**

\*\* RESÍDUOS PADRONIZADOS > 2 (MARCADA ASSOCIAÇÃO POSITIVA); \*RESÍDUOS PADRONIZADOS < -2 (MARCADA ASSOCIAÇÃO NEGATIVA).

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

		PRESENÇA DE UM ÓRGÃO COLEGIADO PARA CONTROLE DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL		
		SIM	NÃO	TOTAL
PMGIRS	Sim	155 71,80% 1,6	153 56,30% -1,4	308 63,10%
	Não	61 28,20% -2,1*	119 43,80% 1,9	180 36,90%
Total		216 100%	272 100%	488 100%

**TABELA 3 | PMGIRS e órgão colegiado – tabela de contingência**

\*\* RESÍDUOS PADRONIZADOS > 2 (MARCADA ASSOCIAÇÃO POSITIVA); \*RESÍDUOS PADRONIZADOS < -2 (MARCADA ASSOCIAÇÃO NEGATIVA).

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Ao contrário das correlações citadas anteriormente, o teste de qui-quadrado não resultou significativo no caso da associação entre a presença ou ausência de um PMGIRS e as seguintes variáveis: a adesão a um Consórcio intermunicipal (inclusão do município em um consórcio na área ambiental); o número de habitantes (duas categorias de municípios, acima ou abaixo de 100 mil habitantes); a continuidade institucional partidária. Resumindo, ainda que cerca da metade (52,45%) dos municípios do Rio Grande do Sul façam parte de um Consórcio em matéria de gestão de resíduos sólidos (geralmente por causa da gestão de um aterro sanitário), isto pouco afeta na adoção de um PMGIRS: 51,1% dos municípios com PMGIRS são consorciados, assim como 54,7% dos municípios sem PMGIRS são consorciados. Em outras palavras, a associação entre a presença de consórcios com a existência de um PMGIRS não é significativa.

Também não se demonstrou significativa a associação dos PMGIRS com o número de habitantes. Nas cidades pequenas (conforme o IBGE, é considerada pequena uma cidade abaixo de 100 mil habitantes, ou seja, 96,32% dos municípios gaúchos) 63,1% adotaram um PMGIRS, 61,1% entra os municípios médios e grandes.

Também não é significativa a associação dos PMGIRS com a continuidade partidária institucional: 63,6% dos municípios com continuidade têm um plano, 60,3% dos municípios sem continuidade de legenda têm um plano. No caso do indicador de desenvolvimento IDESE, ainda que a diferença entre os municípios com ou sem PMGIRS seja significativa, no caso de presença do Plano o valor do índice é igual a 0,74, de pouco maior – pouquíssimo – do valor calculado nos municípios sem Plano (0,72; significância  $p < 0,05$ ).<sup>2</sup>

### A política de resíduos nas macrorregiões do Rio Grande do Sul

A pesquisa explora uma hipótese de difusão dos planos em relação ao contexto regional; como observado em outras pesquisas de tipo culturalista, em nível loco-regional, o tecido social pode afetar os resultados e a efetividade das políticas públicas (Bandeira, 2003; Monasterio, 2003). A adoção de uma variável relativa à subdivisão geográfica do Rio Grande do Sul enquadra-se sob o argumento da diferente dotação de capital social nas mesorregiões do estado. Bandeira (2003), por exemplo, estabelece uma diferença territorial no Rio Grande do Sul semelhante ao que Putnam (2000) observou na Itália: haveria uma diferença entre o *Norte colonial* do estado, com predomínio do minifúndio e imigração italiana e alemã; e, em contraste, o *Sul*, com uma matriz ibérica, caracterizado pelo predomínio do latifúndio e o uso extensivo da mão-de-obra escrava.

A tabela 4 testa a associação entre as variáveis estudadas e a distribuição por macrorregiões; importante salientar: (1) o teste do qui-quadrado retorna valores significativos no que se refere à associação entre o nível regional e as variáveis PMGIRS, PMSB, Serviço de coleta seletiva; (2) os resíduos padronizados nas tabelas de contingências, sendo que um resíduo acima de 2 ou abaixo de -2 representa uma associação significativa entre modalidades de duas variáveis categóricas – como no caso do cruzamento em correspondência da modalidade ‘não’ da variável PMGIRS e a modalidade *Sul Rio-Grandense*. Os dados apresentados demonstram que o planejamento em matéria ambiental está difundido, sobretudo, entre os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e do Norte Rio-Grandense. Uma maneira direta de evidenciar esse destaque positivo da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e do Norte Rio-Grandense são os elevados percentuais de atendimento de todos os itens apresentados na tabela 4, com valores próximos a 70% de Presença de PMGIRS e de serviços de coleta seletiva de resíduos sólidos; assim como percentuais acima de 80% para a existência dos PMSB; em detrimento das regiões Centro e Sul Rio-Grandenses, que possuem percentuais de atendimento próximos a 50% no que tange à presença de PMGIRS e ao serviço de coleta seletiva (aliás, em

2 Maiores detalhes sobre o IDESE podem ser encontrados no site da Fundação de Economia e Estatística. Em: <https://www.fee.rs.gov.br/indicadores/indice-de-desenvolvimento-socioeconomico/>

torno de 30% na adoção de um PMSB). Por fim, observa-se que, embora a difusão da política pública no Norte Rio-Grandense esteja acima da média, é na RMPA em que os Planos são mais adotados.

		MACRORREGIÕES				TOTAL	
		NORTE RIO-GRANDENSE	CENTRO RIO-GRANDENSE	RMPA	SUL RIO-GRANDENSE		
(a) PMGIRS	Sim	Std. Residual	175 65,54% 0,51	43 50,59% -1,45	73 77,66% 1,78	18 40,91% -1,85	309 63,06%
	Não	Std. Residual	92 34,46% -0,67	42 49,41% 1,89	21 22,34% -2,33*	26 59,09% 2,42**	181 36,94%
	Total			267 100%	85 100%	94 100%	44 100%
(b) Coleta seletiva de resíduos sólidos	Sim	Std. Residual	189 70,79% 1,02	47 55,29% -1,19	64 68,09% 0,28	22 50,00% -1,29	322 65,71%
	Não	Std. Residual	78 29,21% -1,42	38 44,71% 1,64	30 31,91% -0,39	22 50,00% 1,78	168 34,29%
	Total			267 100%	85 100%	94 100%	44 100%
(c) Plano Municipal de Saneamento Básico	Sim	Std. Residual	223 83,52% 0,35	63 75,00% -0,67	83 88,30% 0,72	30 68,18% -0,98	399 81,60%
	Não	Std. Residual	44 16,48% -0,73	21 25,00% 1,41	11 11,70% -1,51	14 31,82% 2,07**	90 18,40%
	Total			267 100%	84 100%	94 100%	44 100%

**TABELA 4 | Macrorregiões do Rio Grande do Sul e Planos municipais – tabela de contingência**

QUI-QUADRADO SIGNIFICATIVO ( $P < 0,001$ ): A. 24,25; B. 12,20; C. 11,18. \*\*RESÍDUOS PADRONIZADOS > 2 (MARCADA ASSOCIAÇÃO POSITIVA); \*RESÍDUOS PADRONIZADOS < -2 (MARCADA ASSOCIAÇÃO NEGATIVA).

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

### Análise de correspondências múltiplas

A análise das tabelas de contingência em relação aos Planos retorna um quadro onde a presença do planejamento na área de resíduos, ainda que com diferenças significativas entre macrorregiões, não está associada ao tamanho populacional ou à continuidade institucional, observando-se apenas uma leve mas significativa associação com o IDESE. A Análise de Correspondências Múltiplas (ACM) permite explorar a interação global deste conjunto de variáveis e apontar eventuais variáveis que podem funcionar como intervenientes nas associações bivariadas anteriores, e, portanto, potencialmente afetar o resultado da análise bi-variada (Gifi, 1990;

Carvalho, 2017). Mais especificadamente, foram utilizadas as técnicas desenvolvidas pelo grupo de Data Theory System (DTSS) da Universidade de Leida, na Holanda, cujas aplicações podem ser encontradas em softwares de notável popularidade como o SPSS.

VARIÁVEL	DESCRIÇÃO	MODALIDADES	N	COORDENADAS		PESOS	
				1	2	1	2
Ativas							
PMGIRS	Plano municipal de Gestão dos Resíduos	Sim	309	0,51	-0,16	0,44	0,04
		Não	181	-,87	,29		
Seletiva	Presença de serviço municipal de coleta seletiva	Sim	322	0,35	0,24	0,23	0,11
		Não	168	-0,66	-0,45		
PMSB	Plano Municipal de Saneamento básico	Sim	399	0,34	-0,10	0,50	0,04
		Não	90	-1,58	,47		
Conselho	Órgão colegiado para controle dos serviços de saneamento básico	Sim	216	0,64	-0,25	0,32	0,05
		Não	272	-0,50	0,21		
IDESE	IDESE em três categorias	Baixo	79	-0,81	-0,59	0,19	0,37
		Médio	339	0,006	-0,19		
		Alto	79	0,74	1,35		
Consórcio		Sim	238	-0,05	-0,81	0,00	0,59
		Não	259	0,04	0,72		
Ilustrativas							
	Continuidade partidária	Sim	418	0,01	-0,03		
		Não	79	-0,11	0,08		
	Macrorregiões	Norte	270	0,11	0,26		
		Centro	85	-0,21	-0,17		
		RMPA	98	0,13	-0,63		
		Sul	44	-0,63	-0,01		
	População residente	Pequena	478	-0,01	-0,02		
		Média-Grande	18	0,22	0,30		

**TABELA 5 | Elenco das variáveis ativas e ilustrativas na Análise de Correspondências Múltiplas**

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

Na tabela 5 são apresentadas as variáveis ativas e ilustrativas incluídas na ACM (já exibidas na tabela 1). Para a realização da análise, entre as variáveis com modalidades ativas (que participam na definição dos dois fatores extratos) foram elencadas: (1) a presença ou a ausência do PMGIRS no município; (2) a existência ou não de serviço de coleta seletiva no município; (3) a elaboração ou não do PMSB por parte do município; (4) a institucionalização ou não de um órgão colegiado (Conselho) para fins de controle externo dos serviços de saneamento básico; (5) o IDESE, reclassificado em três categorias – Baixo de 56,76 até 66,98; Médio de 67 até 79,71; e Alto de 79,73 até 100; (6) a adesão ou não a um Consórcio intermunicipal na área de gestão de resíduos. O módulo presente em SPSS assume que todas as variáveis ativas sejam utilizadas em nível de variáveis categóricas simples. No que tange

às chamadas variáveis ilustrativas (que não participam da definição dos fatores) foram eleitas: (1) a continuidade institucional-partidária; (2) as macrorregiões do Rio Grande do Sul, reclassificadas em quatro modalidades: Norte Rio-Grandense, Centro Rio-Grandense, Região Metropolitana de Porto Alegre, Sul Rio-Grandense; (3) o número de habitantes por município, reclassificado conforme os critérios do IBGE, em cidades ‘pequenas’ ou ‘médio-grandes’. O programa alcança a convergência depois de 41 iterações: a quadragésima segunda iteração não melhora de forma significativa o resultado da quadragésima primeira iteração. A inércia total é igual a 0,48 – 0,28 explicado pelo primeiro fator (dimensão 1), 0,20 pelo segundo fator (dimensão 2).

A tabela 5 ilustra também as assim chamadas medidas de discriminação das variáveis ativas por cada fator – essa medida de discriminação é igual ao quadrado dos respectivos pesos sobre as dimensões. Um alto valor de discriminação de uma variável sobre uma dimensão (fator) indica que as modalidades daquela variável são muito discriminadas naquela dimensão. Analisando os coeficientes é possível interpretar os fatores, ou seja, denominar cada fator na base das modalidades que apresentam valores discriminantes maiores na dimensão. Enquanto no fator 1 pesam sobretudo as variáveis de planejamento (o PMGIRS, o PMSB, o Conselho), no caso do fator 2 pesa sobretudo a variável Consórcio e IDESE.

A figura resultante da ACM pode ser interpretada a partir de algumas considerações gerais: quando duas modalidades apresentam coordenadas distantes do centro e posicionam-se próximas no espaço fatorial, as duas modalidades tendem a ser diretamente associadas (concordantes: a frequência empírica é maior que a teórica na hipótese de independência); por outro lado, quando duas modalidades apresentam coordenadas distantes do centro mas posicionam-se uma no lado negativo e outra no lado positivo do fator, no sentido de terem sinais opostos, as duas modalidades tendem a serem associadas inversamente (discordantes: a frequência conjunta empírica é menor que a teórica na hipótese de independência). Na figura 1, é possível visualizar a proximidade (associação) das modalidades ‘sim’, uma vez que todas estão posicionadas no lado positivo do fator 1; e, ao lado oposto das modalidades ‘não’, que aparecem na parte negativa do fator. A única exceção dessa tendência é relativa à variável correspondente aos Consórcios (discriminada sobretudo pelo fator 2, pouco pelo primeiro fator).

Assim como observado na nota anterior referente à análise bivariada, observa-se também na figura 1 que a continuidade partidária e o número de habitantes por município resultam independentes das outras modalidades, já que ambas resultaram concentradas no centro da figura. Também a presença ou ausência de um Consórcio é pouco discriminada na dimensão 1, uma vez que seus resultados positivos e negativos ficam posicionados próximos ao eixo vertical (onde pesam sobretudo as variáveis IDESE e Consórcio). Por fim, verifica-se que a figura divide as modalidades em dois grupos (ao longo, sobretudo, da dimensão 1):

- O eixo negativo da dimensão 1 que agrupa praticamente todas as modalidades ‘não’ (ou seja, municípios que não possuem PMGIRS, PMSB, Conselho,

Continuidade partidária, Serviço de coleta seletiva), também abrange a região Sul e Centro Rio-Grandense, além do IDESE baixo;

- Por outro lado, o eixo positivo que agrupa as modalidades ‘sim’ (ou seja, municípios que possuem PMGIRS, PMSB, Conselho, Continuidade partidária, Serviço de coleta seletiva), abarca também as categorias de IDESE alto e médio, além de contemplar as regiões Norte Rio-Grandense e a RMPA.

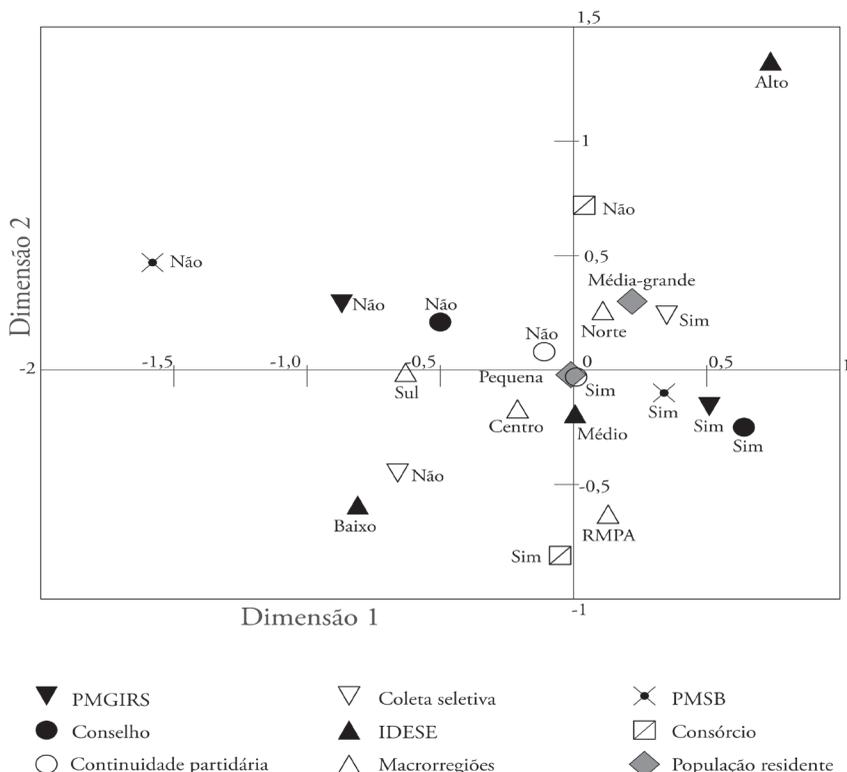


FIGURA 1 | Análise de Correspondências Múltiplas ACM (modalidades e fatores)

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

### Conclusões

A distribuição dos itens na figura 1 é (re)validada pelas associações apresentadas ao longo do texto. A análise bi-variada destaca a associação existente entre a adoção de um PMGIRS e a presença de outros instrumentos de políticas públicas na área da gestão ambiental, tais como o serviço de coleta seletiva, a presença de um PMSB. O que sugere que as *best practices* na gestão de resíduos dependem de políticas e práticas de gestão reiteradas do governo local: quando o município se ativa na adoção de um plano, a prática favorece a adoção de outros serviços ou instrumentos de planejamento na área ambiental. Os resultados remetem ao modelo incremental

de tomada de decisão conforme proposto por Lindblom (1959): onde problemas e soluções são definidos, redefinidos e revisados e em vários momentos do ciclo de políticas públicas e da tomada de decisão, e as decisões são consideradas dependentes das decisões tomadas no passado.

A fiscalização societária é associada à presença dos instrumentos de planejamento na gestão ambiental: de um lado, na análise por ACM, as regiões gaúchas com maior dotação de capital social se posicionam mais próximas dos eixos positivos na figura (associando-se à presença de planos), enquanto a região Sul posiciona-se próxima dos eixos negativos, do outro, a presença ou ausência de planos está associada aos itens referentes à presença de um órgão de controle social em nível municipal.

Ao contrário, fatores teoricamente relevantes como a continuidade partidária-institucional, a adesão a um consórcio e o número de habitantes por município, não apresentam significativa associação à difusão dos instrumentos de planejamento. Afinal, como em Reichert e Mendes (2014, p. 302), a adoção dos instrumentos de planejamento na área ambiental depende do desenvolvimento em nível municipal de um modelo ou sistema próprio de gestão pública, incorporado nas práticas de administração municipal, e fiscalizado societariamente ou por meio do controle social dos conselhos.

### Referências bibliográficas

- Bandeira, P. S. (2003). Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul. Em S. M. S. Correa (ed.), *Capital social e desenvolvimento regional* (pp. 15-59). Santa Cruz do Sul: Ed. Edunisc.
- Brasil. Presidência da República (2007). Lei 11445, de 5 de janeiro de 2007. Brasília, DF. Em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm). Brasil. Presidência da República (2010). Lei 12305, de 2 de agosto de 2010. Brasília, DF. Em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm).
- Carvalho, H. (2017). *Análise Multivariada de Dados Qualitativos – Utilização da ACM com o SPSS*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Ferrera, M. (1988). *Le trappole del welfare*. Bolonha: Il Mulino.
- Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser /FEE). (2016). FEEDADOS. Em <http://feedados.fee.tche.br/feedados/>.
- Gifi, A. (1990). *Nonlinear Multivariate Analysis*. New York: Wiley & Sons.
- Godoy, M. R. B. (2013). Dificuldades para aplicar a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil. *Caderno de Geografia*, 23(39), 1-12. Em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/geografia/article/view/4784?baimoppplnohdb>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2011). *Atlas de saneamento 2011*. Rio de Janeiro: 2011. Em <http://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=253096>.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2008). *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico – PNSB 2008*. Rio de Janeiro. Em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/pnsb2008/default.shtm>.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2014). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros 2013*. Rio de Janeiro. Em <https://www.academia.edu/7045777/munic2013.pdf>.
- Jacobi, P. R. & Besen, G. R. (2011). Gestão de resíduos sólidos em São Paulo: Desafios da sustentabilidade. *Estudos Avançados*, 25(71), 135-158. <https://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100010136>
- Lamas, J. M. R. G. (2000). *Morfologia urbana e desenho da cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lindblom, C. E. (1959). The science of “muddling through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88. Em: <https://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>.
- Monasterio, L. M. (2003). Medindo o Capital Social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul. In S. M. S. Souza, *Capital Social e Desenvolvimento Regional* (pp. 61-84). Santa Cruz do Sul: Editora Edunisc.
- Mucelin, C. A. & Bellini, M. (2008). Lixo e impactos ambientais perceptíveis no ecossistema urbano. *Sociedade & Natureza*, 20 (1), 111-124. Em <http://www.scielo.br/pdf/sn/v20n1/a08v20n1>.
- Putnam, R. (2000). *Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Reichert, G. A. & Mendes, C. A. B. (2014). Avaliação do ciclo de vida e apoio à decisão em gerenciamento integrado e sustentável de resíduos sólidos urbanos. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 19(3), 301-313. Em <http://www.scielo.br/pdf/esa/v19n3/1413-4152-esa-19-03-00301.pdf>.
- Ribas, V. L. (2014). *Partidos Políticos em eleições municipais no Rio Grande do Sul* (1996-2012). 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais - Ciência Política). São Borja: Universidade Federal do Pampa.
- Ribas, V. L. (2015). O Desempenho do Partido Progressista em Eleições Municipais no Rio Grande do Sul (1996-2012). *Revista Eletrônica de Ciência Política*, 6(2), 91-108. <http://dx.doi.org/10.5380/recp.v6i2.42642>
- Rodrigues, W., Magalhaes Filho, L. N. L. & Pereira, R. S. (2016). Análise dos Determinantes dos custos de resíduos sólidos urbanos nas capitais estaduais brasileiras. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 8(1), 130-141. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.008.001.AO02>
- Santiago, L. S. & Dias, S. M. F. (2012). Matriz de indicadores de sustentabilidade para a gestão de resíduos sólidos urbanos. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, 17(2), 203-212. <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-41522012000200010>
- Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul (SEMA) (2015). *Plano Estadual de Resíduos Sólidos (PERS-RS)*. Versão final. Em: <http://www.pers.rs.gov.br/noticias/noticia-08042015.html>.
- Silva, H., Barbieri A. F. & Monte-Mor, R. L. (2012). Demografia do consumo urbano: um estudo sobre a geração de resíduos sólidos domiciliares no município de Belo Horizonte. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 29(2), 421-449. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-30982012000200012>

Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) (2016). *Pesquisa Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos*. Em <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/consultas/pmsr>



# La contaminación lumínica como aproximación a la planeación urbana de ciudades mexicanas

**José González-Madrigal.** Consorcio para el Estudio de Zonas Metropolitanas, Querétaro, México.

**Héctor Solano-Lamphar.**<sup>1</sup> Cátedras Conacyt-CentroGeo, Querétaro, México.

**Manuel Ramírez.** Consorcio para el Estudio de Zonas Metropolitanas, Querétaro, México.

**RESUMEN** | En México existe la preocupación por el cuidado del ambiente a partir de criterios de salud humana y preservación de organismos que habitan su territorio, ejemplificada en las regulaciones en materia de aire, ruido, agua y suelo; sin embargo, poco se ha hecho para regular la iluminación artificial desde lo ambiental, a pesar de que el aumento del uso de la luz artificial nocturna tiene consecuencias negativas en los procesos biológicos de los organismos que quedan expuestos a la sobreexposición. Considerando que la iluminación artificial está relacionada con el crecimiento demográfico y la urbanización, el presente documento examina este fenómeno en el espacio local, y subraya la importancia de establecer una planeación de la iluminación, considerando parámetros locales. Con tal fin se realiza un análisis geográfico de algunas ciudades de México según las necesidades de protección de la biodiversidad que se presentan en las mismas, a partir de las Áreas Naturales Protegidas.

**PALABRAS CLAVE** | planeación urbana, efecto regional ciudad-entorno, contaminación lumínica

**ABSTRACT** | *In Mexico, there is a growing concern for the care of the environment based on criteria of human health and preservation of organisms that inhabit the territory. This statement can be exemplified by the regulations on air, noise, water and soil. However, little has been done to regulate artificial lighting from the environment, given that the increase in use of nocturnal artificial light has negative consequences on the biological processes of organisms that are bared to overexposure. Considering that artificial lighting is related to population growth and urbanization, this document relates this phenomenon in the local space and emphasizes the importance of establishing lighting planning considering local parameters. For this, we conduct a geographical analysis of cities in Mexico, from the needs of protection of biodiversity that are presented in them, from the Protected Natural Areas.*

**KEYWORDS** | *urban planning, regional effect city-environment, light pollution*

Recibido el 26 de abril de 2018, aprobado el 28 de enero de 2019.

E-mails: J. González-Madrigal, jose.gonmad@gmail.com | H. Solano-Lamphar, hasolanola@conacyt.mx | M. Ramírez, manuel.ramber@gmail.com

---

1 Autor para correspondencia.

## Introducción

Es indudable que, en las últimas décadas, la necesidad de protección del ambiente se ha vuelto un tema de relevancia pública, tanto a nivel internacional como nacional. Fue en 1972 que se reconoció, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, reunida en Estocolmo, que la protección y cuidado del ambiente (tanto natural como artificial) es fundamental para el bienestar humano (United Nations, 1972). No son pocas las asambleas, congresos y acuerdos que se han llevado a cabo a nivel internacional después de esta fecha, los cuales incentivaron y mantienen relevante la discusión en torno a temáticas ambientales.

En 1982 se promulgó en México una legislación especializada en materia de protección, mejoramiento, conservación y restauración del ambiente, así como respecto de la prevención y control de la contaminación que lo afecte, por considerarse estos temas de dominio público e interés social (Ley Federal de Protección al Ambiente, 1982). Posteriormente, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), promulgada en 1988 y vigente hasta la fecha, establece la necesidad de preservar y restaurar el equilibrio ecológico, con el objetivo de conseguir desarrollo sustentable. Asimismo, pretende garantizar el derecho de toda persona a una vida en un ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar.

A inicios de la década de los noventa, el Informe de la Situación General en Materia de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente 1991-1992 partió por establecer la interrelación existente entre ambiente y desarrollo. Asimismo, considerando la distribución de la población, eminentemente urbana, atribuye especial importancia a la redistribución territorial del país, en el sentido de 'desahogar' a las grandes ciudades y promover las ciudades intermedias sin problemas de congestión, contaminación o complejidad administrativa (Secretaría de Desarrollo Social & Instituto Nacional de Ecología, 1993). Se asumía que el crecimiento urbano y el aumento de demanda de servicios indispensables para la vida y convivencia de las ciudades, traen consigo problemas de contaminación. Es por tal razón que las instituciones mexicanas reconocen que es necesaria la intervención pública cuando existan elementos en el territorio que, al interactuar con la atmósfera, agua, suelo, flora, fauna o cualquier elemento natural, lo transforme, de manera que afecte negativamente la existencia, transformación y desarrollo del ser humano y demás seres vivos.

Sin embargo, las ventajas de las ciudades como concentraciones de población también son bien aceptadas; mayor productividad se identifica con grandes ciudades (Sveikauskas, 1975) y las economías de aglomeración (Duranton & Puga, 2003) son incentivos para identificar los espacios urbanos como elementos necesarios para el desarrollo económico de cualquier país. Esto ha obligado a los organismos responsables a tratar de balancear las acciones públicas entre desarrollo económico y equilibrio ecológico, tras lo que actualmente se identifica como *desarrollo sustentable*, el cual subraya la necesidad de buscar siempre el proceso de mejora de la calidad de vida de las personas.

La tendencia de crecimiento de la población urbana en México permite afirmar que el tamaño de las ciudades presenta un crecimiento considerable. En 1970, la población urbana representaba un 58,7% del total nacional, y para 2010 la cifra

ya había aumentado a un 77,8% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2010). Es considerando esta tendencia creciente, así como entendiendo que la contaminación es una externalidad negativa para el desarrollo, que se han establecido mecanismos de regulación y control que buscan mantener siempre el costo ambiental al mínimo posible, de manera que sea posible potenciar el desarrollo, pero también favorecer el equilibrio ecológico.

Debido a sus consecuencias más aparentes y de corto plazo, en México hay diferentes tipos de contaminación que se interpretan como de mayor prioridad. Los primeros reglamentos que entraron en vigor fueron los relativos a Prevención y Control de la Contaminación de Aguas en 1973, y aquel para la Protección del Ambiente contra la Contaminación originada por la Emisión del Ruido, en 1982. En 1988, con posterioridad a la LGEEPA, se promulgaron reglamentos de impacto ambiental, de residuos peligrosos, de prevención y control de la contaminación de la atmósfera y (relacionado con el anterior) de prevención y control de la contaminación generada por los vehículos automotores que circulan en el Distrito Federal y los municipios de la zona conurbada (Secretaría de Desarrollo Social & Instituto Nacional de Ecología, 1993).

Desde estas primeras regulaciones, han sido las relativas a la contaminación del agua, el aire y el suelo las que se han mantenido en la agenda gubernamental para su discusión. No hay duda de que todas ellas representan problemáticas necesarias de atender. Sin embargo, otros tipos de contaminación, menos conocidos y visibles, también representan riesgos significativos para la calidad de vida tanto de las personas como de toda aquella biodiversidad que habita y se desarrolla en los espacios utilizados por el ser humano. Tal es el caso de la contaminación lumínica.

### **La contaminación por emisión de luz**

A nivel global, el área de influencia de la iluminación nocturna artificial ha aumentado rápidamente con la expansión urbana experimentada por las ciudades (Kocifaj & Solano Lamphar, 2013; Mizon, 2012; Solano Lamphar & Kundracik, 2014). La utilidad primaria de la luz artificial es mantener iluminadas las ciudades durante la noche, con el objetivo de dar viabilidad a diversas actividades que lo requieren; en este sentido, la iluminación artificial puede ubicarse como parte del sistema de movilidad, seguridad, productividad o simplemente de infraestructura (dependiendo de la agenda gubernamental). Es por ello que, según el sistema al que se le atribuya, se determinan los criterios para establecer la cantidad de luminosidad necesaria (Solano Lamphar, 2010).

La contaminación lumínica debe entenderse como la diferencia entre la iluminación que se emite, con respecto a la cantidad real que se requiere. En una ciudad, la cantidad de contaminación lumínica generada depende de las acciones de los individuos socializados dentro de la comunidad y de todas las características que influyen en la sociedad, como las actividades económicas y culturales, los hábitos de consumo, la estructura urbana, entre otras (Claudio, 2009), las cuales están determinadas por una estructura institucional que las permite o fomenta.

La cantidad de iluminación emitida no debe entenderse como equivalente a la iluminación requerida; esta no se debe calcular a partir de la regulación e infraestructura existente, sino de las diversas necesidades que una ciudad tiene, ya sea en su industria, su habitabilidad e –igualmente importante– su ambiente. Para ello, se debe de tomar en cuenta no solo la iluminación que se debe generar, sino aquella que se es capaz de asimilar sin afectar negativamente la existencia, transformación y desarrollo del ser humano y demás seres vivos (Berry, 1976; Longcore & Rich, 2006; Pike, 1976; Solano Lamphar & Kocifaj, 2013; Walker, 1970).

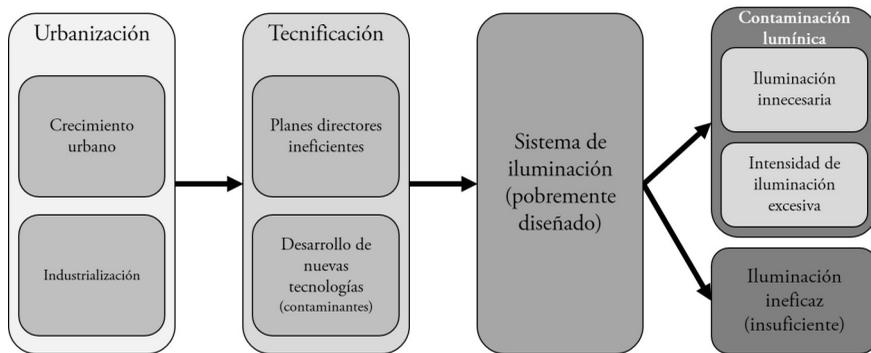
Diversos estudios ya han abordado problemáticas relacionadas con este tipo de contaminación, aunque generalmente se enfocan en el fenómeno de la luz y las incidencias que genera en las condiciones físicas, sin considerar las necesidades y usos que la luz intenta resolver. En sus primeros enfoques, los estudios sobre contaminación lumínica frecuentemente se centraron en aspectos astronómicos y consumo de energía. De hecho, una de las razones principales que históricamente han llevado a los observatorios astronómicos a cambiar su sede es la búsqueda de cielos más limpios, lejos de las perturbaciones visuales (Berry, 1976; Pike, 1976; Walker, 1970). No obstante, los estudios sobre las consecuencias de un exceso de iluminación artificial no deben analizar solo los procesos que afectan a la astronomía, dado que cada vez con mayor frecuencia revelan el impacto que tiene en la biodiversidad, tanto animal como vegetal, una cantidad anómala de luz durante la noche. Es por esto último que el exceso de iluminación nocturna debe considerarse como contaminante del ambiente (Ho & Lin, 2015; Hölker et al., 2010; Kim, Choi, Park, Moon & Ji, 2015; Narisada & Schreuder, 2004; Sanhueza, 2015; Solano Lamphar, 2018).

Como se mencionó anteriormente, diversos esfuerzos de investigación se han centrado en entender el proceso y las consecuencias que el exceso de luz tiene en las condiciones de vida de algunas especies de plantas y animales, incluidos los humanos. En este contexto, hay una bibliografía creciente en la que se afirma que el resplandor artificial del cielo nocturno tiene diversos impactos negativos en los procesos biológicos de la mayoría de los organismos fotosensibles, como animales y plantas (Longcore & Rich, 2006; Vera & Migaud, 2009), insectos (Fox, 2012; Solano Lamphar & Kocifaj, 2013), así como en humanos (Anisimov, 2003; Shuboni & Yan, 2010). Sin embargo, es necesario entender que no solamente se debe analizar el fenómeno de contaminación lumínica desde la perspectiva de la afectación al ambiente. Asumiendo su forma orgánica, una ciudad se ve afectada por la contaminación lumínica de distintas maneras:

- a. Consumo innecesario de energía: la luz enviada a espacios donde no se la necesita, representa un considerable desperdicio de energía.
- b. Gasto ineficiente de recursos públicos: la energía que es desperdiciada se generó utilizando gastos públicos. Por lo tanto, aquella que está siendo mal utilizada representa un gasto económico importante.
- c. Aportación al calentamiento global: toda la energía que se desperdicia gracias a la contaminación lumínica tuvo que generarse antes, lo que produce un aumento indirecto del calentamiento global y de la emisión de gases de efecto

invernadero. Al respecto, una cantidad considerable de la electricidad que se produce en México requiere combustibles fósiles.

Entender el proceso a partir del cual se genera la contaminación lumínica implica identificar la interacción de distintos factores que tienen lugar en un espacio urbano y su área adyacente. Más allá del carácter tecnológico implícito en la fuente contaminante (como, por ejemplo, la tecnología LED), entre los factores que inciden en la contaminación lumínica se pueden mencionar algunos planes urbanos directores, así como las condiciones geográficas del espacio. Por ejemplo, algunos procesos de crecimiento urbano e industrialización con planes reguladores ineficientes, acompañados del surgimiento y auge de nuevas tecnologías contaminantes, muchas veces tienen como corolario un sistema de iluminación pobremente diseñado. El resultado es niveles inadecuados de radiación que generan contaminación lumínica en ciertas áreas habitadas por personas u organismos vivos. El proceso que se puede graficar para explicar la generación de contaminación lumínica se presenta en la figura 1.



**FIGURA 1 | Proceso de alumbrado ineficiente a partir de iluminación artificial**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Las características geográficas de un territorio, tanto urbanas como naturales (orografía, tipo de edificios, tipo de suelo, vegetación, entre otras), determinarán la radiación emitida por la fuente de contaminación y, como consecuencia, establecerán los parámetros de las acciones que deben considerarse para controlar el problema (Claudio, 2009; Lyytimäki, 2015; Kocifaj & Solano Lamphar, 2014b, 2016; Kocifaj, Solano Lamphar & Kundracik 2015). La aproximación al fenómeno desde las ciudades ha requerido la utilización de distintas variables para estimar la cantidad de luz emitida; por ejemplo, se puede utilizar la medida lumens per cápita (Garstang, 1986) para estimar y establecer la cantidad de iluminación que produce un espacio urbano; con esta lógica, 'a mayor población, mayor emisión de luz'. Sin embargo, la estimación anterior es debatible, ya que existen factores socioeconómicos y administrativos que justifican una emisión de iluminación artificial heterogénea; por ejemplo, el tipo de uso de suelo, la presencia de zonas turísticas o infraestructura y emplazamientos industriales, entre otros. Cada uno de estos

elementos, generalmente presentes en las ciudades actuales, tiene necesidades de iluminación particulares, pero también capacidades distintas de asimilación de la luz, por lo que la contaminación lumínica podrá ser más grave en algunas zonas que otras, dependiendo del excedente de luz con respecto a las necesidades que se presentan.

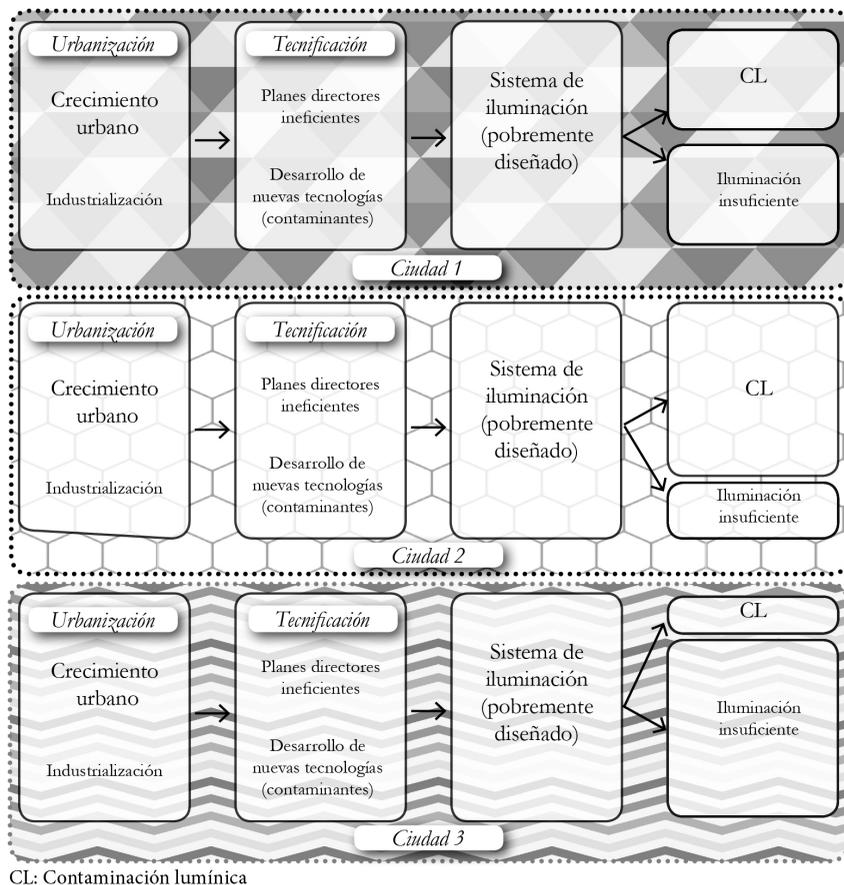
Existen factores, inherentes al ambiente de las ciudades, que en ocasiones no son tomados en cuenta por los planes maestros y que pueden causar variaciones significativas en las partículas atmosféricas que determinan la cantidad de contaminación generada. Considerando que parte de la radiación emitida por la fuente de luz escapa a la atmósfera y es absorbida y dispersada en la troposfera, principalmente por la presencia de aerosoles y moléculas de agua (Kocifaj & Solano Lamphar, 2015; Solano Lamphar & Kocifaj, 2014b), el grado de contaminación lumínica estará determinado por los factores físicos y atmosféricos del espacio en que se produzca la emisión. Aun asumiendo las ciudades como homogéneas en su proceso de urbanización y tecnificación, la existencia de diferencias en el entorno ambiental produce resultados de iluminación diferentes, en cuanto a la cantidad y tipo de contaminación lumínica generada. La figura 2 ejemplifica lo anterior: en la imagen se presentan tres ciudades con las mismas características de urbanización y tecnificación, lo que resulta en sistemas de iluminación iguales; sin embargo, en las tres se identifican condiciones ambientales variadas, lo que arroja resultados de iluminación artificial distintos para cada una de ellas. En la ciudad 1 (presentada en la figura anterior), hay niveles inadecuados de radiación lumínica, lo que genera contaminación lumínica en ciertas áreas, pero iluminación insuficiente (o ineficaz) en otras. La ciudad 2 tiene menor problema de contaminación lumínica que la anterior, expresado en cantidad e intensidad de iluminación innecesarias; sin embargo, hay en ella más áreas con insuficiencia de luz. Por su parte, la ciudad 3 presenta un resultado más adecuado, con menores áreas tanto de contaminación lumínica como de insuficiencia de luz.

En este sentido, hay entornos con mejores condiciones para la asimilación de la iluminación, por lo que la cantidad de contaminación será mínima; asimismo, hay ambientes más susceptibles a recibir afectaciones por el exceso de iluminación. En este sentido, se podría hablar de una mayor contaminación.

Otro elemento de complejidad en el análisis de la contaminación lumínica es la distribución espacial de la luz artificial en el espacio urbano. Dado que la necesidad de iluminación se ubica preferentemente en los espacios habitados y utilizados al interior de la ciudad, resulta obvia la influencia de la generación de luz al interior de ellas; sin embargo, la falta de fronteras físicas en sus límites permite que la contaminación se extienda al exterior de las mismas (Bennie, Davies, Cruse & Gaston, 2016; Park, Muneer & Jeong, 2015; Solano Lamphar & Kocifaj, 2016).

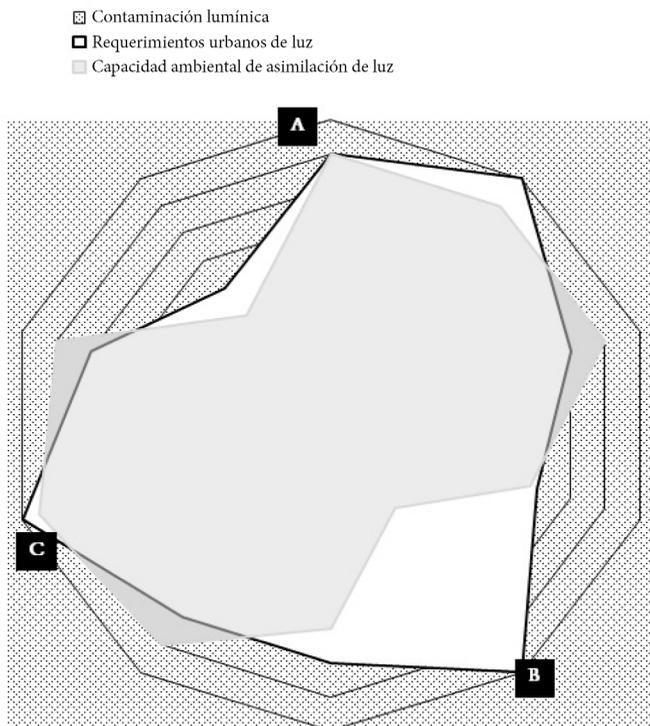
La figura 3 representa el ejemplo de una ciudad cualquiera con iluminación artificial homogénea. Al seguir la silueta de las imágenes, se observa que el entorno y características del espacio permiten una asimilación de luz heterogénea; la cercanía a biodiversidad, la existencia de fenómenos meteorológicos o barreras físicas son algunas de estas determinantes. En la ciudad propuesta se aprecian requerimientos urbanos de luz igualmente heterogéneos, pero que no están determinados desde lo

físico, sino desde la funcionalidad del espacio y la regulación para el uso de suelo. Esto permite la coexistencia de distintos fenómenos de iluminación en una misma ciudad. Al respecto, el punto A de la imagen presenta una situación ideal en la que el grado de requerimiento urbano es igual al de la capacidad ambiental de asimilación de luz. El punto B presenta la lógica opuesta: la ciudad presenta crecimiento inadecuado para el ambiente, ya que los requerimientos son mucho mayores que aquellos que el espacio es capaz de asimilar. En un punto medio se encuentra C, en el que la ciudad parece seguir una lógica similar (aunque mal medida) a la ambiental: en este espacio, la diferencia entre los requerimientos urbanos y la capacidad de asimilación de la ciudad es apenas cuantificable.



**FIGURA 2 | La influencia de condiciones ambientales en el proceso de iluminación artificial**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



**FIGURA 3 | Ejemplo de las capacidades de asimilación de luz en contraste con requerimientos urbanos**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Como elemento ilustrativo, la figura anterior permite subrayar la influencia de la luz artificial en el espacio. Como puede observarse en su punto B, aunque la emisión de luz está justificada por la regulación, el impacto en el ambiente es significativo, poniendo en peligro la sustentabilidad del mismo; esto puede incluso agravarse de existir una planeación urbana deficiente o una regulación que no tome en consideración los efectos de la polución generada por la iluminación artificial.

Al exterior de las ciudades, una cantidad cualquiera de iluminación se identifica también como contaminación lumínica, dado que abarca espacios que no requieren luz artificial o que invade la presencia de otro tipo de actividades que demandan condiciones atmosféricas específicas. Ya se mencionó el caso de los observatorios astronómicos, que requieren condiciones particulares para visualización nocturna, pero también está la existencia de especies de flora y fauna que pueden verse afectadas, especialmente dentro de espacios protegidos justamente por su diversidad biológica: las áreas naturales protegidas (ANP).

### **La necesidad de regulación desde lo ambiental para la iluminación artificial en México**

Por razones directamente relacionadas con la distribución geográfica de las necesidades de luz, la iluminación artificial se entiende como un fenómeno de influencia local. En este sentido, la legislación mexicana establece, desde el orden constitucional, que la función de proporcionar alumbrado en espacios públicos está a cargo de los municipios (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). Sin embargo, al cumplir esta función, el municipio debe supeditarse a las normas y leyes tanto estatales como federales respectivas.

Aunque no existe ley general para la iluminación artificial a nivel federal, sí es posible encontrar leyes relacionadas en materia energética. La Ley de Transición Energética (2015) designa a la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía como responsable del establecimiento de normas oficiales de eficiencia energética, de las cuales se encuentran vigentes aquellas relacionadas con:

- Eficiencia energética para sistemas de alumbrado en edificios no residenciales.
- Eficiencia energética para sistemas de alumbrado en vialidades.
- Eficiencia energética de lámparas para uso general.
- Eficacia luminosa de lámparas de diodos emisores de luz (LED) integradas para iluminación general.
- Eficiencia energética para luminarios con diodos emisores de luz (LED) destinados a vialidades y áreas exteriores públicas.

Estas normas especifican los requisitos de eficiencia, instalación y otros aspectos relacionados con las emisiones de luz. También en el nivel local, algunos gobiernos municipales tienen sus propias regulaciones de iluminación pública, donde se establecen las atribuciones legales relacionadas con la luz pública; y en algunas municipalidades, las especificaciones técnicas para los tipos de lámpara, postes, instalación de red existentes. Si bien estas normas establecen parámetros técnicos de instalación de alumbrado público, se dan casos en los que no se consideran los aspectos básicos que debe tener una normativa en contaminación lumínica; entre ellos, intensidades máximas, zonificaciones, espectro de radiación o efectos ambientales, estos últimos pocas veces considerados.

A partir de esta normatividad es que se desprenden recomendaciones y lineamientos elaborados por distintas instituciones relacionadas. Ejemplo de lo anterior es el *Manual de Iluminación Vial* que propone la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2015), en el cual se establecen algunos criterios para la instalación de iluminación vial, basados en contextos visuales y de intensidad, no en cuanto posible contaminante relacionado con el ambiente.

La Ley de Transición Energética (2015) asigna a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la tarea de emitir la normatividad relativa a la prevención y atención a la contaminación atribuible a la generación de energía. En este sentido, la Semarnat establece una variedad de normatividades en distintas

materias; entre ellas, suelo, residuos, atmósfera, agua, ruido, fomento y calidad ambiental, potabilización de agua, protección de flora y fauna.

Es notable resaltar que ninguna de las normatividades enlistadas, en particular las de atmósfera o de protección de flora y fauna, hace referencia a criterios para la protección del ambiente frente a la contaminación lumínica.

Como se mencionó en apartados anteriores, la LGEEPA (1988) establece a nivel federal los fundamentos de protección ambiental, tales como la distinción de atribuciones y preocupaciones entre los niveles de gobierno; la restauración, preservación y desarrollo del entorno natural; el control y prevención de la contaminación; la coordinación entre los sectores público y privado, y el establecimiento y administración de áreas naturales protegidas. En su capítulo VII acerca de Ruido, Vibraciones, Energía Térmica y Luz, Olores y Contaminación Visual, se establece que cualquier emisión de sonido, vibraciones, energía térmica y luminancia, así como contaminación visual, está prohibida una vez que se sobrepase el límite máximo establecido en las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, como se comentó anteriormente, la contaminación lumínica está determinada más por los efectos visuales que por los orgánicos. Es importante señalar que no se encontró ninguna norma ambiental que amplíe aún más la regulación federal relacionada con la contaminación lumínica, o especifique los impactos y los límites permitidos, como los encontrados para la contaminación acústica u otro tipo de contaminantes.

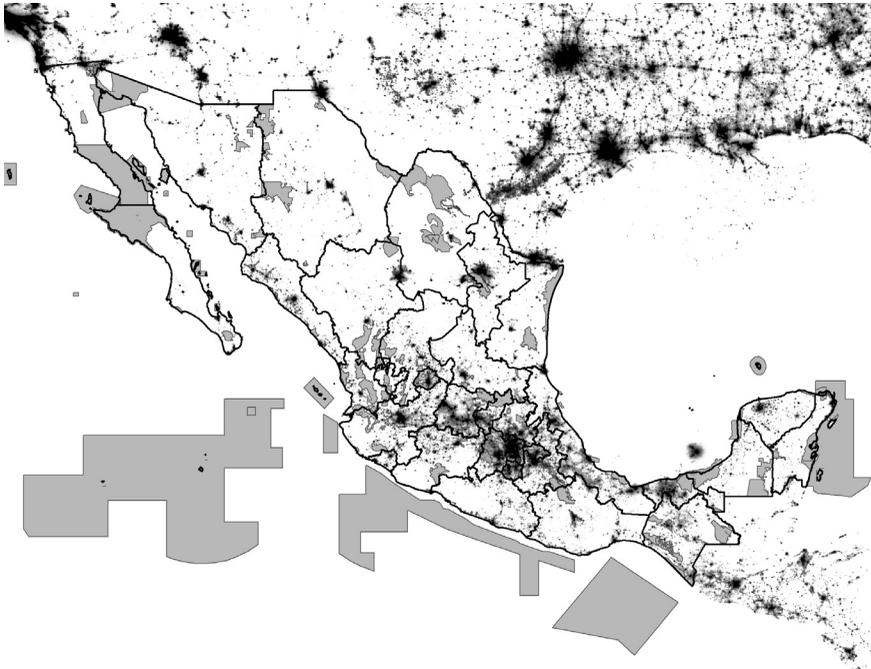
La LGEEPA (1988) dispone que la implementación de las disposiciones establecidas en la ley general y otras regulaciones locales para controlar y prevenir la contaminación lumínica (y otros), es responsabilidad del gobierno estatal y municipal. En este sentido, los estados y los gobiernos municipales suelen emular la ley general federal de protección del ambiente en su propia legislación, por lo que, en algunos casos, las emisiones ligeras se mantienen prohibidas si superan las normas, y ello sin más contemplaciones.

Considerando esta distribución de responsabilidades, en la cual se designa al municipio como responsable de dotar de alumbrado público a sus espacios utilizados; así como una normatividad federal laxa, la cual va delegando funciones y atribuciones al nivel estatal y municipal (las cuales heredan su laxitud), es que puede entenderse la iluminación pública, al igual que sus efectos, como un fenómeno de carácter local.

### **La iluminación artificial nocturna en las Áreas Naturales Protegidas en México**

En México es imposible hablar de *un* fenómeno de contaminación lumínica, a pesar de que la normatividad pueda ser medianamente igual en el territorio (considerando que la legislación estatal y la municipal heredan los criterios federales), pues no lo es el espacio en el que se lleva a cabo, ni los requerimientos de luz del mismo. Basta analizar el contraste entre el espectro luminoso que tienen algunas de las ciudades mexicanas con el de espacios protegidos por su riqueza ambiental, para identificar que las necesidades de luz artificial son directamente dependientes de las condiciones locales.

Desde 1988, mediante la promulgación de la LGEEPA, se establecieron espacios geográficos dentro del territorio mexicano que poseían características particulares de flora y fauna que valía la pena preservar. En este sentido, se definieron áreas naturales protegidas, de las cuales existen 182 de carácter federal (Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas [CONANP], 2017), además de las áreas naturales protegidas declaradas de competencia local. Aunque la LGEEPA (1988) establece que no se podrán establecer nuevos centros urbanos en las áreas naturales ya existentes, ya que estas presentan afectaciones importantes, la figura 4 presenta la iluminación artificial (en negro) existente en 2013, contrastada con el espacio físico de las áreas protegidas (en gris). Como es posible apreciar, es un gran número el de las ciudades que se ubican geográficamente próximas a alguna área natural protegida.



**FIGURA 4 | Áreas Naturales Protegidas en México y la distribución de luces artificiales del espacio construido**

FUENTE: CONANP, 2017A; NOAA'S NATIONAL GEOPHYSICAL DATA CENTER, 2013

La figura 5, por su parte, muestra más de cerca el impacto de la luz de las ciudades en las zonas protegidas del centro de México. Como es posible apreciar, en muchos de los casos los territorios ya no son solo colindantes, sino que conforman un espacio compartido.

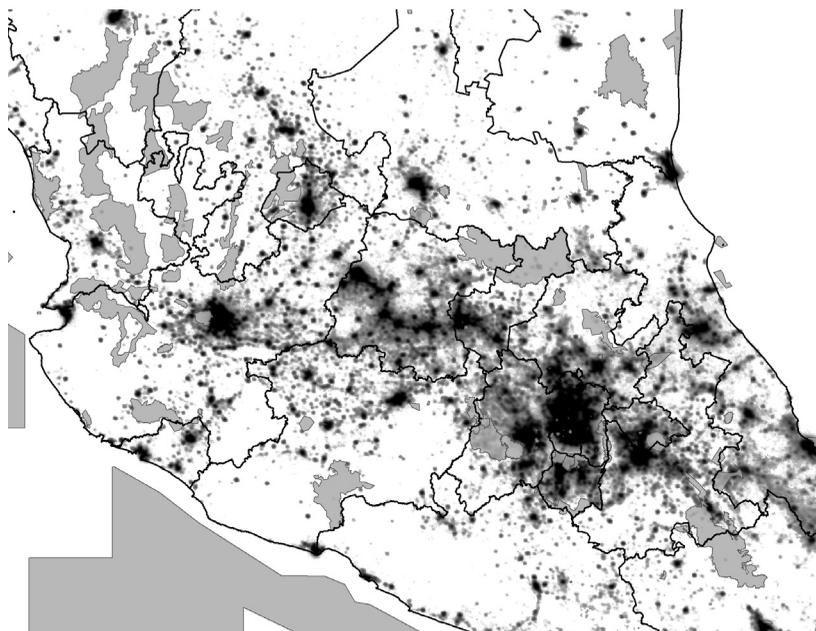


FIGURA 5 | Acercamiento a las áreas naturales protegidas en el centro de México y la distribución de luces artificiales del espacio construido

FUENTE: CONANP, 2017A; NOAA'S NATIONAL GEOPHYSICAL DATA CENTER, 2013

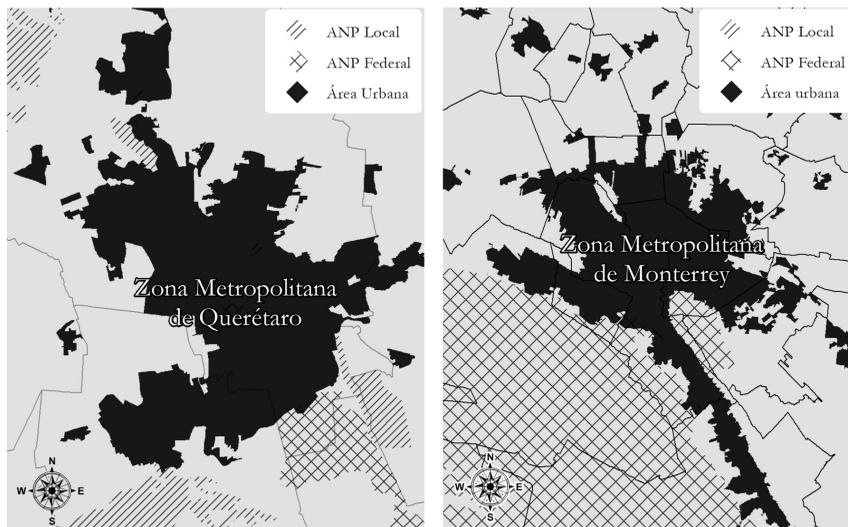
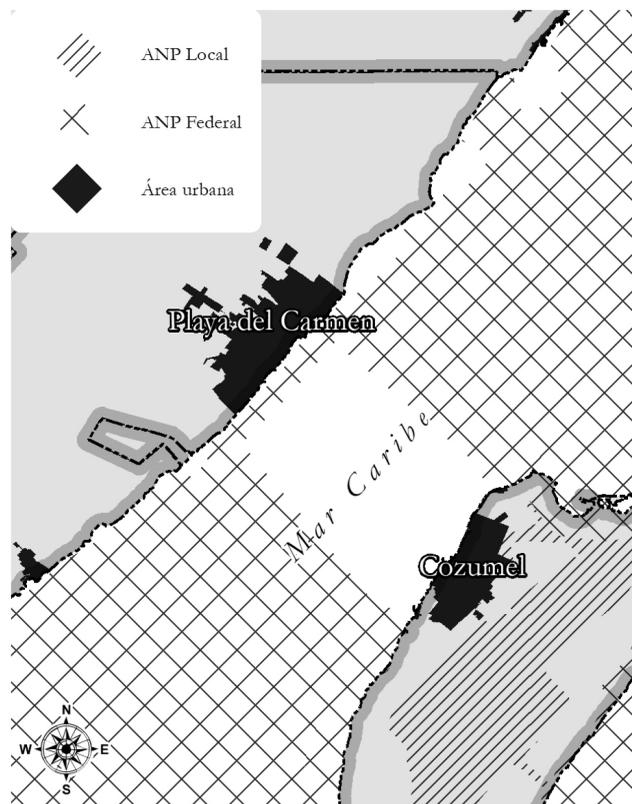


FIGURA 6 | Polígonos urbanos (negro) y Áreas Naturales Protegidas federales y locales de las zonas urbanas de Querétaro (izquierda) y Monterrey (derecha)

FUENTE: CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT), 2014; CONANP, 2017A; INEGI, 2017

Considerando su ubicación geográfica y extensión, las áreas naturales protegidas presentan condiciones que varían con respecto al tamaño de los espacios urbanos con los que tienen contacto, a sus respectivas actividades económicas y a las actividades permitidas (con respecto a la categoría y subzonificación de cada una). Por ejemplo, existen ANP contiguas a zonas urbanas de más de un millón de habitantes y que tienen una importante actividad industrial, como es el caso de Querétaro y Monterrey (figura 6), entre otras.

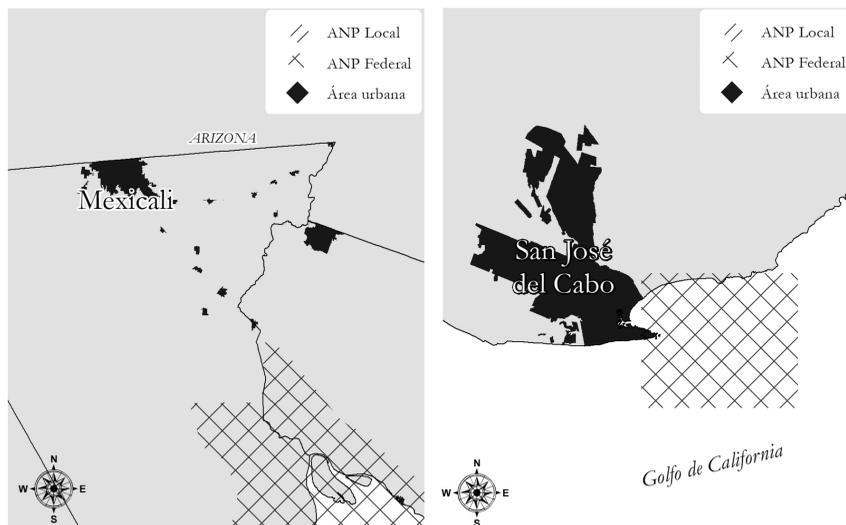
Diferente ejemplo de afectación a las áreas naturales protegidas se aprecia en el estado de Quintana Roo, ya que a pesar de integrar espacios urbanos con poca población, como es el caso de Playa del Carmen o Cozumel, cuenta con una alta actividad turística (figura 7). Este último caso, Cozumel, resulta significativo, ya que, a diferencia de las otras ciudades que presentaban proximidad a ANP por alguno de sus costados, se encuentra casi rodeado por espacios de importante biodiversidad.



**FIGURA 7 | Polígonos urbanos (negro) y Áreas Naturales Protegidas federales y locales de las zonas urbanas de Cozumel y Playa del Carmen**

FUENTE: CONACYT, 2014; CONANP, 2017A; INEGI, 2017

Existen por supuesto ciudades que, ajenas a la cantidad de población que poseen, presentan menor contaminación lumínica, aun considerando su concentración de actividad (en este caso turística), solamente por encontrarse distantes de ANP. Tal es el caso de Mexicali (izquierda) y San José del Cabo (derecha) (figura 8).



**FIGURA 8 | Polígonos urbanos (negro) y Áreas Naturales Protegidas federales y locales de las zonas urbanas de Mexicali (izquierda) y San José del Cabo (derecha)**

FUENTE: CONACYT, 2014; CONANP, 2017A; INEGI, 2017

Recuperando la aproximación al fenómeno de contaminación para una ciudad genérica, desarrollada en el apartado anterior, a partir de la figura 3 se puede identificar de forma más clara tanto las capacidades de asimilación como los requerimientos urbanos, tomando como ejemplo algunas de las características presentes en los casos señalados. En la figura 9 se recupera la misma ‘ciudad’, sobreponiendo dos áreas naturales protegidas, así como dos zonas comunes en las concentraciones urbanas: una zona industrial y otra comercial; con ello, es posible identificar de forma generalizada algunas de las consideraciones que determinaron tanto sus requerimientos de luz, como su capacidad de asimilar luz.

La situación de nuestra ciudad “x” es la misma que se presenta en las ciudades mexicanas, ya que –como se expresa en el documento– son espacios que pretenden el desarrollo económico y social en respeto al equilibrio ecológico, con equilibrio entre ambos. Es con base en consideraciones funcionales que las ciudades determinan sus requerimientos de luz; sin embargo, se hacen ajenas a las afectaciones que ello tiene en el ambiente, al menos desde una perspectiva de biodiversidad. Así, se presentan casos de ciudades que justifican los efectos que ejercen sobre el ambiente sobre la base de su actividad económica, como en los casos vistos de Monterrey, Querétaro, Playa del Carmen y Cozumel. Aunque existen ciudades presuntamente ajenas a

este dilema, como San José del Cabo y Mexicali, la tendencia de crecimiento que presentan las urbes mexicanas exige tomar en cuenta el riesgo que corren de afectar la biodiversidad del país, para así rediseñar la planeación urbana a una más amigable con respecto al ambiente.

- ▣ Contaminación lumínica
- ▣ Requerimientos urbanos de luz
- ▣ Capacidad ambiental de asimilación de luz

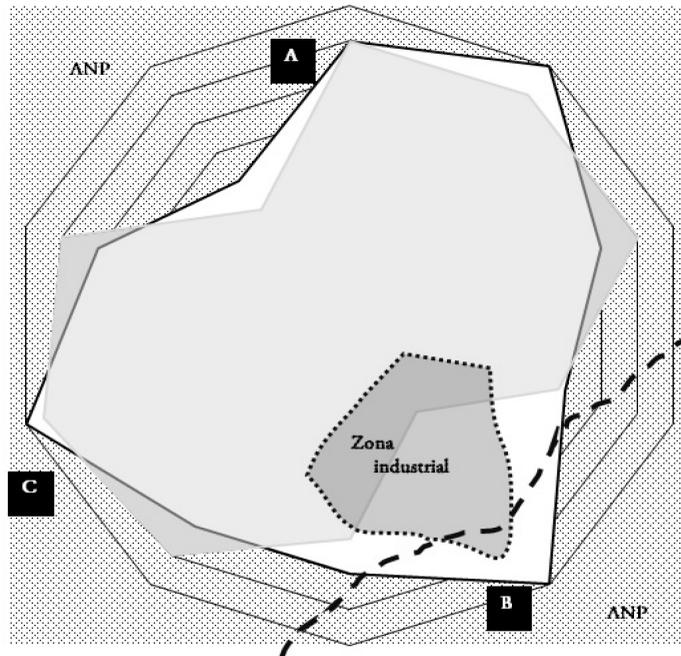


FIGURA 9 | Ejemplo de las capacidades de asimilación de luz en contraste de requerimientos urbanos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## Conclusiones

A pesar de que el estudio de la contaminación lumínica es relativamente nuevo, en varios países la investigación sobre el tema ha sido abordada por diferentes disciplinas, lo que ha llevado a descubrir y comprender los impactos negativos que genera este tipo de contaminación. La iluminación emitida desde las áreas urbanas, reflejada y dispersada en la atmósfera, impacta negativamente en diferentes ambientes. Esta situación exige desplegar especial atención en el diseño de un enfoque integral que permita una correcta recolección de datos sobre la luminosidad emitida por determinadas áreas, para posibilitar su análisis y estrategias adecuadas de control.

México presenta una variedad de configuraciones locales que tienen exigencias y capacidades de asimilación de luz distintas; basta con observar la disparidad de proximidad que presentan las áreas naturales protegidas con respecto a algunas de las ciudades, para apreciar que no todos los entornos urbanos impactan de igual forma al ambiente a partir de su generación de iluminación artificial. En este sentido, es posible afirmar que no todos los espacios locales tienen las mismas necesidades lumínicas o restricciones ambientales, por lo que debe considerarse un esfuerzo de planeación que regule la emisión de luz, atendiendo a las consideraciones de tipo espacial.

No hay duda de que la política de atención al problema de la contaminación lumínica es de carácter local; sin embargo, considerando la cantidad de actividades que reúnen, las ciudades son el espacio que mayores emisiones de luz y acumulación de contaminación presentan. En este sentido, la problemática vinculada a la contaminación lumínica, el diseño de una respuesta a ella y la implementación de medidas para su control deben responder prioritariamente a los criterios espaciales en los que tienen influencia los espacios urbanos. Es decir, se deben llevar a cabo estudios que propongan zonificación con criterios de iluminación que tomen en cuenta el entorno y las necesidades de la ciudad o ciudades dentro del municipio, según recomendaciones basadas en experiencias científicas.

La mayoría de las ciudades llevan a cabo procesos de diseño del sistema de alumbrado artificial sin considerar elementos ambientales del espacio local, sino más bien reaccionando a las nuevas tecnologías y siguiendo un plan maestro que responde a las demandas de la agenda gubernamental (seguridad o infraestructura, entre otros). En este sentido, no se encuentra garantizada la aplicación de una regulación urbana con base en requisitos reales de la iluminación artificial. El resultado de la mayoría de esos sistemas de iluminación mal diseñados es la contaminación lumínica urbana.

Como ya se hizo notar anteriormente, es imposible erradicar el impacto de la iluminación artificial en el ambiente y sus ecosistemas, dados los requerimientos funcionales de luz nocturna. Sin embargo, sí es posible (y deseable) regular la emisión de luz hasta el mínimo requerido, para así evitar exceder los niveles de iluminación aceptables; es decir, aquellos que la ciudad requiere para su funcionamiento, buscando siempre equilibrar estos requerimientos con la capacidad de asimilación ambiental.

El análisis presentado en este documento muestra la importancia de abordar el problema de la contaminación lumínica desde una perspectiva local, incorporándolo en la agenda urbana, dado que los factores involucrados en la emisión de luz, al igual que la influencia de la misma, se presentan de forma directa tanto en el ambiente como en la biodiversidad animal y vegetal del espacio local. Por las condiciones que se presentan en la actualidad, se requiere una articulación de propuestas de soluciones y acciones concretas que mejoren las condiciones de protección de las especies fotosensibles y los organismos pertenecientes a cualquier área natural protegida; asimismo, resulta indispensable una planeación urbana que contenga criterios en materia de iluminación, para que esta contribuya al crecimiento económico sin causar afectaciones a largo plazo al equilibrio ecológico. En este sentido, se pretende

la consolidación de una agenda de investigación que posibilite establecer una base científica sólida en el tema, así como la integración de una perspectiva de políticas públicas al desarrollo urbano que sea más sustentable, a partir de disminuir los problemas ambientales causados por un exceso de iluminación artificial nocturna.

### Referencias bibliográficas

- Anisimov, V. N. (2003). The role of pineal gland in breast cancer development. *Critical reviews in oncology/hematology*, 46(3), 221-234. [https://doi.org/10.1016/S1040-8428\(03\)00021-0](https://doi.org/10.1016/S1040-8428(03)00021-0)
- Bennie, J., Davies, T. W., Cruse, D. & Gaston, K. J. (2016). Ecological effects of artificial light at night on wild plants. *Journal of Ecology*, (104), 611-620. doi:10.1111/1365-2745.12551
- Berry, R. (1976). Light Pollution in Southern Ontario. *Journal of the Royal Astronomical Society of Canada*, 70, 97-115. En <http://adsabs.harvard.edu/full/1976JRASC..70...97B>
- Claudio, L. (2009). Switch on the night: policies for smarter lighting. *Environ Health Perspect*, 117(1), A28-A31. <https://doi.org/10.1289/ehp.117-a28>
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). (2014). Áreas naturales protegidas de competencia local. En <https://www.conacyt.gob.mx/cibiogem/index.php/sistema-nacional-de-informacion/zonas-restringidas/areas-naturales-protegidas-de-competencia-local>
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2017). Áreas Naturales Protegidas decretadas. En [http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos\\_anp.htm](http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/datos_anp.htm)
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). (2017a). Áreas Naturales Protegidas, Descarga de archivos SHAPE. En [http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/info\\_shape.htm](http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/info_shape.htm)
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Diario Oficial de la Federación. México, 5 de febrero de 1917. En <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf>
- Duranton, G. & Puga, D. (2003). Micro-Foundations of Urban Agglomeration Economies. *Nber Working Paper Series*, 9931. En <http://www.nber.org/papers/w9931.pdf>
- Fox, R. (2013). The decline of moths in Great Britain: a review of possible causes. *Insect Conservation and Diversity*, 6(1), 5-19. <https://doi.org/10.1111/j.1752-4598.2012.00186.x>
- Garstang, R. H. (1986). Model for artificial night-sky illumination. *Publications of the Astronomical Society of the Pacific*, 98(601), 364. <https://doi.org/10.1086/131768>
- Ho, C. Y. & Lin, H. T. (2015). Analysis of and control policies for light pollution from advertising signs in Taiwan. *Lighting Research and Technology*, 47(8), 931-944. <https://doi.org/10.1177/1477153514559795>
- Hölker, F., Moss, T., Griefahn, B., Kloas, W., Voigt, C. C., Henckel, D. & Franke, S. (2010). The dark side of light: a transdisciplinary research agenda for light pollution policy. *Ecology and Society*, 15(4). En <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art13/>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2010) Censos y Conteos de Población y Vivienda. México. En <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/ccpv/2010/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2017). Marco Geoestadístico Nacional. *Descarga de datos vectoriales*. En <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463142683>
- Kim, S. H., Choi, K. W., Park, M. G., Moon, J. F. & Ji, P. S. (2015). Current States investigation and reduction method proposal for the light pollution improvement of Chungbuk Area. *The Transactions of the Korean Institute of Electrical Engineers P*, 64(3), 153-158. <https://doi.org/10.5370/KIEEP.2015.64.3.153>
- Kocifaj, M. & Solano Lamphar, H. A. (2013). Skyglow effects in uv and visible spectra: Radiative fluxes. *Journal of environmental management*, (127), 300-307. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2013.04.045>
- Kocifaj, M. & Solano Lamphar, H. A. (2014a). Quantitative analysis of night skyglow amplification under cloudy conditions. *Monthly Notices of the Royal Astronomical Society*, 443(4), 3665-3674. <https://doi.org/10.1093/mnras/stu1301>
- Kocifaj, M. & Solano Lamphar, H. A. (2014b). Skyglow: a retrieval of the approximate radiant intensity function of ground-based light sources. *Monthly Notices of the Royal Astronomical Society*, 439(4), 3405-3413. <https://doi.org/10.1093/mnras/stu180>
- Kocifaj, M. & Solano Lamphar, H. A. (2016). Angular emission function of a city and skyglow modeling: A critical perspective. *Publications of the Astronomical Society of the Pacific*, 128(970), 124001. <https://doi.org/10.1088/1538-3873/128/970/124001>
- Kocifaj, M. & Solano Lamphar, H. A. & Kundracik, F. (2015). Retrieval of Garstang's emission function from all-sky camera images. *Monthly Notices of the Royal Astronomical Society*, 453(1), 819-827. <https://doi.org/10.1093/mnras/stv1645>
- Ley de Transición Energética. (2015). *Diario Oficial de la Federación*, Distrito Federal, México, 24 de diciembre de 2015. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LTE.pdf>
- Ley Federal de Protección al Ambiente (1982). *Diario Oficial de la Federación*, Distrito Federal, México, 11 de enero de 1982. En [http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=202954&pagina=23&seccion=1](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=202954&pagina=23&seccion=1)
- Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988). *Diario Oficial de la Federación*, Distrito Federal, México, 24 de enero de 1988. En <http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/148.pdf>
- Longcore T. & Rich C. (2006). Introduction. *Ecological consequences of artificial night lighting*. Los Angeles: Island Press, 1-5. En <https://islandpress.org/books/ecological-consequences-artificial-night-lighting>
- Lyytimäki, J. (2015). Avoiding overly bright future: The systems intelligence perspective on the management of light pollution. *Environmental Development*, (16), 4-14. <https://doi.org/10.1016/j.envdev.2015.06.009>
- Mizon, B. (2012). *Light pollution: responses and remedies*. New York: Springer Science & Business Media. En <https://www.springer.com/la/book/9781447106692>
- Narisada K. & Schreuder D. (2004). *Light Pollution Handbook*. Springer. Light pollution and astronomy, Dordrecht: Springer, 117-118. En <https://www.springer.com/gp/book/9781402026652>

- NOAA's National Geophysical Data Center (2013). Image and Data processing by NOAA's National Geophysical Data Center. *DMS-OLS Nighttime Lights Time Series Versión 4*. En <https://ngdc.noaa.gov/eog/dmsp/downloadV4composites.html>
- Park, Y. G., Muneer, S. & Jeong, B. R. (2015). Morphogenesis, Flowering, and Gene Expression of *Dendranthema grandiflorum* in Response to Shift in Light Quality of Night Interruption. *International Journal of Molecular Sciences*, 16(7), 16497-16513. <https://doi.org/10.3390/ijms160716497>
- Pike, R. (1976). A simple computer model for the growth of light pollution. *Journal of the Royal Astronomical Society of Canada*, 70(3), 116-126. En <http://adsabs.harvard.edu/full/1976JRASC..70..116P>
- Sanhueza, P. (2015). Highlights of the new Emission Norm for the Regulation of Light Pollution in Northern Chile. *IAU General Assembly*, (29), id 55571. En <http://adsabs.harvard.edu/abs/2015IAUGA..2255571S>
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (2015). *Manual de Iluminación Vial. Carreteras, boulevares, entronques, viaductos, pasos a desnivel y túneles. Distrito Federal, México*. En [http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGST/Manuales/Manual\\_iluminacion/Manual\\_de\\_Iluminacion\\_Vial\\_2015.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGST/Manuales/Manual_iluminacion/Manual_de_Iluminacion_Vial_2015.pdf)
- Secretaría de Desarrollo Social & Instituto Nacional de Ecología (1993). *Informe de la Situación en Materia de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente 1991-1992*. México, DF: Secretaría de Desarrollo Social Distrito Federal. En [https://apps1.semarnat.gob.mx:445/dgeia/informe15/tema/pdf/Informe15\\_completo.pdf](https://apps1.semarnat.gob.mx:445/dgeia/informe15/tema/pdf/Informe15_completo.pdf)
- Shuboni, D. & Yan, L. (2010). Nighttime dim light exposure alters the responses of the circadian system. *Neuroscience*, 170(4), 1172-1178. <https://doi.org/10.1016/j.neuroscience.2010.08.009>
- Solano Lamphar, H. A. (2010). *Medición de la contaminación lumínica en espacios naturales: propuesta de un modelo productivo* (tesis doctoral). Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya. En <http://hdl.handle.net/10803/6854>
- Solano Lamphar, H. A. (2018). The emission function of ground-based light sources: State of the art and research challenges. *Journal of Quantitative Spectroscopy and Radiative Transfer*, (211), 35-43. <https://doi.org/10.1016/j.jqsrt.2018.02.034>
- Solano Lamphar, H. A. & Kocifaj, M. (2013). Light pollution in ultraviolet and visible spectrum: effect on different visual perceptions. *PLoS one*, 8(2), e56563. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0056563>
- Solano Lamphar, H. A. & Kocifaj, M. (2015). Urban night-sky luminance due to different cloud types: A numerical experiment. *Lighting Research and Technology*, 48(8), 1017-1033. <https://doi.org/10.1177/1477153515597732>
- Solano Lamphar, H. A. & Kocifaj, M. (2016). Urban artificial light emission function determined experimentally using night sky images. *Journal of Quantitative Spectroscopy and Radiative Transfer*, (181), 87-95. <https://doi.org/10.1016/j.jqsrt.2016.04.027>
- Solano Lamphar, H. A. & Kunderacik, F. (2014). A microcontroller-based system for automated and continuous sky glow measurements with the use of digital single-lens reflex cameras. *Lighting Research & Technology*, 46(1), 20-30. <https://doi.org/10.1177/1477153513510310>
- Sveikauskas, L. (1975). The productivity of cities. *The Quarterly Journal of Economics*, 89(3), 393-413. <https://doi.org/10.2307/1885259>

- United Nations. (1972). *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972*. United Nations Publication, A/CONF/48/Rev.1. En <https://digitallibrary.un.org/record/523249>
- Vera, L. M. & Migaud, H. (2009). Continuous high light intensity can induce retinal degeneration in Atlantic salmon, Atlantic cod and European sea bass. *Aquaculture*, 296(1-2), 150-158. <https://doi.org/10.1016/j.aquaculture.2009.08.010>
- Walker, M. F. (1970). The effects of urban lighting on the brightness of the night sky. *Publications of the Astronomical Society of the Pacific*, (82), 672-698. <https://doi.org/10.1086/130142>

# La voz del lugar, el lugar de la voz: cartografías ciudadanas

**Victoria Martínez-Vérez.** Universidad Nacional de Educación a Distancia, A Coruña, España.

**Antonio Montero-Seoane.** Universidad de La Coruña, A Coruña, España.

**RESUMEN** | En este trabajo de arte de acción hilamos diferentes voces al tejido urbano, construyendo un diálogo interpersonal en el que personas distintas, habitantes todas ellas de un espacio social determinado, relatan la vivencia que el lugar teje en su topografía interior. La piedra, arquitectura simbólica de ese yo que se establece en unas coordenadas y que espera ser hallazgo de un otro, se transforma a través del arte de acción en un canal de comunicación para los habitantes del lugar. El relato de las vivencias topográficas ofrecido por la ciudadanía es analizado mediante una variante de la metodología de estudios de panel (Sun Woong, 2008), denominada “de cohorte” (De Keulenaer, 2008), para trazar una cartografía hablada de la ciudad, identificando las diferencias de los discursos humanos surgidos en los usos sociales de cada espacio.

**PALABRAS CLAVE** | geografía social, imaginarios urbanos, participación ciudadana.

**ABSTRACT** | *In this art action project we join different voices to the urban fabric, building an interpersonal dialogue in which different people, all of which live in a given social space, relate the experience of that space in their inner topography. The stone, symbolic architecture of that self that establishes coordinates and hopes to be found by other, is transformed by art in action in a communication path for the location's inhabitants. The account of the topographic experiences offered by the citizenship is analysed using a variant of the panel studies participatory methodology (Sun Woong, 2008), called “cohort” (De Keulenaer, 2008), which allows to identify the differences of the human experiences born from the social uses of each space, with the use of spoken maps of the city.*

**KEYWORDS** | *social geography, urban imaginaries, citizen participation.*

Recibido el 11 de mayo de 2018, aprobado el 28 de enero de 2019.

E-mails: V. Martínez-Vérez, [vita.martinez.verez@gmail.com](mailto:vita.martinez.verez@gmail.com) | A. Montero, [antonio.montero.seoane@udc.es](mailto:antonio.montero.seoane@udc.es)

## Introducción y estado de la cuestión

### El abordaje de la comunicación emocional a través del arte de acción como herramienta cartográfica

Las emociones, tan humanas como la piel, parecen existir al margen de toda topografía, sin raíz, lejos de cualquier coordenada de situación. Tienen nombre, concepto asociado y conducta relacionada. Incluso, según señalan las diferentes leyes educativas españolas, su estudio es obligatorio, pero sucede que, al no estar localizadas en el cuerpo sensible del territorio personal y social, es como si se negaran.

En la práctica, la gestión emocional es abordada en todas las etapas escolares, así como en la formación laboral específica, mediante un conjunto de aprendizajes cognitivos propios de un sistema tecnócrata de enseñanza (Ortega, 2013). Son aprendizajes que permiten a las personas desbrozar semánticamente los conceptos (Giráldez & Prince, 2017), pero sin vivenciarlos en lo cotidiano y, por lo tanto, sin ubicarlos en las instancias personales (Yo-Otro), y tampoco en el espacio-tiempo. Existen, sí, pero sin referencia.

Todo aquello que carece de lugar concreto resulta inabordable (López Cao, 2014), y es por eso que, desde la antigüedad más remota, el ser humano ha necesitado de los mapas, los cuales no solo señalan e indican dónde y cuándo, sino que permiten comparar y realizar asociaciones de conceptos como clima y región u orografía y tiempo, por ejemplo.

En este contexto, por un lado cartográfico, en relación con la citada necesidad de situar aquello que se siente en el marco de un territorio; y por otro legislativo, respecto a la obligación de enseñar conceptos relacionados con la inteligencia y la comunicación emocional, surge la idea de llevar a cabo un proyecto innovador que teja el pensamiento íntimo del individuo en el ámbito de la geografía social.

Para llevarlo a cabo se eligió una metodología que permitiera la actuación grupal, en el marco del territorio ciudadano, con el objetivo de escuchar las emociones que surgen en un espacio determinado. Para ello, tras analizar varias opciones, se optó por el arte de acción, ya que, como señalan, entre otros, Bartolomé (2017), Mora (2013), y Zaragoza, Luis-Pascual y Manrique (2009), desde un punto de vista didáctico, los procesos creativos permiten trabajar aspectos relacionados con la inteligencia emocional, incluyéndola en el eje metodológico como herramienta mediadora.

El arte de acción se caracteriza por los siguientes rasgos:

- Es un excelente mediador educativo, ya que promueve la vivencia emocional compartida (Moreno, 2015; Tejo, 2017).
- Se desarrolla en el campo social, en el tiempo presente, e incluye a la ciudadanía como parte protagonista del proceso artístico.
- Tiene un marcado carácter procesual que pone el acento no en el resultado final de la obra, sino en la significación de las acciones, tanto individuales como colectivas, permitiendo la convivencia de diferentes subjetividades en un mismo proyecto.

- No participa del mercado del arte, ya que se desarrolla únicamente en la comunidad de referencia y resulta difícil de exponer, comprar y/o vender.
- Permite expresar, a través de la práctica, los sentimientos que trascienden al individuo, en lugar de memorizar los conceptos asociados a los mismos (Terrones, 2013).
- Se trata de una práctica efímera, que no tiene como finalidad perdurar en el tiempo, sino dar trascendencia al tiempo dedicado a la práctica artística.
- Es performativo, en cuanto posibilita la vinculación de las personas con la percepción que nace de la vivencia compartida de un mismo proceso artístico, favoreciendo el intercambio de significaciones (Segura & Simó, 2017).
- Debido a este carácter dinámico y continuo, el arte de acción genera micronarraciones en lugar de una sola narración, al permitir que los relatos de los participantes (emisores o receptores) convivan con otros más amplios (Zaliasnik, 2017).
- Su necesaria práctica colectiva y participativa constituye en sí misma una metodología de aprendizaje horizontal que genera un conocimiento experiencial, en lugar de uno vertical y transmisivo, de modo tal que el cartógrafo emocional aprende a través de la exploración personal y grupal del terreno que pisa.

### Cartografía de la voz humana

La voz humana, además de habitar el pensamiento, se agita en la concreción de unas coordenadas físicas que evocan recuerdos, correlacionan ideas, enlazan espacios con usos sociales y privilegian unas conversaciones sobre otras.

Existe, pues, una línea tangencial entre el lugar y las personas que lo habitan, dibujando una geometría precisa conformada por la arquitectura del espacio, la necesidad social que determina la planificación urbanística, y el imaginario de la persona que diseña *ad hoc*. En los ángulos que trazan esta figura, danzan, al libre albedrío, las voces de las personas que dan forma al lugar, redibujando los límites de la estructura con su propia impronta. En ocasiones, el diálogo entre lugar, función, diseño y voz es el proyectado, pero otras no, y es, precisamente, en esas disonancias del trazado donde habita el verbo humano creando nuevos usos, costumbres y lenguajes; así, se puede decir que la voz es el lápiz de grafito que completa la acción del arquitecto (De Bustos, 2000); sin la comunicación social, el diseño estaría inacabado.

Todos, en alguna ocasión, nos hemos preguntado por las palabras que dirían las paredes de los espacios que habitamos. El ser humano necesita proyectar su memoria, pero ¿es posible escucharla?; y no solo eso, sino también, ¿tiene la voz algún poder creador, respecto al uso social del lugar? Y si lo tiene, ¿cómo se podría determinar el peso de la misma en el diseño arquitectónico?

Existen mapas de todas clases, conceptuales, de carreteras, de territorio físico y político, cosmológicos, corporales, etcétera; incluso existen atlas sociales, psicogeográficos (Guy Debord, París, 1958), activistas (Thomas Hischhorn, Berlín, 1957; y Öyving Fahlström, São Paulo, 1928; Estocolmo, 1976) y participativos (Creative

Mapping, Institute of International Visual Arts, Londres, 2007). Cualquier cartografía enlaza el conocimiento comprensivo de una persona con el anhelo de saber de otra, en una metáfora de la realidad percibida, y lo hace trazando en un mismo plano conexiones visibles e invisibles que permiten a los destinatarios enlazar conceptos, puntos, posiciones, reivindicaciones, tiempos, etcétera.

En este sentido, se puede decir que, desde siempre, el ser humano ha necesitado conocer el mundo, imaginarlo y posicionarse en él, atendiendo a aquello que le interesa (Macaya, 2017). A fin de cuentas, saber llegar a unas coordenadas, recorrer una senda imaginaria, comprender la totalidad de una idea, soñar un lugar lejano, son deseos humanos.

De todos los tipos de mapas existentes, los participativos quizás sean los más adecuados, tanto para escuchar la voz del lugar, como para establecer las relaciones que existen entre el espacio, la función social que determina su arquitectura, y la voz creadora de las personas que los habitan de palabras, ya que su objeto es analizar los vínculos entre las personas y los entramados urbanos, mapeando inquietudes, problemáticas y emociones, a través de juegos de significado que permitan conectar conceptos tan poco convencionales como complejos. Así, este tipo de investigación narrativa permite abordar sistemáticamente la experiencia y los significados personales de los acontecimientos vividos por sujetos activos en un tiempo y lugar, creando nuevos escenarios para el argumento narrativo (Kramp, 2004).

A nivel metodológico, para trazar una cartografía de la voz humana es necesario contar con la participación de la comunidad de referencia; acotar el terreno en el que habita; establecer un método creativo que permita observar sistemáticamente la declinación verbal; proponer un lenguaje común que vincule la libertad de la palabra al folio de la investigación; y buscar un modo de generar conocimiento útil para las personas que deseen explorar el territorio social representado (Kara, 2015). Para que una cartografía sea provechosa, debe mostrar aquello que se quiere encontrar, de forma que nadie se pierda en su interior.

Este trabajo de investigación, situado en el cruce interdisciplinar de la comunicación humana y del ejercicio de ciudadanía, trata de representar el sonido de las voces que construyen los lugares que habitamos, completando, con su eco, la acción de la arquitectura, en un trazado vivo y poético de todo aquello que nos conmueve a ser en relación.

## Material y métodos

### Metodología

Para alcanzar este objetivo, en el curso 2016-2017 se propuso al alumnado del módulo de habilidades sociales, de los Ciclos Superiores de Educación Infantil e Integración Social, del Centro Integrado de Formación Profesional Anxel Casal, definido como referencia para la región gallega, la posibilidad de crear un diálogo colectivo que recogiese las diferentes voces anónimas que recorren la ciudad de A Coruña (España), a partir de la siguiente hipótesis: ¿es la arquitectura de la voz la que da sentido al lugar que la habita, diferenciándolo de otros lugares distintos?

O, más bien, ¿es el uso social del espacio una variable indiferente en la arquitectura del discurso humano?

La práctica artística de la profesora encargada de la asignatura y coautora de este artículo, Victoria Martínez-Vérez, así como su participación como investigadora en dos proyectos de innovación educativa, promovidos por la Universidad de Vigo en el marco de las convocatorias ministeriales de los cursos 2014 y 2017, dotó de rigor y de trascendencia al proyecto.

### Proceso artístico: la voz del lugar, el lugar de la voz

El proyecto cartográfico “La voz del lugar, el lugar de la voz”, destinado a hilar el discurso ciudadano con el lugar del habitante, se desarrolló en varias fases.

En primer lugar, tuvo lugar la elección de un objeto simbólico, la piedra, que actuó como canal de comunicación (figura 1). Dicha elección se realizó atendiendo a cuatro razones: se trata de un objeto cartográfico, costero, propio del territorio, de fácil obtención, que permite la escritura y la grafía simbólica; y que, al generar “extrañamiento”, despierta la curiosidad del interlocutor (Terrones, 2013). Además, desde un punto de vista simbólico, en Galicia, desde la antigüedad, los *milladoiros* de piedras, situados en puntos determinados del camino al *finis terrae* marítimo, simbolizaban la presencia de aquellos que alcanzaron su propio destino, interior o exterior. Así pues, la piedra escrita representa el yo, que habla a un otro, al que interpela, estableciendo de este modo una relación entre voz, presencia, topografía y palabra.



FIGURA 1 | Elección y preparación de la piedra como objeto simbólico

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En segundo lugar, se seleccionaron aquellos lugares que pudieran tener un discurso propio y diferente; es decir, aquellos creados con el fin de atender una necesidad humana y social, en resonancia con la premisa que da origen al proyecto (Ruiz, 2012). Estos son: museos; estaciones de autobús, de tren y aeropuerto; facultades, bibliotecas, hospitales; zonas de parque y jardín: Paseo Marítimo; y las cuatro avenidas principales que cruzan la ciudad: Oza, sita en una zona obrera; la Marina, ubicada en el centro de la ciudad; Finisterre, calle gentrificada por el crecimiento de la ciudad; y la Ronda de Outeiro, conectora de los extremos de la península que dibuja A Coruña.

Posteriormente, la creación de un cuestionario en que se solicitaba un pensamiento, una emoción o un sentimiento ligado al lugar donde se encontró la piedra, encriptado en un código QR adherido a la misma, posibilitó una conversación abierta, donde la escucha de las emociones que habitan los lugares, la necesidad de expresar y la búsqueda del otro, se configuran como motores del diálogo.

A continuación, entre los meses de enero y abril de 2017, el alumnado realizó un mapeo sistemático de los lugares seleccionados en la ciudad de A Coruña (figuras 2 y 3). Para ello utilizaron media tonelada de piedras de mediano tamaño, que contenían, en el anverso, un mensaje personal meditado y escrito por los estudiantes; y en el reverso, un código QR, que –tal y como se explicó– redirigía a las personas al cuestionario en el que podían depositar de forma anónima su mensaje de situación emocional. En este contexto, los espacios urbanos comenzaron a hablar, recibéndose un total de 244 mensajes de respuesta.



FIGURA 2 | Cartografía de la ciudad

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



**FIGURA 3 | Piedras a la deriva**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La incerteza de obtener o no contestación, y la exigencia de sostener una conversación con un interlocutor indefinido, generaron inquietud inicial entre los participantes; no obstante, las respuestas casi inmediatas de las personas y la presencia continuada del proyecto en las redes sociales (Twitter, Instagram y WhatsApp), a través de imágenes y comentarios, favorecieron la continuidad de la acción, en la celebración diaria del acto comunicativo. La curiosidad de los comunicantes actuó como motor poderoso de deseo y permanencia ante la frustración.



**FIGURA 4 | La voz del lugar, el eco**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Una deriva inesperada del proyecto fue la movilidad de las piedras, las cuales viajaron a diferentes ciudades de Europa (figura 4). Las redes sociales permitieron realizar un seguimiento a través de las imágenes que compartían las personas que las encontraron en sus ciudades o las transportaron.

Asimismo, en las facultades de Derecho y de Educación de A Coruña diferentes personas han depositado, a modo de respuesta, nuevas piedras sin código QR, con el fin de continuar la iniciativa.

### **Participantes**

En el proyecto artístico “El lugar de la voz, la voz del lugar”, participaron, como emisores, 51 estudiantes de servicios a la comunidad (6 hombres y 45 mujeres), quienes actuaron como comunicadores de sus pensamientos y sentimientos. Al otro lado de la conversación, se situaron los habitantes de los lugares seleccionados por los estudiantes (Ruiz, 2012), quienes participaron relatando sus vivencias de modo anónimo.

Una profesora del área de artes y humanidades participó coordinando el desarrollo del proyecto en el propio escenario, organizando a los grupos, canalizando las respuestas, orientando la intervención en todo momento y redactando el informe de resultado.

### **Análisis cartográfico de las voces dialogadas**

Con el propósito de analizar el discurso ciudadano, se empleó una variante de la metodología de estudios de panel (Sun Woong, 2008), denominada “de cohorte” (De Keulenaer, 2008). Dicha elección se basa en la búsqueda del equilibrio entre los denominados estudios longitudinales y las dificultades para lograr una implicación y participación prolongadas (Lavrakas, 2008) entre quienes han experimentado un determinado evento (Martínez-Vérez, Abad & Hernández, 2017). En esta ocasión, a los participantes en la cartografía ciudadana descrita se les solicitó que compartieran de modo anónimo un sentimiento, un pensamiento o una emoción ligados al lugar donde hallaron el objeto simbólico, con el fin de “desenmarañar los hilos de la experiencia pasada y presente” (De Miguel, 2012, p. 39). Una vez obtenidas las respuestas, se las clasificó por lugares y los investigadores analizaron los mensajes compartidos de acuerdo con la propuesta fenomenológica de Vidal (2006a, 2006b). Esta promueve la utilización de formas no convencionales de conocer, como la subjetividad y la intuición, procesos necesarios, según Goodman (1990), para generar resultados adecuados a los patrones artísticos. De este modo permiten determinar si el discurso de las personas es diferente según el lugar que habitan diariamente o si, por el contrario, habitantes y voces se confunden, con independencia del espacio social en el que surge la palabra.

### **Análisis y resultados: cartografías ciudadanas, voces de alteridad tejidas al lugar**

Si los lugares hablaran, ¿qué relatos contarían? La necesidad social que atiende el espacio, ¿afecta la voz de las personas que lo habitan? ¿O simplemente sucede que los humanos contamos lo mismo aquí y allá?

Estas preguntas, formuladas alguna vez por todos nosotros en la intimidad del pensamiento, son respondidas por las voces de los habitantes anónimos, en una suerte de cartografía ciudadana del pensamiento simbólico y la emoción humana que hace estallar el discurso, generando una obra plena (Guillaumin, 1981). Así, poco a poco, en este apartado, los autores van desgranando las voces de la ciudadanía.

Atendiendo a los lugares escuchados, se destacan las emociones y sentimientos que a continuación se detallan.

En los museos existe una diferencia entre los discursos de las personas que participan habitualmente en los talleres propuestos, quienes destacan la experiencia compartida a lo largo de un tiempo –“Tarde soleada y de charla”, “Es importante comunicarse y sentir con otros”, o “Gracias por compartir la experiencia vital”– y los mensajes de los visitantes ocasionales, los cuales reflexionan individualmente acerca del peso emocional de las obras contempladas: “Hay lugares donde Tú eres infinito”, “Aquí puedes descubrir, sentir, agradecer”, o “Perderte y encontrarte a ti mismo”. También es frecuente encontrar proclamas que llaman a la acción, como “Luchar por la identidad, más arte para la educación”; “Abrir mentes, atreverse, compartir”; o “Hay que formar la autocrítica y la convicción, son esenciales para la vida”.

En las bibliotecas, sin embargo, la calma abre paso a los sentidos, la memoria sensorial cobra protagonismo en el silencio de la escena, se habla de lo que se ve: “La luz que entra a toneladas, junto a un interesante skyline de A Coruña”; de lo que se oye: “Ese silencio interrumpido por las pisadas de los otros”; de la sensación táctil que despiertan los objetos: “Las hojas de los libros son ásperas”; y de los aromas: “Olor peculiar a libros almacenados”. Otros aspectos narrados en los mensajes escritos en las bibliotecas remiten a la expectativa de la lectura elegida: “Cada libro es una promesa de felicidad”, “Qué contarán estas páginas...”; y a la transgresión que se saborea al alterar el uso del espacio: “Adoro comer a escondidas, mientras leo”.

Por último, respecto al proyecto, se destaca la voz sorpresiva y alegre de una bibliotecaria, quien, al encontrar las piedras, relata: “Me emociona la vida que tiene este centro: existen personas desconocidas con todo tipo de inquietudes”.

Mientras las bibliotecas relatan los aromas de las horas delgadas del estudio y la lectura, los hospitales, en función de la situación del paciente, manejan diversas emociones. Tras asumir la incerteza del resultado de una cirugía, las personas se preguntan por la posibilidad de perder a un ser querido, anticipando la tristeza de la pérdida: “Hoy le operan y si muere...”. Se alegran del diagnóstico favorable: “Pendientes de resultados en urgencias, al final, todo bien, ánimo”. Y se indignan ante el infortunio: “Operación familiar y búsqueda de respuestas. Otra piedra más en mi camino”.

Los sentimientos derivados de la aceptación de la enfermedad son suaves en la elección de las palabras y recogen aspectos sensoriales de meditación profunda. Así, una mujer enferma de cáncer se desea a sí misma la tranquilidad futura: “He disfrutado de una tarde feliz en compañía de mi hijo y mi nuera, después de pasar varios días ingresada a causa de un tratamiento de radioterapia; horas de paz y sosiego, como desearía para mí el resto de mis días”. También se observa cómo la calma

del paisaje (el hospital está situado frente al océano) favorece el manejo suave de la tensión –“El mar me inspira calma, a pesar de su bravura”–, ya que “Saborear estos pequeños detalles de la vida es lo más importante del mundo”.

En las facultades de Educación, los estudiantes gritan proclamas de rebeldía, nos llaman a “ser libres”, a “decir lo que se piensa sin miedo”; “a luchar fuerte por nuestros derechos y libertades”. Piden la no rendición: “Sigue adelante, ya que si la raíz es fuerte, la planta no muere”; y reflexionan sobre la educación como “la mejor herramienta para alcanzar la justicia y el cambio”. También aparecen mensajes de queja como mecanismo de defensa del yo: “Me siento frustrado por la mala organización [del máster]. Y otros que reflejan un mal manejo de la tensión derivada de la fase de evaluación: “Estrés, solo estrés, nervios y exámenes”. Algunos revelan un contraste negativo de expectativa: “Llegas con esperanza y ganas, te percatas de la monotonía y piensas en superarte, terminar y salir lo antes posible de este lugar”. Y se escucha también la voz de la pertenencia propia del alumnado que está terminando su formación: “La ciudad y la facultad siguen sin gustarme, pero les tengo cierto cariño porque forman parte de lo soy y seré”; o: “Quizás las vivencias del camino sean lo más valioso del proceso de aprendizaje; por ello, siempre habrá una parte de este lugar en mi vida”.

Los profesores tienden a reflexionar en voz alta sobre el proyecto. Dicen: “Estas piedras son especiales, hablan, tienen historias dentro de ellas”. O: “Hoy vi a una mujer dibujar con piedras en el pasillo. Nunca antes lo había visto. Me hizo pensar en las posibilidades”. Y también hablan acerca del simbolismo de la piedra como un objeto oceánico, “capaz de transformar el paisaje”. O aparecen pensamientos que invitan a la calma en contra de la implosión continua propia de la posmodernidad, y guardan relación con los mensajes escritos a mano en el envés de las piedras. Dicen, por ejemplo: “Al encontrar y leer la frase ‘detén el tiempo’, pensé que quisiera parar el reloj para disfrutar de las situaciones o para poder reflexionar sobre ellas”. O se refieren a la alteridad: “La piedra decía ‘fragilidad’ y pensé que al revelarnos como frágiles ante otras personas les otorgamos el mayor voto de confianza, pueden dañarnos o curarnos”.

Por último, se observan también pensamientos relacionados con la carrera docente y el orgullo de la pertenencia a una institución y a una profesión: “Esta piedra me invita a pensar y yo me hallo en un centro del pensamiento; aquí pensamos la educación, enseñamos a generaciones venideras lo que sabemos, les ayudamos a trazar su camino. Somos profesores”.

En los transportes públicos, trenes, autobuses y aviones, las voces de los pasajeros se centran en las distintas posibilidades que ofrece realizar un trayecto. Así, por ejemplo, hablan acerca del paisaje que se observa, se encuentran mensajes placenteros: “Regresar a casa, viendo el atardecer, es maravilloso”; “Coruña es fusión de mar y ciudad”; y “Volver del trabajo, mirando el mar, es un privilegio”. Otros destacan el anonimato: “La gente que me rodea es desconocida y los destinos son múltiples; se divisan miradas perdidas sin ganas de encontrarse y alguna que otra buscando su lugar”. También las personas relatan lo que piensan mientras observan el interior del transporte: “Voy y vengo cada día a trabajar en tren, me gusta estar

aquí, observar a las personas en su día a día. Si tuviese que elegir un lugar para repensar mi vida, sería este”.

La experiencia laboral forma parte de muchos pensamientos, en ocasiones centrados en la rutina: “A trabajar, como cada día... no apetece...”. Otras, en la percepción de aquello que se anhela: “Cada domingo yendo a trabajar y soñando con un trabajo estable”. Y en la oportunidad de comenzar de nuevo con ánimo renovado: “Nueva experiencia laboral, afrontar los cambios sin miedo, prohibido rendirse”.

Las cuatro grandes avenidas que cruzan A Coruña y la definen en flujos de comunicación, tanto de tráfico rodado como peatonal, cruzan los relatos de los ciudadanos en torno a varios sentimientos, como la pertenencia propia de la ciudadanía: “Aquí, junto al mar, nacieron y crecieron mis hijos”; o “Esta esquina [calle Riazor] guarda la memoria de los años más importantes de mi vida. No me ha pedido permiso para hacerlo. Tampoco tenía por qué”. La ausencia y el recuerdo de los seres queridos: “Miro el horizonte y recuerdo a la que fue y es la mujer de mi vida. Cierro los ojos y estás aquí, todavía formas parte de mí, irremediablemente. Hace tiempo que no estás conmigo, y aun así, te sigo amando”. Y hablan de la presencia de quienes sí están ahora: “Siempre es un placer contemplar las olas, aunque lo mejor últimamente no es el paisaje, sino la persona que me acompaña”.

En concreto, el Paseo Marítimo, que rodea el contorno de la ciudad, es un espacio que invita a contemplar y a contemplarse, “a nacer y despertar, a dejar ir, fluir, apartar a un lado, reencontrarme y reconocerme”.

Atendiendo a la poética urbana, se destaca un mensaje entre todos los recibidos, tanto por el tiempo dedicado a la escritura como por la historia y la calidad de las palabras elegidas para narrarla:

El semáforo da verde, cruzo la cebrá; ella, desconocida, viene en dirección contraria y entierra la llama onírica de sus ojos verdes, mira hasta el final, me roza suave el brazo con su hombro, no gira la cabeza, pero modifica el tiempo, lo suaviza, lo ralentiza. Yo miro al frente, piedra en mano, repito el texto, lo único que quiero es un beso tuyo. Sonríó, vuelvo a casa, y sé que desde hoy los días serán mejores. Todo está en movimiento.

Los parques y las zonas de recreo hablan a través de las voces de las madres que relatan el juego de sus hijos: “—¡Mamá, mira, un dragón! ¡Quiero subir y que salga volando! ¿Me ayudas? —Y él (en su estatua), impertérrito, deja que se le suban al lomo, e incluso parece que disfruta”.

Describen el sentimiento de recibir el regalo de una piedra con mensaje: “Me la regaló mi hija Elena por el día de la madre; la piedra pone ‘sé feliz’ y eso haré, gracias”.

Aparecen también mensajes de parejas adolescentes que, recién descubierto el amor, comparten la fábrica de los primeros recuerdos: “En este banco nos dimos el primer beso”; “Aquí te conocí”, “Te amo”.

Entre los mensajes alegres recogidos en las zonas de recreo, destaca uno de crueldad inédita, en cuanto a que la persona que escribe no parece ser consciente del daño provocado, y solo pone el acento en la diversión vivida: “Recuerdo ser

pequeño cuando ocurrió. Había un chaval, Catoira, le hacíamos *bullying* fuerte. Demasiado. Éramos unos verdaderos cabrones, pero nos lo pasábamos muy bien”.

## Discusión, conclusiones y proyecciones

### Discusión

La comunicación, inevitable e interpersonal, se caracteriza por ser significativa, en la necesidad que tiene de ser comprendida (Segura & Simó, 2017); simbólica, en cuanto es hija de un flujo interpretativo (López Fernández-Cao & Gauli, 2000); y emocional, por cuanto conmueve a quienes la atienden (Beavin, Jackson & Watlawich, 2002).

En este apartado, cercano a la discusión científica, se realiza una triangulación entre el discurso ciudadano, la interpretación de los autores y el marco teórico, con el fin de engarzar los procesos comunicativos en la geografía emocional, a través de un recorrido por la función social de la arquitectura urbana.

Escuchar la voz de las personas que habitan los espacios urbanos permite establecer un vínculo entre la función social del lugar, el imaginario del arquitecto o arquitecta y las palabras de la ciudadanía, que es quien, en definitiva, a través de su pensamiento, emoción y acción, da forma a los espacios, transformándolos en lugares, en una suerte de creación relacional del nosotros colectivo (Gersen & Gersen, 2004). Y es que existe una diferencia entre ocupar un espacio y tener un lugar. Así, mientras los espacios se trazan en coordenadas físico-temporales, los lugares se habitan en coordenadas socioafectivas. Un espacio solo es lugar cuando genera vínculo. En este sentido, se podría afirmar que cualquier persona puede llegar a conocer la geografía de un territorio, pero únicamente los ciudadanos pueden amarlo.

Atendiendo al tipo de lugar, se observa que la función social, el uso para el cual fue concebido, conduce el pensamiento de los habitantes hacia diferentes emociones, ya que, tal y como señala Madrid (2013), en lo simbólico del pensamiento las partes han de tener sentido. Así, se puede decir que existe un equilibrio, una dulzura sensata entre los relatos de los actores y la arquitectura que sostiene el lugar en su función y estructura, como si se tratara de una viga maestra, una clave de bóveda, oculta en la caja de resonancia del espacio (Gueyrand, 2015). De este modo, no solo las palabras sueñan que se las nombra (Bachelard, 1982), también los lugares son reclamo de ensoñación y discurso socioafectivo (Berger & Luckman, 1972).

Así, por ejemplo, los hospitales enfrentan la enfermedad desde las diferentes fases en las que ella transcurre, apareciendo la incertidumbre ante el diagnóstico y la cirugía, la negación ante la certeza del afrontamiento, y la serenidad en la aceptación (Durán, 1999).

Por su parte, tanto las facultades de Educación como los museos promueven la acción educativa a través de la proclama, aspecto ético vinculado con el pensamiento propio de las personas que trabajan, visitan o se educan en dichos lugares. Aparece también la reflexión individual en torno a la percepción, tanto acerca del proyecto como del día a día.

En los medios de transporte y las avenidas que cruzan la ciudad, los pensamientos se conducen en variables de pertenencia (habitante), introspección (vivencia), memoria (ausencia y presencia del Otro) y sensorialidad (disfrute de aquello que se percibe en abundancia).

Las bibliotecas, centradas en el estudio y la lectura, permiten el silencio interior y nos remiten a la sensorialidad, a la percepción sensorial y a la expectativa respecto de las páginas que todavía esperan ser leídas.

En todos los lugares aparecen pensamientos que demandan tiempo, calma y tranquilidad para saborear, reflexionar y vivenciar los acontecimientos. Estos, en el marco de la sociedad posmoderna, desbordan el tiempo y espacio que el ser humano puede gestionar (Cyrułnik, 2002), ya que, en la contemporaneidad, la identidad se teje en un proceso continuo de construcción del vínculo social.

Hay también cavilaciones que incluyen la alteridad (Ortega, 2016), el Otro como instancia o lugar del Yo. Aparecen especialmente en los lugares abiertos, que permiten que el paisaje se asome al interior de las personas, favoreciendo la exteriorización de los sentimientos relacionados con la experiencia corporal del yo en el otro (Kapuscinski, 2012), concretada en la certeza del encuentro (Greimas & Fontanille, 1994). En este sentido, las personas manifiestan su preferencia por estos espacios para declarar el amor, llorar el desamor, justificar la propia crueldad, anhelar ausencias y colmarse en las presencias de los otros que nos acompañan, ya que el arte posee un orden oculto, un sustrato polifónico, no una línea unívoca de pensamiento (Ehrenzweig, 1973).

Por último, la permanencia, continua o discontinua, del espacio y su uso, traza diferencias en el discurso de las personas. Así, se observa que la voz de los habitantes que trabajan para ejecutar la función social del lugar –mujeres y hombres que ejercen de bibliotecarios, médicos, enfermeros y profesores– es distinta a la de quienes, simplemente, se agrupan para hacerla realidad en sí mismos: estudiantes, pacientes y alumnos. Mientras que los primeros centran su voz en el día a día, explicando su trabajo desde su perspectiva de vida y su contexto emocional (McEwan & Egan, 1998), los segundos reflexionan acerca del poso que el lugar y el tiempo dejan en su memoria afectiva, en su proyecto de vida y en su propia construcción social y humana, ya que de cada hábitat emana una madeja de relaciones en torno a la necesidad de habitar un mundo común, concretado en las arquitecturas que creamos para ello (Bourriaud, 2006).

## Conclusiones

La cartografía de las ciudades, su urbanismo, la arquitectura de los espacios, son el mapa de sus habitantes. Existe una interacción entre las voces de las personas y los lugares.

Los lugares hablan. Con voz propia. Tienen un discurso social que los distingue. Son memoria viva, de incertezas, dudas, emociones, denuncias, proclamas, e incluso expectativas. Son historias de materia y átomos de palabra. Fusión de cemento y personalidad.

En ese discurso, algunos espacios tienen una función tan clara y definida, que sus habitantes solo pueden serlo en la medida en que contribuyen a que ella se realice.

En los espacios creados para curar, para educar, para reflexionar, los pensamientos de las personas que permanecen, organizando la función del lugar, se diferencian de los relatos de aquellas que los utilizan para hacerla efectiva en sí mismos. Así, mientras los primeros hablan de su trabajo, del día a día, de la disrupción de la rutina; los segundos comparten emociones derivadas de su propia expectativa como usuarios temporales de los mismos.

Los espacios urbanos recogen voces de pertenencia al lugar, a la ciudad, a la intrahistoria que tejemos en torno a los callejeros. Son otro tipo de arquitectura, viva y habitada, sin la cual la ciudad no existiría.

### **Futuras líneas de investigación**

El resultado más interesante de este estudio es la certeza de la voz del lugar, del cual se derivan otras posibilidades que, como coordenadas témporo-espaciales, podrían ser objeto de nuevas investigaciones.

En este sentido, la voz de los templos, especialmente de aquellos en los que el culto está vivo en forma de devoción, peregrinación o discurso museístico, todavía está en silencio. ¿Será de hombre o de mujer? ¿Qué fórmula adoptarán las oraciones? ¿A quién se dirigirán?

Y dentro de un lugar, por ejemplo, un hospital, ¿existirán diferencias palpables en las voces de los distintos espacios?

Otra cuestión interesante es la longitudinalidad del objeto de estudio: el tiempo, el transcurrir de los años y las generaciones, ¿generará nuevos usos sociales que alterarán el pensamiento vivo del lugar?

Asimismo, imaginar el uso anterior del lugar y el por-venir del mismo, abriría espacio para un debate rico en opciones y posibilidades.

En resumen, este trabajo indagativo y curioso constituye un principio narrativo, a partir del cual la escucha activa dará lugar a nuevas investigaciones.

### **Referencias bibliográficas**

- Bachelard, G. (1982). *La poética de la ensoñación*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Bartolomé, M. (2017). Diversidad educativa ¿Un potencial desconocido? *Revista de Investigación Educativa*, 35(1), 15-33. <http://dx.doi.org/10.6018/rie.35.1.275031>
- Beavin, J., Jackson, D. & Watzlawich, P. (2002). *Teoría de la Comunicación Humana*. Barcelona: Herder.
- Berger, P. & Luckman, T. (1972). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrurtu.
- Bergson, H. (1985). *La evolución creadora*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Bourriaud, N. (2006). *Estética relacional*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editores.
- Cyrułnik, B. (2002). *El encantamiento del mundo*. Barcelona: Gedisa.
- De Bustos, E. (2000). *La metáfora. Ensayos interdisciplinarios*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España / Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- De Keulenaer, F. (2008). Panel Survey. En P. J. Lavrakas (ed.), *Encyclopedia of Survey Research Methods* (pp. 570-573). Thousand Oaks, CA: Sage.
- De Miguel, L. (2012). Investigación/Arte/Vida: entre intersticios, procesiones y progresiones. *Arterapia: Papeles de arterapia y educación artística para la inclusión social*, 7, 27-40. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_ARTE.2012.v7.40759](http://dx.doi.org/10.5209/rev_ARTE.2012.v7.40759)
- Durán, M. Á. (1999). *Los costes invisibles de la enfermedad*. Madrid: Fundación BBVA (2ª ed.) 2002. En <https://bit.ly/2YyzUqR>
- Ehrenzweig, A. (1973). *El orden oculto del arte*. Barcelona: Labor.
- Garro-Larrañaga, O. (2014). El arte y la construcción social del sujeto: una reflexión con Nan Goldin acerca de las narrativas familiares. *Arte, Individuo y Sociedad*, 26(2), 255-269. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_ARIS.2014.v26.n2.41457](http://dx.doi.org/10.5209/rev_ARIS.2014.v26.n2.41457)
- Gergen, K. J. & Gergen, M. (2004). *Reflexiones sobre la construcción social*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Giráldez, A. & Prince, S. (2017). *Habilidades para la vida: aprender a ser y aprender a convivir en la escuela*. Madrid: SM.
- Goodman, N. (1990). *Maneras de hacer mundos*. Madrid: Visor.
- Greimas, A. J. & Fontanille, J. (1994). *Semiótica de las pasiones*. México, DF: Siglo XXI.
- Gueyrand, B. (2015). La palabra en el camino. *Arteterapia: Papeles de arteterapia y educación artística para la inclusión social*, 10, 87-104. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_ARTE.2015.v10.51685](http://dx.doi.org/10.5209/rev_ARTE.2015.v10.51685)
- Guillaumin, J. (1981). *Los sueños y el yo*. Barcelona: Paidós.
- Kapuscinski, R. (2012). *Encuentro con el otro*. Barcelona: Anagrama.
- Kara, H. (2015). *Creative research methods in social sciences*. Bristol, UK: University of Bristol Policy Press.
- Kramp, M. (2004). *Exploring life and experience through narrative inquire*. Mahwah, NJ: Erlbaum.
- Lavrakas, P. (2008). Panel Fatigue. En P. J. Lavrakas (ed.), *Encyclopedia of Survey Research Methods* (pp. 569-570). Thousand Oaks, CA: Sage.
- López-Cao, M. (2014). *Memoria, ausencia e identidad*. Madrid: Eneida.
- López-Cao, M. & Gauli, J.C. (2000). El cuerpo imaginado. *Revista Complutense de Educación*, 11(2), 43-57. En <https://revistas.ucm.es/index.php/RCED/article/view/RCED0000220043A>
- Macaya, A. (2017). *Trayectos en el mapa: artes visuales como representación del conocimiento*. *Arte, Individuo y Sociedad*, 29(2), 387-404. <http://dx.doi.org/10.5209/ARIS.55105>
- Madrid, M. (2013). Investigando con otros: la investigación en educación artística como praxis de la diferencia. *Arte, Individuo y Sociedad*, 25(2), 261-270. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_ARIS.2013.v25.n2.39023](http://dx.doi.org/10.5209/rev_ARIS.2013.v25.n2.39023)
- Martínez-Vérez, M. V., Abad, J. & Hernández, D. (2017). El telar de la desmemoria y la metáfora del bordado. Arte relacional desde una perspectiva intergeneracional y de género. *Arte, Individuo y Sociedad*, 29(número especial), 223-238. <http://dx.doi.org/10.5209/ARIS.53646>
- Mc Ewan, H. & Egan, K. (1998). *Compilación. La narrativa en la enseñanza, el aprendizaje y la investigación*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Mora, F. (2013). *Neuroeducación. Solo se puede aprender aquello que se ama*. Madrid: Alianza.

- Moreno, A. (2015). Arte como herramienta social y educativa. *Revista Complutense de Educación*, 26(2), 315-329. [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_RCED.2015.v26.n2.43060](http://dx.doi.org/10.5209/rev_RCED.2015.v26.n2.43060)
- Ortega, P. (2013). La pedagogía de la alteridad como paradigma de la educación intercultural. *Revista Española de Pedagogía*, 256, 401-422. En <https://bit.ly/2LCHCg1>
- Ortega, P. (2016). La ética de la compasión en la pedagogía de la alteridad. *Revista Española de Pedagogía*, 264, 433-264. En <https://bit.ly/2Yismoc>
- Ruiz, J. L. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Segura, J. & Simó, T. (2017). Espacialidades desbordadas. *Arte, Individuo y Sociedad*, 29(2), 219-234. <http://dx.doi.org/10.5209/ARIS.47854>
- Tejo, C. (2017). Proyectos de arte de acción: análisis de una experiencia pedagógica. *Arte, Individuo y Sociedad*, 29(2), 203-217. <http://dx.doi.org/10.5209/ARIS.47320>
- Terrones, A. (2013). Usar en caso de performance. Estudio del proceso creativo en el arte de acción. *Efímera*, 4(5), 32-41. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5032232>
- Sun Woong, K. (2008). Panel. En P. J. Lavrakas (ed.), *Encyclopedia of Survey Research Methods* (pp. 564-566). Thousand Oaks: Sage.
- Vidal, R. (2006a). Discursos feministas y condición postmoderna. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 5(1), 25-38. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2237688>
- Vidal, R. (2006b). Discurso feminista y temporalidad. La descomposición postmoderna de las identidades de género. *Revista de Ciencias Sociales*, 194, 95-108. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=273062>
- Zaliasnik, Y. (2017). Villa o cómo practicar (y abrir o ampliar) un lugar y sus memorias a través de la teatralidad. *Revista Alpha*, (44), 221-222. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22012017000100221>
- Zaragoza, J., Luis-Pascual, J. C. & Manrique, J. C. (2009). Experiencias de innovación en docencia universitaria: resultados de la aplicación de sistemas de evaluación formativa. *Revista de Docencia Universitaria*, 7(4), 1-33. <https://doi.org/10.4995/redu.2009.6232>

# Morfología urbana y proceso de urbanización en Ecuador a través de la imagen satelital nocturna de la Tierra, 1992-2012

*Verónica Mejía.* Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, España.

**RESUMEN** | El artículo analiza los procesos urbanos de los asentamientos del Ecuador por medio del uso de imágenes satelitales nocturnas, considerando la magnitud y la intensidad de la luminosidad, así como su evolución durante las últimas décadas. En una primera parte, se explica la metodología aplicada para determinar el umbral de luminosidad urbana usando las imágenes satelitales de la serie DMSP-OLS. Luego se analiza la intensidad de la luminosidad, así como la magnitud de las áreas con luminosidad urbana, y sus variaciones temporales. Los resultados obtenidos concuerdan con la hipótesis de que el proceso expansivo de baja densidad presente en las ciudades del Ecuador genera una rápida extensión de los usos urbanos, que pueden resultar ineficientes desde el punto de vista económico y poco sustentables ambientalmente. Por lo que a los aspectos metodológicos se refiere, el artículo muestra las potencialidades que pueden derivarse del uso de las fuentes y los procedimientos ensayados, relativamente innovadores en el contexto latinoamericano.

**PALABRAS CLAVE** | morfología urbana, expansión urbana, desigualdades regionales.

**SUMMARY** | *The article analyzes the urban processes of the main urban areas of Ecuador through the use of nocturnal satellite images, considering the magnitude and intensity of the luminosity, as well as its evolution during the last decades. In the first part, the methodology to determine the threshold of urban luminosity using the satellite images of the DMSP-OLS series is explained. Afterwards, the intensity of the luminosity is analyzed, along with the magnitude of the areas with urban luminosity, as well as their temporal variations. The results agree with the hypothesis that the expansive process of low-density development present in the cities of Ecuador, generates a rapid extension of the urban uses that can be inefficient from the economic point of view and unsustainable from the environmental perspective. Regarding the methodological aspects, the article shows the potential that can be derived from the sources and procedures tested, relatively innovative in the Latin American context.*

**KEYWORDS** | *urban morphology, urban sprawl, regional inequalities.*

Recibido el 29 de mayo de 2018, aprobado el 8 de octubre de 2018.  
E-mail: veronicaelizabeth.mejia@e-campus.uab.cat

## **Introducción**

### **El proceso de urbanización en Ecuador y la expansión de los usos urbanos del territorio**

En las últimas décadas del siglo xx y los primeros compases del xxi, la mayor parte del territorio del Ecuador ha conocido profundas mutaciones que han afectado tanto la estructura de los asentamientos humanos como los usos de suelo. Entre las principales expresiones de dichas transformaciones destacan por su importancia el incremento horizontal de las áreas urbanas, la invasión de tierras y el crecimiento demográfico. La urbanización se expande cada vez más como resultado de la intensificación de los usos periurbanos, de tal manera que la aparición de coágulos de usos urbanos dispersos por el territorio contribuye a la formación de extensas áreas donde la diferenciación entre el campo y la ciudad, tal como se ha entendido tradicionalmente, deviene casi imposible. En parte, esta situación, cuya sustentabilidad y eficiencia suscitan no pocas incógnitas, se debe a la carencia de herramientas, políticas y gestión de los suelos enfocadas a atender de manera efectiva la problemática social y física derivada de las transformaciones territoriales. Estas transformaciones no son, en modo alguno, privativas del Ecuador, sino comunes a la mayoría de los países de América Latina donde se han descrito fenómenos similares: la creciente concentración de población y actividades en unos o pocos centros urbanos principales, afección de ciudades intermedias y pequeñas e incremento de desequilibrios interregionales. Tal situación ha generado un proceso de urbanización acelerado y poco articulado. Las áreas urbanas en referencia devienen focos atractores de gran cantidad de población que se localiza en muchos casos en zonas de riesgo y en condiciones precarias, generando así áreas urbanizadas con densidades relativamente bajas. Estos problemas se ven agravados por fenómenos de inestabilidad política y estancamiento del desarrollo social, y se acentúan aún más por la escasa o inexistente capacidad administrativa (Roberts, 2015).

Como es sabido en términos generales, en América Latina el crecimiento demográfico fue relativamente lento hasta la mitad del siglo xx, cuando el sistema económico dependía primordialmente de la producción agrícola. Pero luego, con el cambio de las condiciones económicas y políticas, se produjo una brusca aceleración del crecimiento poblacional. Los desequilibrios territoriales se vieron fomentados en gran medida por reformas económicas que propiciaron la migración de la población rural, proceso que dio origen a asentamientos precarios en áreas urbanas carentes de servicios y sin las adecuadas condiciones de urbanización y vivienda (Davis, 2007).

Durante este siglo xxi, algunos gobiernos han iniciado reformas para estabilizar la situación administrativa del país, reestructurar la economía y crear oportunidades para la inversión extranjera. Sin embargo, debido a las desigualdades regionales preexistentes, la brecha en el desarrollo se amplía cada vez más, quedándose las ciudades de menor orden rezagadas en su desarrollo. Asimismo, se evidencia una clara crisis de la política urbana o una ausencia de esta (Prada-Trigo, 2016; Roberts, 2015). En este contexto general, resulta innegable que cada país presenta especificidades propias, y el caso de Ecuador no es una excepción. En términos más o menos actuales, la administración pública ecuatoriana ha tratado de solventar la ausencia

de políticas territoriales y urbanas, de tal modo que a partir de la Constitución de 2008 el ordenamiento territorial se volvió obligatorio para todos los niveles de gobierno. Esta obligatoriedad ha promovido algunos cambios materia de desarrollo y política territorial (Benabent & Vivanco, 2017).

De acuerdo con la interpretación de Carrión (1994) sobre los procesos urbanos en Ecuador, para la comprensión de la especificidad del desarrollo urbano ecuatoriano se debe considerar, en primer lugar, las particularidades de la fundación de las ciudades en el país. Esta obedeció a lógicas coloniales y neocoloniales, que contribuyeron a configurar profundas desigualdades regionales. Desde esta perspectiva, señala Carrión, pueden distinguirse dos grandes periodos en el proceso de urbanización en Ecuador. Denomina el primero, que se corresponde con la etapa de dominio colonial, como de conformación urbana. Las ciudades fundadas en la época de la Colonia respondían a requerimientos impuestos, y se localizaron como centros de control y desarrollo regional, generando así una estructura policéntrica. En un segundo periodo, iniciado a partir del final la guerra civil de 1895 y calificado por el autor como proceso de urbanización, se cristaliza la constitución del Estado ecuatoriano. En esta etapa se asientan las formas de producción e intercambio capitalista en la sociedad ecuatoriana sobre la base de un modelo agroexportador que permite la integración de la región de la Sierra y Costa, donde las plantaciones costeras sirven para atraer divisas por exportación, mientras que la hacienda serrana satisface el mercado interno. En términos de intercambio regional, podría afirmarse que la producción serrana era adquirida por la Costa, y la Sierra obtenía bienes manufacturados e importados a través de Guayaquil. Es así como el centro económico del país se desplaza de Quito a esta ciudad costera. Sin embargo, en 1972, con el *boom* petrolero, se consolida un proceso de urbanización bicefálico a escala nacional, ya que Quito se convierte en el centro de comercialización petrolera. De esta forma, Quito y Guayaquil se erigen como los principales polos estructurantes de los procesos de urbanización, atractores de población, capital y actividad productiva, lo que generó desigualdades y desarticulación con los demás centros urbanos. Dado este escenario, el avance de la urbanización en el resto del país dependió en buena medida de la estructura agraria regional (Carrión, 1994; Davis, 2007; Prada-Trigo, 2016), situación que a su vez se relaciona con las fluctuaciones del comercio exterior, las cuales generaron épocas de dinamismo y otras de decadencia.

A lo largo de este proceso, los sistemas urbanos y las realidades locales han ido evolucionando, generando formas de urbanización diversas, que en la mayoría de los casos han resultado en expansiones urbanas donde los espacios construidos ocupan territorios cada vez más amplios y se extienden sobre el suelo rural y los espacios forestales. Como de forma reiterada ha explicado la literatura, la concreción de estos procesos ha sido posible solo gracias a la expansión de las infraestructuras de movilidad, el incremento de la motorización y la extensión de las redes de servicios (López, 2017). En este sentido, cabe destacar que en los últimos años se han realizado grandes inversiones en distintas infraestructuras vinculadas con la movilidad; entre estas, mejora de la red viaria, creación de nuevos aeropuertos, inversión en ferrocarriles y puertos, todo ello con el fin de mejorar el sistema productivo nacional (Prada-Trigo, 2016).

En todo caso, el proceso evolutivo de buena parte de las ciudades y áreas urbanas ecuatorianas se corresponde, a grandes rasgos, con la tendencia general descrita por Nel-lo (1998) hace ya algunos años, caracterizada por la sucesión de distintas fases:

[...] del crecimiento de la ciudad “en mancha de aceite” (por simple agregación o ensanche sin solución de continuidad con el espacio construido preexistente) a la suburbanización (la aparición de periferias metropolitanas más o menos densas, a menudo sin solución de continuidad, como la ciudad central); de la suburbanización a la periurbanización (la integración en las dinámicas metropolitanas de los antiguos núcleos rurales); de la periurbanización a la rururbanización (la difusión de las dinámicas metropolitanas hasta los antiguos espacios rurales más alejados de los núcleos primigenios). (p. 39)

De esta forma, la expansión de la urbanización en Ecuador plantea con claridad los grandes temas que han sido abordados por la literatura sobre el proceso de urbanización: la expansión de las áreas urbanas, la integración del territorio y la dispersión de la urbanización (Indovina, 2007; Muñoz, 2007; Soja, 2008). En el presente artículo nos adentramos con especial atención en el estudio de la última de estas temáticas, entendida aquí como la expansión de los usos urbanos del suelo. Como se verá, la metodología seguida consiste esencialmente en la observación de la evolución de la luminosidad artificial nocturna, como indicador de la presencia de actividad antrópica. Se trata de un método nunca utilizado con anterioridad para el caso ecuatoriano. El trabajo contiene, además de la presente introducción, tres apartados: en el primero se detalla la metodología y las fuentes complementarias; en el segundo se exponen los resultados obtenidos y, finalmente, se discuten los hallazgos y conclusiones obtenidas.

### **Metodología. La imagen satelital nocturna de la tierra como instrumento para conocimiento del proceso de urbanización**

#### **Las fuentes empleadas: potencialidades y limitaciones**

A partir de la segunda mitad del siglo xx, la medición y el estudio de los procesos de dispersión de la urbanización se han basado en muy buena medida en las fotografías aéreas y la imagen satelital diurna de la Tierra. Partiendo de estas fuentes, ha sido posible medir el alcance de las superficies artificializadas para usos urbanos y su progresiva expansión a lo largo del tiempo.

Sin embargo, en los últimos años se ha ido extendiendo el uso de la imagen satelital nocturna de la Tierra, la cual, como se verá, presenta algunas ventajas respecto a la imagen diurna. En efecto, en la última década, las imágenes satelitales nocturnas han sido empleadas para la realización de diversos estudios vinculados a temas muy diversos. Entre ellos, la localización y caracterización de conflictos armados (Li, Zhang, Huang & Li, 2015); la estimación del PIB, indicadores económicos y el nivel de desarrollo de los países (Elvidge, Baugh, Anderson, Sutton & Ghosh, 2012; Zhao, Currit & Samson, 2011; Elvidge et al., 2010); estudios demográficos y socioeconómicos (Levin & Duke, 2012; Liang, Tanikawa, Matsuno & Dong, 2014), e incluso temas relacionados con la salud, como las fluctuaciones estacionales

de enfermedades (Bharti et al. 2011). Asimismo, se han realizado estudios con las imágenes nocturnas de la serie DMSP-OLS comparando la luminosidad con variables urbanas como población, producto interno bruto, área artificializada y consumo eléctrico (Ma, Zhou, Pei, Haynei & Fan, 2012; Kyba et al., 2017), sustentando así la relación existente entre la radiación lumínica generada por las ciudades y los procesos urbanos.

Para el estudio del proceso de urbanización, el uso de la imagen satelital nocturna presenta dos ventajas principales. En primer lugar, permite una aproximación más compleja a los usos de suelo. Así, mientras la delimitación del suelo artificializado comporta una visión de carácter binario de la urbanización (urbanizado/no urbanizado), la imagen nocturna de la Tierra permite observar no solo la extensión de los usos urbanos, sino también la intensidad de los mismos. En segundo lugar, la frecuencia y la cobertura permiten estudiar las variaciones temporales de las intensidades urbanas (Nel-lo, López, Martín & Checa, 2017).

En el presente trabajo se utiliza por primera vez la imagen nocturna de la Tierra como fuente principal del estudio que analiza la evolución de la urbanización en las principales ciudades del Ecuador, considerando tanto la magnitud como la intensidad de la luminosidad nocturna. Para ello se establecerá, en primer lugar, cuál es la relación entre los procesos de urbanización y la luminosidad nocturna, para estudiar, en segundo lugar, la evolución de esta.

La metodología empleada sigue la establecida por el Grupo de Investigación sobre Energía, Territorio y Sociedad, del Departamento de Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona, para el estudio del proceso de urbanización en España (Nel-lo et al., 2017). La utilidad del método yace en el hecho de haber sido concebido para el estudio de la evolución de los usos urbanos del suelo en un periodo de veinte años, así como la evolución de la morfología urbana. El método empleado ofrece la posibilidad de establecer un umbral de luminosidad urbana, el cual permite realizar un análisis de la evolución de las superficies que han alcanzado dicho umbral en el periodo de tiempo considerado para el estudio.

Este método de análisis ha sido aplicado aquí, con algunas variantes, para el estudio de la expansión urbana en Ecuador entre 1992 y 2012, a fin de definir morfologías urbanas y procesos de urbanización en las principales ciudades del país. Así, como se verá, se ha establecido, en primer lugar, el umbral de luminosidad urbana para las principales ciudades del Ecuador. Luego se analiza la magnitud e intensidad de luminosidad producida por los asentamientos humanos, y se describe la evolución de la luminosidad en los años que cubre el estudio, considerando el crecimiento por periodos de cada cuatro años, es decir 1992, 1996, 2000, 2004, 2008 y 2012.

Como fuente principal se utilizaron las imágenes procedentes del National Geophysical Data Center, de la Nacional Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA) del gobierno de los Estados Unidos de América. El Defense Meteorological Satellite Program-Operational Linescan System (DMSP-OLS) mantiene satélites que monitorean diversos aspectos del ambiente. Entre los productos elaborados se encuentran imágenes generadas por sensores satelitales que captan la luminosidad nocturna proveniente de la Tierra. A través de estas imágenes se logra observar la

iluminación artificial que generan los usos antrópicos en el globo terrestre. Los sensores recolectan imágenes de una franja de 3.000 km sobre la superficie del globo, para lo cual realizan una cobertura global dos veces al día.

Las imágenes empleadas forman parte de la versión 4 de la serie de imágenes satelitales nocturnas multitemporales del DMSP-OLS, las cuales abarcan una temporalidad de 22 años, desde 1992 a 2013. Son archivos georreferenciados en formato raster que poseen una resolución con 30 segundos de arco, 1.000 x 1.000 m aproximadamente. Los píxeles de estas imágenes contienen valores de sensibilidad lumínica, corresponden a datos ponderados que se encuentran en un rango de 0 a 63, siendo 63 el valor que representa la mayor luminosidad. Las imágenes empleadas son el resultado de un procesamiento de datos realizado por el NOAA. Están generadas con compuestos libres de nubes, se excluye en ellas el deslumbramiento solar y lunar; además, la serie de imágenes empleadas solo contiene datos de luces persistentes, descartando eventos efímeros, y con una limpieza del ruido de fondo.

Al realizar un análisis de los procesos urbanos presentes en el territorio ecuatoriano, se han tomado como base los principales centros poblados, los cuales corresponden a 28 asentamientos de jerarquía de Metrópolis, Nacional y Regional, según la tipología establecida en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017,<sup>1</sup> y albergan al 78% de la población urbana ecuatoriana. En su mayoría son capitales de provincia, y los demás se consideran asentamientos con roles importantes en el entorno en el que se emplazan, distribuidos por todo el territorio (figura 1). Para este estudio se ha excluido la región insular, Galápagos, ya que constituye en su totalidad un Parque Nacional en el cual se generan procesos de urbanización controlados y diferentes de los continentales.

Con el fin de contrastar las imágenes nocturnas con los datos ya existentes sobre la artificialización del suelo, se emplearon básicamente dos fuentes de información generales elaboradas por procesos de teledetección. La primera corresponde al Mapa de Cobertura y Uso de la Tierra del Ecuador Continental generado por el Ministerio del Ambiente (MAE) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP) para el periodo 2013-2014,<sup>2</sup> el cual cubre todo el Ecuador Continental, es decir, 250.000 km<sup>2</sup>, con una escala 1:100.000. Esta fuente de información distingue, dentro de las áreas denominadas antrópicas, áreas pobladas e infraestructura. La segunda fuente de información considera la Cartografía Temática del Ecuador, generada por el proyecto del Sistema Nacional de Información de Tierras Rurales e Infraestructuras Tecnológicas (Sigtierras), proyecto emblemático del MAGAP.<sup>3</sup> Esta fuente presenta datos sobre la cobertura y uso de la tierra a una escala 1:25.000, con año de publicación 2015. El ámbito de estudio de este proyecto abarca 122.000 km<sup>2</sup>, superficie que cubre la mayor parte de la Amazonía ecuatoriana, parte de la Sierra y una pequeña área de la Costa, abarcando 14 de los 28 asentamientos del estudio. Esta fuente tiene un mayor nivel de detalle que la

1 *Buen vivir. Plan nacional 2013-2017. Todo el mundo mejor* (Quito: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013), p. 359. En <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-del-buen-vivir-2013-2017-de-ecuador>

2 Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Sistema Nacional de Información. En <http://sni.gob.ec/mapa-cobertura-uso>

3 Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. En <http://fliphtml5.com/wtae/wyjo>

anterior en la definición del territorio debido a la mayor resolución de los insumos empleados, que le permiten distinguir áreas pobladas, zonas edificadas, áreas periurbanas y en proceso de urbanización. Estos datos han sido facilitados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades)

Además de estas dos fuentes que emplean como herramienta base la teledetección, se ha utilizado, a efectos comparativos, una fuente distinta: el mapa de densidades generadas por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cuenca (GADMC), obtenido por un procesamiento de información territorial secundaria, que toma como base la dotación de servicios para la representación cartográfica de la población sobre el territorio.<sup>4</sup>

Cabe mencionar que para una segunda fase de la presente investigación se está trabajando sobre la nueva serie de imágenes satelitales Versión 1 VIIRS Day/Night Band Nighttime Lights, las cuales proporcionan datos sobre la radiación nocturna cuyos valores corresponden a niveles de radiación en nanoWatts/(cm<sup>2</sup>/sr).<sup>5</sup>

### **Premisa básica: Definición de umbral de luminosidad urbana**

Considerando que el objetivo del estudio es analizar el proceso de urbanización en el territorio, las superficies obtenidas a través de este método son consideradas un indicador del proceso de ocupación del suelo con usos urbanos. Siendo así, el umbral de luminosidad urbana es concebido como un valor normativo que permite comparar diversos periodos temporales, allí donde no se cuenta con mapas de coberturas de suelo. El umbral se define como el nivel de luminosidad que incluye un mayor porcentaje de suelo artificializado por usos urbanos, a la vez que un menor porcentaje de área iluminada no artificializada para estos fines.

Para determinar el umbral de luminosidad urbana se realiza un cruce de información entre la imagen satelital nocturna y diversas fuentes relativas a la extensión de la artificialización del suelo. Para este análisis se contempla circunferencias de radios de 25 km generados desde los centroides de los 28 asentamientos urbanos identificados. El radio de 25 km ha sido determinado por constituir una distancia que abarca los procesos urbanos vinculados a los principales centros poblados del Ecuador y evita que se generen demasiados solapamientos entre asentamientos que se encuentran muy próximos. Tomando este ámbito, también se descartan asentamientos urbanos menores donde no existe mayor actividad antrópica y que no generan suficiente luminosidad para ser considerados dentro de este análisis, como ocurre en gran parte de la Amazonía. La figura 1 muestra la imagen satelital

4 Véase I. Municipalidad de Cuenca / Universidad del Azuay, *Formulación del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Cantón Cuenca*. Tomo I: Diagnóstico Sectorial e Integrado (enero-diciembre 2011). En [https://drive.google.com/file/d/1FCgwqLLRt7aWtVsu3e2k-1E\\_jZ9qaUKK/view](https://drive.google.com/file/d/1FCgwqLLRt7aWtVsu3e2k-1E_jZ9qaUKK/view). Todos los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial están disponibles en <http://sni.gob.ec/pdyot>

5 Esta nueva serie de imágenes posee una mayor calidad y resolución, pasa la cuantificación radiométrica de 6 bits en las DMSP a 14 bits, y presenta una amplia gama de detección radiométrica. Además, la serie provee imágenes generadas por promedios mensuales y anuales correspondientes a una temporalidad de seis años, desde 2012 a 2017, lo que proporciona un amplio abanico de posibilidades de análisis.

nocturna con sus distintas intensidades, donde se observa que las mayores intensidades coinciden con los centros poblados.

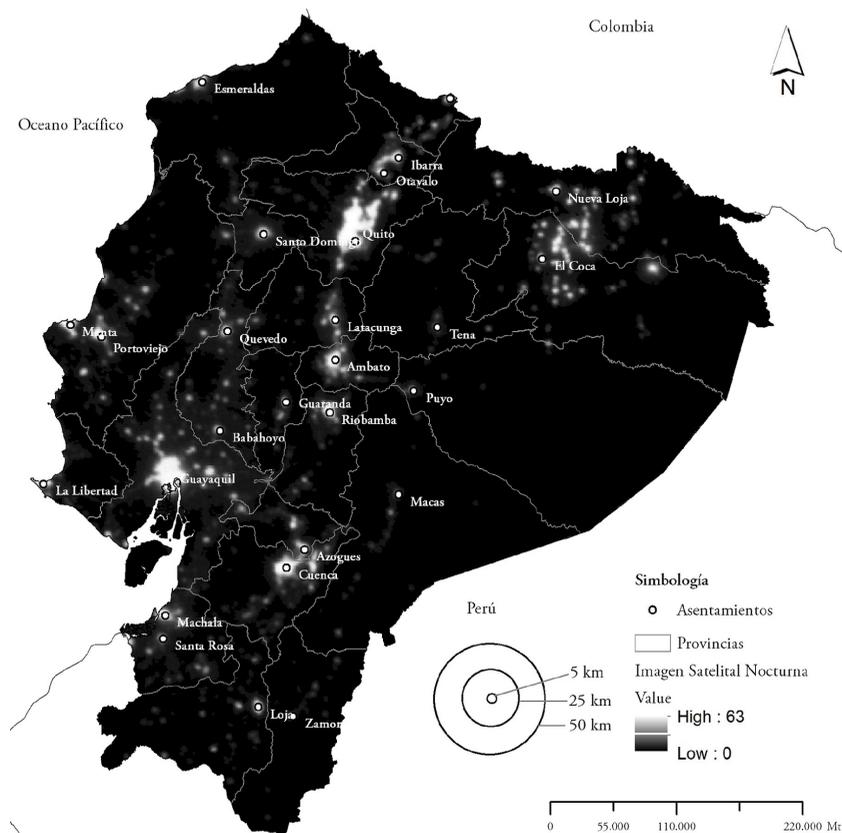


FIGURA 1 | Imagen satelital nocturna, 2013

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA IMAGEN SATELITAL NOCTURNA, 2013 DMSP-OLS

Con el cruce realizado y definido el ámbito de análisis, se examinan los datos interseccionados para determinar el valor del umbral. En la tabla 1 se presentan, a modo de ejemplo para la descripción de la metodología, los datos obtenidos con el cruce de información entre áreas urbanas definidas del MAE-MAGAP, por una parte, y la imagen satelital nocturna, por la otra. Iniciando desde el pixel de luz 63, que es el de mayor luminosidad, la superficie que ha alcanzado este nivel de luminosidad (Área Iluminada) irá aumentando según se disminuya la intensidad lumínica, lo cual conlleva un aumento de la superficie urbana incluida en la superficie iluminada (Área Intersectada). La columna que contiene el cociente generado por el Área Intersectada y Área Total muestra la relación entre el área urbana iluminada y el Área Total analizada, la cual incluye el área iluminada y el área urbana no intersectada. El valor máximo de esta columna permite identificar el umbral que incluye la mayor

extensión de suelo urbano y, a la vez, una menor extensión de suelo no urbano. Así, en la tabla 1 se observa cómo este cociente va ascendiendo desde el pixel 63, hasta llegar a un valor máximo en el pixel 56. Es decir que, dentro del ámbito de las 28 áreas consideradas, el nivel de luminosidad de 56 pixeles es el que tiene una máxima correspondencia con las áreas urbanizadas. A partir de este nivel, los incrementos de superficie correspondientes a niveles de luminosidad inferiores incluyen un mayor porcentaje de suelo no artificializado para usos urbanos, que suelo artificializado. Es así como este nivel de máxima correspondencia es el que determina lo que se ha denominado umbral de luminosidad urbana.

PIXEL	ÁREA URBANA (KM <sup>2</sup> )	ÁREA ILUMINADA (KM <sup>2</sup> )	ÁREA INTER-SECTADA (KM <sup>2</sup> )	URBANA NO INTER-SECTADA (KM <sup>2</sup> )	LUZ NO INTER-SECTADA (KM <sup>2</sup> )	ÁREA TOTAL (KM <sup>2</sup> )	INTER-SECTADA / ÁREA TOTAL (%)	ÁREA URBANA CONSIDERADA (%)
63	1.550,1	422,5	338,8	1.211,3	83,7	1.633,7	20,7%	21,9%
62	1.550,1	822	600,8	949,3	221,2	1.771,3	33,9%	38,8%
61	1.550,1	1.064,1	717,2	832,8	346,9	1.897	37,8%	46,3%
60	1.550,1	1.238,7	796,8	753,2	441,8	1.991,9	40,0%	51,4%
59	1.550,1	1.391	852,3	697,7	538,7	2.088,7	40,8%	55,0%
58	1.550,1	1.520,1	894,3	655,8	625,8	2.175,9	41,1%	57,7%
57	1.550,1	1.634,5	934,2	615,9	700,3	2.250,3	41,5%	60,3%
56	1.550,1	1.768,4	975	575,1	793,5	2.343,5	41,6%	62,9%
55	1.550,1	1.890,8	1.006,4	543,6	884,4	2.434,4	41,3%	64,9%
54	1.550,1	2.008,4	1.039,5	510,6	968,9	2.519	41,3%	67,1%
53	1.550,1	2.103	1.063	487,1	1.040	2.590,1	41,0%	68,6%
52	1.550,1	2.195,9	1.086,1	464	1.109,8	2.659,9	40,8%	70,1%
51	1.550,1	2.302,3	1.104	446,1	1.198,3	2.748,4	40,2%	71,2%
50	1.550,1	2.407,9	1.126,2	423,9	1.281,8	2.831,8	39,8%	72,7%
49	1.550,1	2.509	1.144,2	405,9	1.364,8	2.914,9	39,3%	73,8%
48	1.550,1	2.608,6	1.159,9	390,2	1.448,7	2.998,8	38,7%	74,8%
47	1.550,1	2.707,3	1.176,1	374	1.531,2	3.081,2	38,2%	75,9%
46	1.550,1	2.810,1	1.187,9	362,1	1.622,2	3.172,2	37,4%	76,6%
45	1.550,1	2.913,4	1.206,9	343,1	1.706,5	3.256,6	37,1%	77,9%
44	1.550,1	3.011,2	1.222,3	327,8	1.789	3.339	36,6%	78,9%
43	1.550,1	3.126,1	1.235,3	314,7	1.890,8	3.440,9	35,9%	79,7%
42	1.550,1	3.248,1	1.253,3	296,8	1.994,8	3.544,9	35,4%	80,9%
41	1.550,1	3.347,1	1.264,5	285,6	2.082,6	3.632,7	34,8%	81,6%

**TABLA I | Cruce de niveles de luminosidad con áreas urbanas en el conjunto de 28 asentamientos en un ámbito 25 km de radio**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL MAE E IMÁGENES DMSP-OLS

A fin de comparar y validar los resultados obtenidos con los radios de 25 km alrededor de las principales áreas urbanas, se ha realizado un trabajo similar en que se incluyen diferentes ámbitos de estudio: el conjunto del área del Ecuador continental, y los espacios conformados por circunferencias de 50 km, considerando así un territorio más amplio y otro de 5 km de radio que abarca los núcleos centrales de los asentamientos. De este modo se han obtenido los umbrales de luminosidad urbana que se derivarían en la consideración del conjunto del territorio nacional

en el continente, desde una delimitación más amplia de los entornos urbanos hasta otra más restringida.

La tabla 2 muestra los resultados obtenidos, identificándose valores referentes al pixel de máxima correspondencia entre áreas intersectadas y Área Total para cada uno de los ámbitos considerados y las dos fuentes utilizadas. En este artículo se han omitido los cálculos, por temas de extensión. Como puede verse, el umbral de luminosidad urbana oscila, según los casos, entre los pixeles 50 y 56. Aunque es evidente que los valores de máxima correspondencia obtenidos con la fuente de información de Sigierras son menores, esto se debe a que con un nivel inferior de luminosidad se abarca más suelo, lo que está acorde con los datos de esta fuente, puesto que ella incluye mayor cantidad de suelo con usos urbanos, por la escala y el nivel de detalle que presenta.

En términos generales, puede afirmarse que mientras menor es el ámbito de estudio, existe una mayor correspondencia con el área urbana considerada. Esto significa que el umbral de luminosidad establecido con el radio de 5 km abarca un mayor porcentaje de suelo urbano, tanto si lo comparamos con el área iluminada como si lo hacemos con el total del área urbana establecida por las fuentes antes mencionadas. Por otro lado, al considerar los ámbitos de 25 km, se estaría incluyendo suelos más vinculados con los procesos de urbanización próximos a los asentamientos analizados. En cambio, al considerar los ámbitos de 50 km de radio, se abarca un territorio bastante extenso, en el cual se incluyen procesos de urbanización menores que se desarrollan en áreas más alejadas de los principales centros; en este caso, sin embargo, la correspondencia con el Área Intersectada y el Área Total disminuye considerablemente. Finalmente, al considerar todo el territorio continental, se observa que los datos referidos al umbral de luminosidad urbana, los porcentajes de suelo urbano con respecto al porcentaje de área urbana considerada y el porcentaje de Área Intersectada con respecto al Área Total, son similares a los obtenidos en el ámbito de 50 km. Ello permite concluir que la existencia de asentamientos menores que se encuentran fuera del ámbito de 50 km no afecta de manera significativa la relación entre las variables de luz y las áreas urbanas.

FUENTE	MAE-MAGAP				SIGTIERRAS				
	ÁMBITO	CONTINENTE	50 KM	25 KM	5 KM	CONTINENTE	50 KM	25 KM	5 KM
Máxima coincidencia		54	54	56	52	50	50	50	52
Área de estudio (km <sup>2</sup> )		248.744	129.954	43.898	2.152	122.275	56.272	21.576	1.086
Área urbana (km <sup>2</sup> )		2.031	1.848	1.550	654	992,2	817	678	330,2
Intersectada/Área total		35%	36%	41%	49%	24%	28%	33%	50%
% área urbana considerada		52%	57%	62%	81%	34%	42%	50%	72%

**TABLA 2 | Valores de máxima coincidencia entre áreas urbanas y niveles de luminosidad**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL MAE E IMÁGENES DMS-OLS

También se ha querido explorar si el umbral de luminosidad varía según las áreas geográficas. A estos efectos se han agrupado los datos por regiones naturales –Costa, Sierra y Amazonía– tratando de identificar las posibles variaciones derivadas de las condiciones físicas, la evolución histórica y las condiciones socioeconómicas de cada ámbito. Según los datos que se presentan en la tabla 3, la Sierra posee un umbral de luminosidad urbana superior al del resto de regiones, lo que indicaría que las áreas urbanas de la Sierra emiten más luz, en términos medios, por superficie ocupada, y las áreas urbanas de la Amazonía emiten menos luz.

FUENTE	MAE - MAGAP						SIGTIERRAS			
REGIÓN	ÁREA	UMBRAL	LUMINOSIDAD MÁXIMA	UMBRAL	ÁREA URBANA (KM <sup>2</sup> )	ÁREA URBANA CONSIDERADA (%)	UMBRAL	UMBRAL	ÁREA URBANA (KM <sup>2</sup> )	ÁREA URBANA CONSIDERADA (%)
Costa	Babahoyo	54	55	49	17,4	34	43	-	-	-
	Esmeraldas		60	43	31,6	72		-	-	-
	Guayaquil		63	59	314,8	84		-	-	-
	La Libertad		62	46	74,3	58		-	-	-
	Machala		62	57	55,8	49		54	56,4	50
	Manta		63	53	82,9	67		-	-	-
	Portoviejo		61	46	51	56		-	-	-
	Quevedo		60	40	40,9	61		-	-	-
	Santa Rosa		62	57	58	47		-	-	-
	Santo Domingo		57	42	72,3	74		42	70	58
Sierra	Ambato	60	63	61	61,8	49	53	55	106	56
	Azogues		63	63	42	47		52	133,4	67
	Cuenca		63	63	46,8	59		55	163,9	66
	Guaranda		56	52	7,4	39		45	14,6	31
	Ibarra		62	56	35,9	40		-	-	-
	Latacunga		62	61	18	42		41	57,3	53
	Loja		61	51	36,7	60		-	-	-
	Otavalo		62	51	61,1	41		-	-	-
	Quito		63	60	408,6	80		-	-	-
	Riobamba		63	61	40,3	58		60	45,8	56%
Tulcán	59	50	11,5	60	-	-	-			
Amazonía	El Coca	44	59	53	34,2	55	37	53	28,3	42%
	Macas		43	33	11,4	57		20	25,9	34%
	Nueva Loja		59	52	22,7	60		47	34,5	44%
	Puyo		50	18	28,2	75		31	32,5	34%
	Tena		45	30	20,9	52		30	25,6	38%
	Zamora		29	25	0,9	74		19	10,1	23%

**TABLA 3 | Valores de máxima coincidencia entre áreas urbanas y área total por asentamientos en ámbitos de 25 km de radio**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DEL MAE E IMÁGENES DMSP-OLS

La tabla también permite constatar cómo, sin menoscabo de la posibilidad de establecer un umbral válido para el conjunto de los ámbitos considerados, el umbral de luminosidad urbana varía en cada uno de ellos. Eso se debe a que los asentamientos

se encuentran en distintas zonas del territorio y a que cada uno posee características diversas. Así, los asentamientos con mayores extensiones producen una mayor intensidad lumínica y cubren más áreas de luz que los asentamientos menores. La luminosidad también depende de otros factores, como la cobertura de energía eléctrica, hábitos de consumo energético, calidad de infraestructura pública, densidad del asentamiento y estado del proceso de urbanización, entre otros.

Así, utilizando los datos del MAE, de manera general se mantiene la relación existente a nivel regional, donde los asentamientos de la Sierra presentan los umbrales más elevados, los que varían entre 50 y 63, seguidos de los de la Costa, que varían entre 40 y 59, y luego los de la Amazonía, que varían entre 18 y 53. Quito y Guayaquil, las ciudades más extensas del país, han alcanzado umbrales de luminosidad más o menos similares, 60 y 59. Los asentamientos más pequeños –Macas, Puyo y Zamora, emplazados en la región amazónica–, presentan los umbrales más bajos, 33, 18 y 26 respectivamente. De esta forma, con los datos presentados en la tabla 3 se determinaría que el umbral de luminosidad urbana está vinculado con la extensión de suelo artificializado de cada asentamiento.

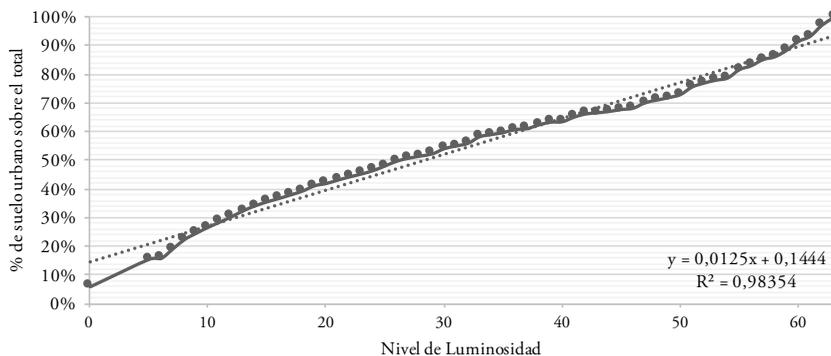
En la misma tabla se han identificado los niveles máximos de luminosidad que alcanzan las áreas urbanas de cada asentamiento, donde se observa que, dados los resultados obtenidos con la fuente del MAE, son varios los asentamientos que alcanzan el nivel máximo de luminosidad (63), lo que implica que en estas áreas urbanas se ha producido una saturación lumínica en las imágenes empleadas. La mayoría de las ciudades, donde se presenta este fenómeno superan los 300.000 habitantes. Por otro lado, las ciudades que concentran poblaciones inferiores a los 70.000 habitantes alcanzan un nivel máximo de luminosidad de 50.

También, a fin de corroborar que el ámbito de 25 km es el más propicio para el análisis de procesos urbanos de los principales asentamientos, se realizó una comparación de los umbrales de luminosidad urbana correspondientes al ámbito de 50 km radio y al de 5 km, aunque por cuestiones de extensión únicamente se mencionan los resultados. Es así como se ha corroborado que, si se disminuye del ámbito de 50 km al de 25 km, se excluye suelo que corresponde al asentamiento próximo y se obtiene un umbral más propio del asentamiento considerado, tanto en los casos donde aumenta el umbral como en aquellos donde disminuye. En cambio, cuando se considera las variaciones entre los umbrales de 25 km a 5 km, es lógico pensar que, al tomar únicamente las zonas centrales de los asentamientos, los umbrales sean superiores. En la mayoría de los casos esto es lo que sucede, obteniéndose umbrales con valores más elevados. En los pocos casos en los que disminuye el umbral de luminosidad, ello se debe a dos fenómenos. El primero es que el círculo de 25 km está superpuesto al núcleo del asentamiento vecino, lo que sucede con Sangolquí, que prácticamente está conurbado con Quito; Otavalo, que está próximo a Ibarra; Azogues, próximo a Cuenca; y Santa Rosa, próxima a Machala. Estas cuatro ciudades, de las 28 consideradas, disminuyen sus umbrales debido a que sus ciudades vecinas generan una mayor luminosidad. Al momento de considerar únicamente los 5 km de radio, se evita esta superposición y se obtienen valores del núcleo del asentamiento. El fenómeno opuesto se evidencia en la región norte de la Amazonía, donde las ciudades de El Coca y Nueva Loja poseen niveles

de luminosidad inferiores en el ámbito de 5 km, debido a que, al disminuir de 25 a 5 km, se excluyen áreas con mayores niveles de luminosidad, pero que corresponden a infraestructuras antrópicas destinadas a complejos petroleros y de investigación. Estos usos son puntuales en el territorio; y por el tipo de actividades que se allí realizan, generan mayores niveles de luminosidad que los asentamientos que analizamos para el estudio de los procesos urbanos. Los valores obtenidos en zonas próximas a los asentamientos de El Coca y Nueva Loja corresponden a llamaradas de gas y usos vinculados a la extracción petrolera.

Finalmente, con el fin de incorporar datos de diferente índole que puedan ser contrastados con los ya obtenidos, y corroborar la relación que existe entre la luminosidad y los tejidos urbanos a partir de otras fuentes, se ha tomado como muestra el cantón Cuenca. Para este cruce de variables, se ha considerado la base de datos referentes a densidad poblacional elaborada por el GADM. Esta fuente emplea un método distinto de la teledetección para la localización de usos residenciales, por lo que se incluyen áreas con usos urbanos que no están consideradas en las otras fuentes, por el nivel de detalle o la falta de continuidad con los centros urbanos mayores. Esta fuente corresponde al año 2010, por lo cual la imagen satelital nocturna con la que se ha realizado el cruce corresponde al mismo año. Se observó que la máxima coincidencia entre luminosidad y áreas urbanas se encuentra en el pixel 44, coincidencia que implica una relación entre área urbana iluminada con respecto al Área Total de 55,16% y abarca un 75,6% del área considerada con usos urbanos.

Los datos obtenidos reflejan que los niveles de luminosidad más bajos alcanzan porcentajes de suelo urbano menos urbanizados, mientras que los pixeles de mayor luminosidad (63) se encuentran completamente urbanizados. En la figura 2 se observa una relación constante entre nivel de luminosidad y nivel de urbanización, la cual alcanza un  $R^2$  de 0,98. Con ello se confirma de manera fehaciente la relación según la cual a mayor luminosidad, mayor nivel de urbanización.



**FIGURA 2 | Relación entre luminosidad y porcentaje de suelo urbano**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE DMS-OLS Y DENSIDADES DEL GADM

Una vez obtenidos los valores de los cruces de información con las fuentes consideradas, corresponde definir finalmente el umbral de luminosidad urbana que se utilizará de forma normativa para el estudio del conjunto de las áreas urbanas incluidas.

Analizando los niveles de máxima coincidencia obtenidos de la fuente MAE-MAGAP, se observó que estos no contemplan gran parte del suelo que se encuentra en proceso de consolidación. Por su parte, los umbrales derivados de Sigtierras, a pesar de la gran precisión de esta fuente —que incluye núcleos de población, áreas en proceso de urbanización, áreas periurbanas y demás infraestructura inmersa en estos tejidos urbanos—, no abarcan pequeñas zonas que claramente tienen usos urbanos. Finalmente, con la información del GADMC se obtiene un nivel de luminosidad más bajo, con lo que se abarca más suelo, sobre todo áreas con edificaciones de vivienda dispersa que corresponden a zonas con usos urbanos que no se encontraban identificadas en las anteriores fuentes de información. A la vista de estos datos, se ha adoptado el valor 44 como umbral de luminosidad urbana e indicador para determinar la evolución del proceso de urbanización en el periodo establecido (1992-2012). Como se ha visto, dicho valor se corresponde exactamente con el derivado de la información del GADMC y no se encuentra lejos de la media de los valores obtenidos para el conjunto de las áreas considerada a partir de las fuentes MAE-MAGAP (56) y de Sigtierras (50).

### **Resultados. Evolución de los usos urbanos de suelo a partir de imágenes satelitales**

Establecido el umbral de luminosidad urbana más adecuado para el análisis del proceso de urbanización en Ecuador, puede procederse al estudio de la evolución temporal de la luminosidad. A ello se dedica el presente apartado. El análisis se llevará a cabo en tres etapas: en la primera se expondrá los valores medios de luminosidad nocturna en el radio de 25 km alrededor del centroide de las 28 áreas urbanas seleccionadas y su variación en el periodo 1992-2012. A continuación, se presenta un análisis de la superficie cubierta por el umbral de luminosidad urbano establecido en el apartado anterior, y su evolución durante estos últimos veinte años, así como la variación de las áreas con luminosidad urbana por periodos de cuatro años. Finalmente se presenta la relación de la luminosidad con variables que influyen en las dinámicas urbanas.

Para el desarrollo de este apartado, se ha excluido de los mapas y tablas los valores obtenidos para el asentamiento de Sangolqui, que en buena medida hacen referencia a la luz emitida por su ciudad vecina, Quito, dado que sus centroides se encuentran muy próximos.

#### **La evolución de los usos urbanos según la luminosidad nocturna**

Veamos, en primer lugar, cuál ha sido la evolución de la luminosidad media en el conjunto de las 28 áreas estudiadas. La luminosidad media corresponde a un valor obtenido mediante el cociente de la suma de los valores de luminosidad por cada unidad de superficie, dividido por la superficie total del ámbito considerado.

La luminosidad media obtenida de manera general para todos los asentamientos pasó de 3,95 en el año 1992 a 11,04 en 2012; es decir, que se multiplicó por 2,8 veces su valor en dos décadas. Esta evolución nos muestra que en Ecuador la intensidad lumínica ha aumentado de manera considerable, a un ritmo muy superior al de la población, que se multiplicó por 1,5 según los censos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) de 1990 y 2010, pasando de 9.648.189 a 14.483.499. El incremento relativo de la luminosidad también es muy superior al del PIB per cápita, que, a precios constantes en miles, según el Banco Mundial pasó de 3.782 en 1992 a 5.140 en 2012; es decir, un incremento de 35%.

Establecida la luminosidad media para el conjunto de las áreas estudiadas, se ha determinado de manera específica la luminosidad media para cada asentamiento, con el objetivo de visualizar las diferencias territoriales existentes. De manera general, el aumento de la intensidad lumínica de la mayoría de asentamientos supera el 200%. Así, el asentamiento con mayor luminosidad media para el año 2012 es Quito (32,8) superando ligeramente a Guayaquil (29,7). Estos partían ya en 1992 de unos niveles de luminosidad media elevados, por lo que sus incrementos, en términos relativos, no han sido tan acentuados como en otras áreas. Las ciudades amazónicas son las que mantienen los umbrales de luminosidad media más bajos, a excepción de Nueva Loja y El Coca que, como hemos dicho, constituyen casos especiales. En cuanto regiones naturales, tanto la Costa (14,6) como la Sierra (15) mantienen niveles de luminosidad media similares para el año 2012, puesto que las dos regiones contienen los dos grandes centros de atracción de población, mientras que la Amazonía (4,3) presenta la luminosidad media más baja. Estos niveles de luminosidad se han incrementado a más del doble desde 1992 en todas las regiones.

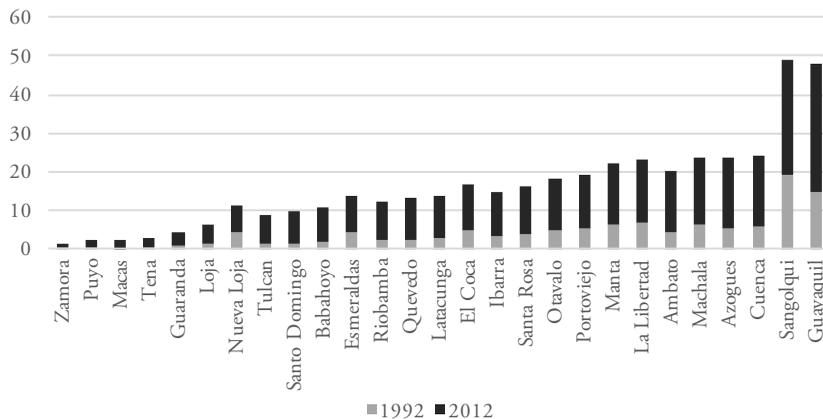


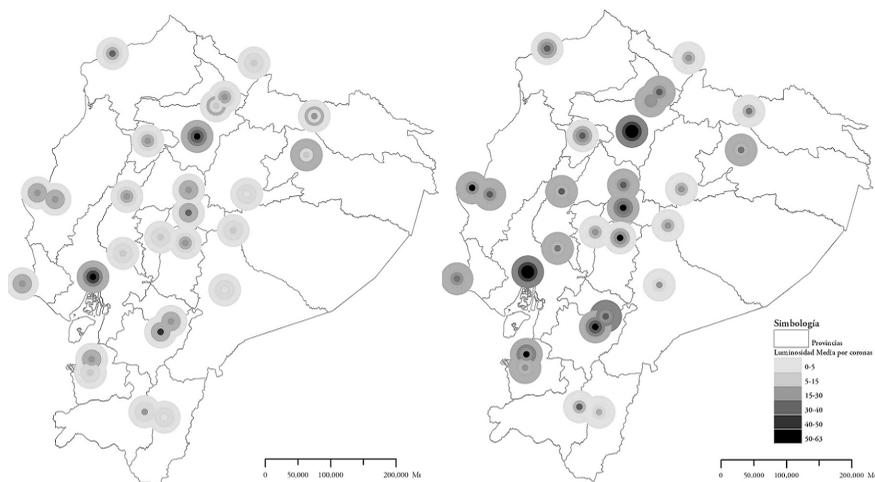
FIGURA 3 | Nivel de luminosidad media

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DMSP-OLS

Establecida la luminosidad media para el conjunto de áreas estudiadas y por asentamiento, resulta ahora conveniente estudiar su evolución territorial a lo largo del periodo en consideración, para observar si el incremento de la luminosidad tiene

lugar de forma más o menos continuada. Para ello es útil recurrir a un análisis por coronas, que permite determinar la continuidad y dispersión de las manchas de luz, para lo cual se han identificado cuatro coronas: la primera constituida por un radio de 5 km, y el resto compuesto por la superficie de la circunferencia del radio que se indica, menos la superficie de las coronas inferiores. El resto de las coronas tiene un radio de 10, 15 y 25 km.

De manera general, con base en los resultados obtenidos y según se presenta en la figura 4, se evidencia como tendencia general la reducción gradual de los niveles de luminosidad media a medida que nos alejamos de la corona central.



**FIGURA 4 | Nivel de luminosidad media por coronas en 1992 y 2012**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE DMSP-OLS

Al considerar los asentamientos más poblados, Quito y Guayaquil, se observa que alcanzan luminosidades medias superiores al resto de asentamientos tanto para el año 1992 como para 2012. Estas dos ciudades, al ser tan extensas, mantienen niveles de luminosidad elevados en todas las coronas, aunque también con reducciones graduales según nos alejamos del centro. En 2012, Quito alcanzó un nivel de luminosidad media en la primera corona de 61,7; y en la última corona, un nivel de 24,1. Guayaquil, en tanto, pasó de 62,2 en la primera corona a 17,2 en la última. Son estos valores los más elevados en comparación con el resto de asentamientos.

Por el lado contrario, al considerar las ciudades que abarcan menor volumen de población –Zamora, Macas, Puyo y Tena, todas localidades amazónicas– se observa que los niveles de luminosidad disminuyen de manera considerable, ya en la en la primera corona presentan niveles inferiores a 25, mientras en la segunda están por debajo de 7, con lo cual se evidencia que la mayor intensidad lumínica se concentra en un ámbito de 5 km de radio.

El análisis por coronas, además de mostrar la reducción gradual de la luz desde el centro de los asentamientos, permite constatar la existencia de procesos de urbanización consolidados discontinuos. Así, se visualiza que algunas ciudades que no

siguen la tendencia general –la tercera y cuarta coronas de Babahoyo y Quevedo, por ejemplo– mantienen niveles de luminosidad superiores a las de la segunda corona. Igualmente, en el ámbito de El Coca y Nueva Loja, las coronas externas mantienen luminosidades medias elevadas por áreas artificializadas próximas al centro de los asentamientos, que son infraestructuras de carácter extractivo.

### **Evolución de superficies de suelo con intensidad lumínica urbana**

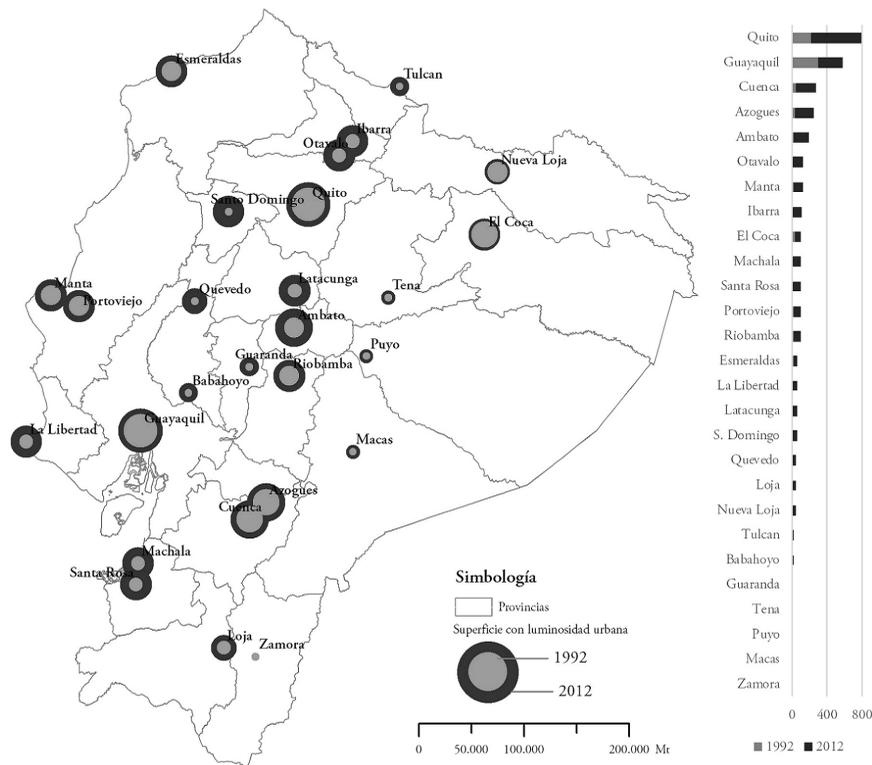
Para analizar la evolución de las superficies vinculadas a los procesos urbanos en el territorio a través de la evolución de la luminosidad, se considerará el umbral de luminosidad urbana establecido anteriormente, el cual delimita las superficies que han alcanzado un nivel de luminosidad igual o superior a 44. Este nivel, según el método aplicado, es el que tiene una mayor correspondencia con los suelos de usos urbanos; ha sido verificado para el conjunto de los asentamientos estudiado dentro de los radios de 25 km de manera general y para cada uno de ellos.

Tomando en conjunto los asentamientos analizados, para el año 2012 existe una superficie de 2.982 km<sup>2</sup> con niveles de luminosidad urbana, lo cual corresponde a un 6,01% del suelo considerado para este análisis. En términos comparativos, el estudio realizado por Nel-lo et al. (2017) para 48 ciudades españolas detectaba niveles de luminosidad urbana en el 5,9% del territorio comprendido dentro del radio de 50 km alrededor de los centroides urbanos. En un análisis por ciudades, se observa que las superficies con niveles de luminosidad urbana abarcan mayores extensiones en el ámbito de Quito (792 km<sup>2</sup>) y Guayaquil (579 km<sup>2</sup>). Para el resto de ciudades, con poblaciones que, dentro de sus ámbitos de estudio, abarcan entre 600.000 y 200.000 habitantes, las superficies con intensidades de luminosidad urbana varían entre 250 km<sup>2</sup> y 40 km<sup>2</sup>. Los asentamientos menores con menos de 100.000 habitantes presentan superficies iluminadas inferiores a los 40 km<sup>2</sup>. Se ha determinado que existe una relación entre superficie con luminosidad urbana y población del ámbito de  $R^2=0,92$ , lo cual es obviamente un valor significativo, con lo que se puede concluir que la superficie iluminada está vinculada de manera directa con la población que abarca el área urbana.

Una vez obtenidos los datos relativos a las superficies del conjunto de asentamientos y por asentamientos, se ha analizado la localización de estas áreas por coronas. En valores generales del conjunto de asentamientos, al examinar la relación entre superficie con luminosidad urbana y superficie de coronas, resulta evidente que las superficies disminuyen desde la primera corona hasta la última. En el conjunto de los asentamientos, esta relación disminuye del 53% en la primera corona, a 14% en la corona de 10 km, 5% en la de 15 km y 1% en la última corona, la de 25 km. Es decir, al igual que la luminosidad media ponderada, la superficie se concentra en la primera corona y disminuye de manera gradual hasta la última corona.

Definidas las superficies con luminosidad urbana para el año 2012 por asentamiento, se ha analizado la evolución de la luminosidad desde el año 1992, lo cual ofrece una perspectiva temporal adecuada para visualizar el crecimiento de las ciudades y las posibles desigualdades territoriales que se han generado entre ellas (los valores por ciudades se presentan en la figura 5). Desde 1992, se observa un incremento sustancial de las áreas con niveles de luminosidad urbana, la cual

se ha multiplicado prácticamente por cuatro hasta el año 2012. En 1992 existían 785,4 km<sup>2</sup> con un valor de luminosidad superior o igual a 44 (umbral definido como de luminosidad urbana para Ecuador), el cual se ha incrementado hasta 2012, cuando alcanza una extensión de 2.982 km<sup>2</sup>; es decir, que la superficie con niveles de luminosidad urbana se ha multiplicado por 3,8.

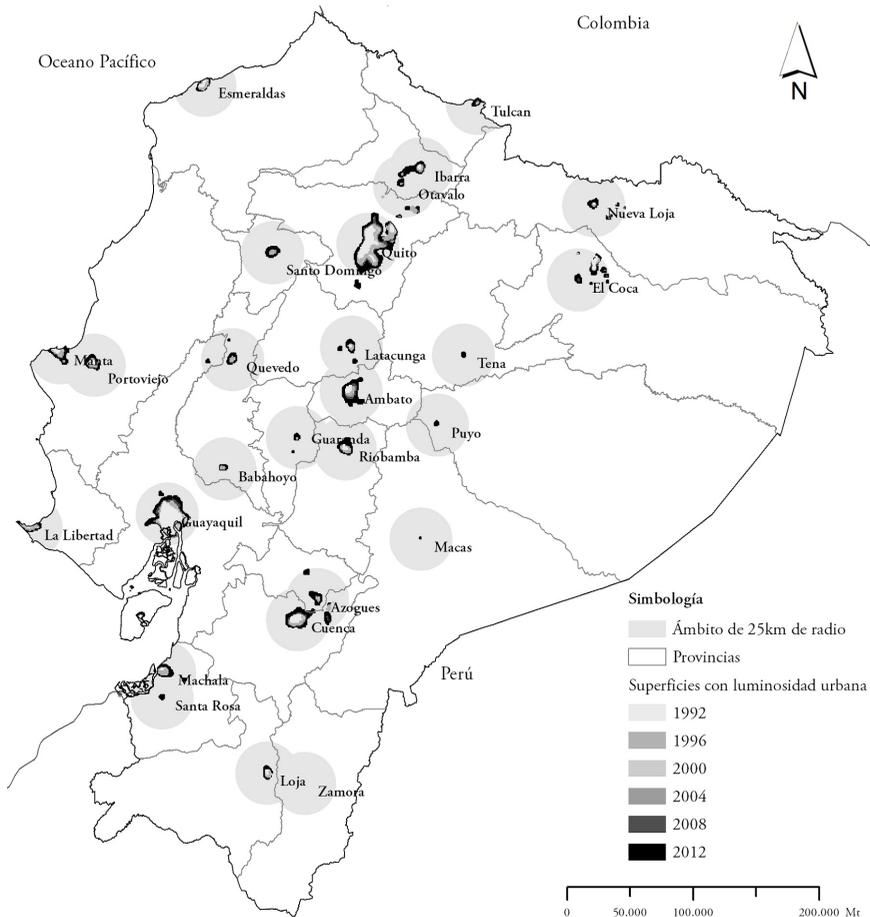


**FIGURA 5 | Evolución de superficie de suelo con niveles de luminosidad urbana entre 1992-2012**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE DMSP-OLS

En la figura 5 se ilustra que Guayaquil y Quito, en valores absolutos, registran los mayores incrementos de superficie, con 276 y 568 km<sup>2</sup> respectivamente. Ello aunque, de manera general, se ha observado que las ciudades de escala intermedias son las que porcentualmente han aumentado más su superficie con luminosidad urbana en los veinte años que se analizan. Es el caso de Machala, donde se multiplicó por 16, pasando de una superficie de 6 km<sup>2</sup> en 1992 a 97 km<sup>2</sup> en 2012.

También se evidencia que ciudades que en 1992 no contaban con superficie con luminosidad urbana, en el año 2012 han elevado sus respectivos niveles de luminosidad hasta alcanzar este umbral. Es el caso de la ciudad de Santo Domingo, que en 1992 no alcanzaba los niveles de luminosidad urbana, y que actualmente es una de las ciudades más pobladas y extensas del país, lo cual da cuenta de las transformaciones urbanas intensas que ha conocido a lo largo de estos años.



**FIGURA 6 | Evolución de Superficie en km<sup>2</sup> por periodos de cuatro años por asentamientos**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, CON BASE EN DATOS DMSP-OLS

Analizada la evolución general de la superficie durante el periodo de veinte años establecido para este estudio, se ha examinado la variación experimentada por las superficies con luminosidad urbana a lo largo de esos años, considerando periodos de cuatro años. Este intervalo fue definido por ser adecuado para visibilizar los posibles procesos evolutivos territoriales nacionales, mientras que los intervalos estables de tiempo nos permiten comparar la evolución de los procesos urbanos en distintos momentos. En este sentido, se debe mencionar que el periodo con menor variación es 1996-2000, ya que, según el análisis realizado para este lapso, varias ciudades redujeron su intensidad lumínica, generando así una disminución de la superficie con luminosidad urbana. Tal es el caso de las ciudades de Loja, Esmeraldas, Santa Rosa, Machala y Azogues. Tomando el conjunto de los 28 asentamientos, se obtuvo una merma de 98 km<sup>2</sup> de superficie con luminosidad urbana, la cual pudo haber

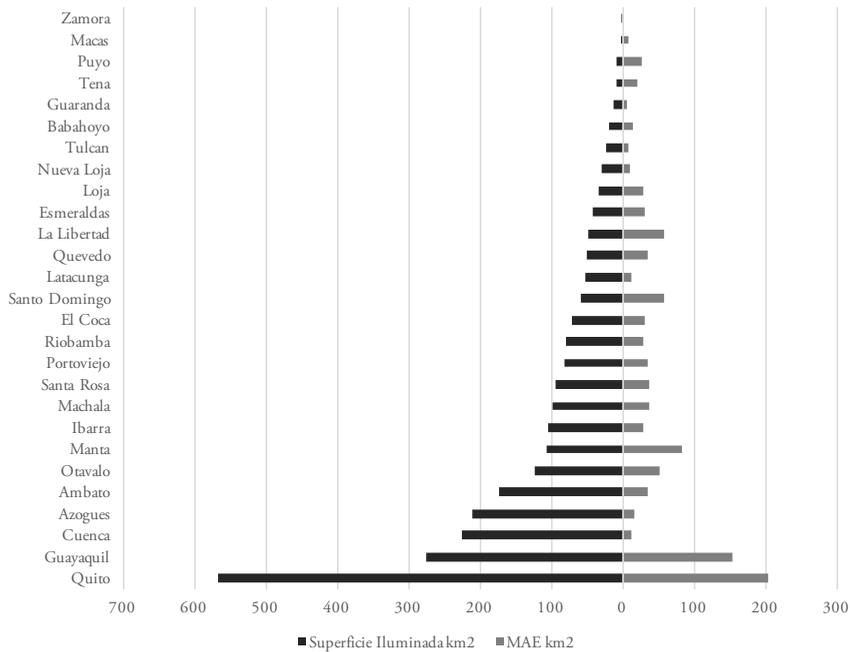
sido ocasionada por diversos factores: la calibración del satélite del año 2010, variaciones demográficas, cobertura o funcionamiento del servicio eléctrico o la coyuntura económica de los asentamientos, como han descrito otros estudios que han vinculado la evolución de la luminosidad con la estimación del producto interno bruto y nivel de desarrollo de los países (Shi et al., 2014). Es así que esta disminución de superficie puede estar vinculada con un fenómeno económico de gran envergadura que tuvo lugar en el país en 1999: la dolarización. Ese año se produjo una disminución de la tasa de variación anual del PIB, que llegó a un valor negativo de 6,3%, según el Banco Central del Ecuador (con valores constantes al año 2000).

Por su parte, se ha observado que el periodo con más incremento de superficie es el último, 2008-2012. La superficie bruta con luminosidad urbana aumentó en este periodo en 1.324 km<sup>2</sup>, es decir, que prácticamente se duplicó la superficie con luminosidad urbana, ya que en el periodo anterior, 2004-2008, se obtuvo una extensión de 1.658 km<sup>2</sup>.

### **Relación entre superficies con niveles de luminosidad urbana y variables que influyen en las dinámicas urbanas**

Al considerar los incrementos de las áreas con luminosidad urbana y los de las áreas delimitadas como urbanas por el MAE, se ha constatado que existe una correlación de  $R^2=0,78$ , aunque los incrementos de las superficies con luminosidad urbana, en números absolutos, son superiores. De acuerdo con los resultados obtenidos, la superficie de suelo con cobertura urbana, en cifras del MAE, pasó de 568,5 km<sup>2</sup> en 1990 a 1.550,1 km<sup>2</sup> en 2013; es decir, que se expandió por 2,7 veces. Por su parte, las áreas con luminosidad urbana prácticamente se cuadruplicaron. En definitiva, las coberturas urbanas se incrementaron en 981,5 km<sup>2</sup>, mientras que la luz se incrementó en 2.196,6 km<sup>2</sup>; esto es, 2,23 veces más que las áreas con coberturas urbanas. Se puede afirmar así que en Ecuador en los veinte años estudiados, las superficies con luminosidad urbana han crecido más del doble que las áreas delimitadas como urbanas.

Además, es importante destacar que la evolución de las superficies con luminosidad urbana calculada en esta investigación mantiene un coeficiente de correlación de 0,7 con la evolución de la población y de 0,6 con el PIB durante el periodo analizado. Aunque estas variables crecen a ritmos distintos, la población entre 1992 y 2012 se incrementó en un 50%, el PIB per cápita registró un aumento de un 35%, mientras que la luminosidad media creció en 280% y la superficie con luminosidad urbana registra un incremento de 379%. Estos valores nos ayudan a distinguir el modelo del proceso de urbanización, ya que, tal como se ha explicado (Nel-lo et al., 2017), los asentamientos compactos generan menor halo de luz hacia su entorno iluminando menos superficie periférica, mientras que los asentamientos dispersos generan una mayor difuminación de luz, iluminando así superficies más extensas. Por otra parte, al considerar el incremento de la superficie con luminosidad urbana y la población, se observa que el modelo expansivo de baja densidad es cada vez más acentuado.



**FIGURA 7 | Incremento de superficies con luminosidad urbana y suelo urbano**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE DMS-OLS Y MAPA DE COBERTURAS MAE 1990 Y 2013

## Conclusiones

El artículo ha mostrado la relación existente entre el proceso de urbanización y la evolución de la luminosidad artificial nocturna. Además, ha permitido corroborar la utilidad de la metodología empleada a la hora de medir la evolución de las dinámicas territoriales. Las conclusiones principales derivadas del estudio son las siguientes:

- En primer lugar, se ha establecido la factibilidad de definir un umbral de luminosidad urbana para el conjunto de las principales ciudades de Ecuador. El contraste entre la imagen satelital nocturna y las diversas fuentes relativas a la cobertura de los suelos artificializado ha permitido establecer que el umbral más adecuado a estos efectos es el valor 44 del rango 0-63 de las imágenes satelitales del DMS.
- Establecido el umbral, se ha procedido a definir la evolución de la luminosidad media ponderada en un radio de 25 km alrededor de los centroides de las 28 principales áreas urbanas ecuatorianas. De acuerdo con los resultados obtenidos, esta se multiplicó entre 1992 y 2012 por 2,8 veces, pasando de un valor medio de 3,95 a 11,04.
- En tercer lugar, se ha podido determinar que en el ámbito descrito de 25 km alrededor de los centros urbanos, la superficie con nivel de luminosidad urbana

ha pasado de 785 km<sup>2</sup> en 1992 a 2.982 km<sup>2</sup>. Se puede afirmar así que mientras la intensidad de la luminosa media se ha triplicado, la superficie con luminosidad urbana se ha cuadruplicado: el suelo con luminosidad urbana se incrementa, pues, a un ritmo más acelerado que la intensidad lumínica.

- d. La comparación de la luminosidad urbana con las superficies artificializadas permite cuantificar que mientras en el año 2012 la superficie cubierta por luminosidad urbana alcanzaba los 29.82 km<sup>2</sup>, el suelo artificializado comprendía 1.550 km<sup>2</sup>, según datos MAE. Los datos procedentes de la fuente Sigtierras confirmaban, asimismo, la extensión muy superior de la luminosidad respecto del suelo delimitado como urbano, aun considerando un ámbito más reducido.
- e. Además, se ha podido constatar que, en los veinte años estudiados, la superficie de las áreas con luminosidad urbana aumentó 2,23 veces más que las áreas con coberturas urbanas.
- f. Finalmente, los resultados aquí obtenidos pueden ser considerados como un indicador para cuantificar la evolución de los procesos urbanos a escala nacional. Los datos respectivos no han dado lugar hasta el momento a un estudio general, aun cuando han sido abordados por la literatura y los órganos administrativos locales. En términos generales, estas aproximaciones consideran que la expansión de los usos urbanos constituye una materia de gran envergadura que debe ser atendida de manera perentoria.

En conjunto, los datos relativos a la luminosidad a partir de la imagen satelital nocturna permiten constatar el vigor del proceso urbanizador en Ecuador, la tendencia a la expansión de las áreas urbana y la dispersión de la urbanización, la emergencia de nuevas centralidades y la extensión de los usos urbano sobre el territorio mucho más allá de las áreas de suelo delimitadas como urbanas.

### Referencias bibliográficas

- Benabent, M. & Vivanco, L. (2017). El ordenamiento territorial y el urbanismo en el Ecuador y su articulación competencial. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, 49(194), 713-726. En <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BP1022>
- Bharti, N., Tatem, A. J., Ferrari, M. J., Grais, R. F., Djibo, A. & Grenfell, B. T. (2011). Explaining seasonal fluctuations of measles in Niger using nighttime lights imagery. *Science*, 334(6061), 1424-1427. <http://doi.org/10.1126/science.1210554>
- Carrión, F. (1994). Las ciudades intermedias en el contexto de la urbanización ecuatoriana: un intento de interpretación. *Revista Interamericana de Planificación*, 18(71), 129-147. En [https://works.bepress.com/fernando\\_carrión/59/](https://works.bepress.com/fernando_carrión/59/)
- Davis, M. (2007 [2006]). *Planeta de ciudades miseria*. Trad. J. M. Amoroto. Madrid: Akal. En [https://redpaemigra.weebly.com/uploads/4/9/3/9/49391489/planeta\\_de\\_ciudades\\_miseria\\_-\\_davis\\_mike.pdf](https://redpaemigra.weebly.com/uploads/4/9/3/9/49391489/planeta_de_ciudades_miseria_-_davis_mike.pdf)

- Elvidge, C. D., Baugh, K. E., Anderson, S. J., Sutton, P. C. & Ghosh, T. (2012). The Night Light Development Index (NLDI): a spatially explicit measure of human development from satellite data. *Social Geography*, 7(1), 23-35. <https://doi.org/10.5194/sg-7-23-2012>.
- Elvidge, C. D., Baugh, K. E., Sutton, P. C., Bhaduri, B., Tuttle, B. T., Ghosh, T., Ziskin, D. & Erwin, E. H. (2011). Who's in the dark – Satellite based estimates of electrification rates. En X. Yang (ed.), *Urban Remote Sensing* (pp. 211-224). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons. <https://doi.org/10.1002/9780470979563.ch15>.
- Indovina, F. (coord.) (2007). *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención*. Colección Estudios. Serie Territorio 1. Barcelona: Diputació Provincial de Barcelona. En <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/38454.pdf>
- Kyba, C. C. M., Kuester, T., Sánchez de Miguel, A., Baugh, K., Jechow, A., Hölker, F. & Guanter, L. (2017). Artificially lit surface of Earth at night increasing in radiance and extent. *Science Advances*, 3(11), e1701528. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1701528>
- Levin, N. & Duke, Y. (2012). High spatial resolution night-time light images for demographic and socio-economic studies. *Remote Sensing of Environment*, 119, 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.rse.2011.12.005>
- Li, X., Zhang, R., Huang, C. & Li, D. (2015). Detecting 2014 Northern Iraq Insurgency using night-time light imagery. *International Journal of Remote Sensing*, 36(3), 3446-3458. <https://doi.org/10.1080/01431161.2015.1059968>
- Liang, H., Tanikawa, H., Matsuno, Y. & Dong, L. (2014). Modeling in-use steel stock in China's buildings and civil engineering infrastructure using time-series of DMSP/OLS nighttime lights. *Remote Sensing*, 6(6), 4780-4800. <https://doi.org/10.3390/rs6064780>
- López, J. (2017). Mobilitat quotidiana, consum de carburants i forma urbana a la regió metropolitana de Barcelona. *Documentes d'Anàlisi Geogràfica*, 63(2), 447-471. <http://dx.doi.org/10.5565/rev/dag.347>
- Ma, T., Zhou, C., Pei, T., Haynie, S. & Fan, J. (2012). Quantitative estimation of urbanization dynamics using time series of DMSP/OLS nighttime light data: A comparative case study from China's cities. *Remote Sensing of Environment*, 124, 99-107. <http://doi.org/10.1016/j.rse.2012.04.018>
- Muñoz, F. (2007). La producción residencial de baja densidad en la provincia de Barcelona (1985-2001). En F. Indovina (coord.), *La ciudad de baja densidad: lógicas, gestión y contención* (pp. 51-84). Barcelona: Diputació Provincial de Barcelona.
- Nel-lo, O. (1998). Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa. En F. J. Monclús (ed.), *La ciudad dispersa* (pp. 35-57). Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- Nel-lo, O. (dir.), López, J., Martín, J. & Checa, J. (2017). *La luz de la ciudad. El proceso de urbanización en España a partir de las imágenes nocturnas de la Tierra*. Barcelona: Grup d'Estudis sobre Energia, Territori i Societat. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona. En <https://bit.ly/2RQUwba>
- Prada-Trigo, J. (2016). Desarrollo territorial en tres ciudades medias ecuatorianas: efecto de las estrategias locales en la aplicación del Plan Nacional del Buen Vivir y el cambio en la Matriz productiva. *Cuadernos Geográficos*, 55(1), 125-148. En <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=17146265005>

- Roberts, B. (2015). *Gestionando sistemas de ciudades secundarias*. Washington, DC: Cities Alliance / Banco Interamericano de Desarrollo. En <https://bit.ly/2Yy12HO>
- Shi, K., Yu, B., Huang, Y., Hu, Y., Yin, B., Chen, Z. & Wu, J. (2014). Evaluating the ability of NPP-VIIRS nighttime light data to estimate the gross domestic product and the electric power consumption of China at multiple scales: A comparison with DMSP-OLS data. *Remote Sensing*, 6(2), 1705-1724. <https://doi.org/10.3390/rs6021705>
- Soja, E. W. (2008). *Postmetrópolis. Estudios críticos sobre las ciudades y las regiones*. Trad. V. Hendel & M. Cifuentes. Madrid: Traficantes de Sueños. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Zhao, N., Currit, N. & Samson, E. (2011). Net primary production and gross domestic product in China derived from satellite imagery. *Ecological Economics*, 70(5), 921-928. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2010.12.023>

# Geografías de la desposesión en la ciudad neoliberal: ejecuciones hipotecarias y vulnerabilidad social en Santa Cruz de Tenerife (Canarias-España)

*Juan-Samuel García-Hernández.* Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna, España.

*Carmen Ginés-De la Nuez.* Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, España.

**RESUMEN** | En el contexto general de los procesos de acumulación por desposesión, se examinan las lógicas socioespaciales de los desalojos por ejecución hipotecaria y su incidencia en la extensión de la vulnerabilidad social en Santa Cruz de Tenerife. El análisis contempla, por un lado, los vínculos entre la expansión inmobiliaria anterior a la crisis y el reparto intraurbano de las ejecuciones; y, por otro, mediante el análisis de caso, su espacialidad y significado en un barrio socialmente vulnerable. La combinación de métodos permite estudiar tanto la intensidad y distribución de los desalojos en las distintas áreas sociales, como la extensión de la vulnerabilidad que entraña la pérdida de la vivienda. Los resultados muestran cómo las ejecuciones han contribuido a la difusión espacial de la vulnerabilidad social y revelan, a la vez, las dificultades a las que se enfrentan, en su vida cotidiana, los residentes en los espacios afectados por tales procesos.

**PALABRAS CLAVE** | transformaciones socioterritoriales, política habitacional, periferia urbana.

**ABSTRACT** | *In the general context of the processes of accumulation by dispossession, the socio-spatial logics of evictions due to foreclosure and their incidence on the extent of social vulnerability in Santa Cruz de Tenerife, are examined. The analysis contemplates, on the one hand, the links between the real estate expansion prior to the crisis and the intra-urban distribution of mortgage foreclosures and, on the other, through case analysis, its spatiality and meaning in a socially vulnerable neighborhood. The combination of methods allows the analysis of the intensity and distribution of the evictions in the different social areas and the extension of the vulnerability that the loss of the housing entails. Results show how foreclosures have contributed to the spatial diffusion of social vulnerability and reveal, at the same time, the difficulties faced by residents in the spaces affected by such processes.*

**KEYWORDS** | *socio-territorial transformations, housing policy, urban periphery.*

Recibido el 21 de junio de 2018, aprobado el 8 de abril de 2019.

E-mails: J.-S. García-Hernández, jgarciah@ull.edu.es | C. Ginés-de la Nuez, carmen.gines@ulpgc.es

## Introducción

En paralelo con el repliegue del capitalismo industrial, desde las últimas décadas del siglo xx se consolida el auge del sector financiero-inmobiliario, que abandona su carácter de accesorio del circuito convencional y se convierte en el motor principal de la dinamización de la economía mundial (Charnock, Purcell & Ribera-Fumaz, 2015; Coq-Huelva, 2013; Harvey, 2007). El crecimiento urbanístico, acompañado de leyes propicias y falta de control político, es uno de los pilares que garantizan la circulación de capital al aumentar la plusvalía sustentada en la especulación inmobiliaria (García, 2010; Lois, Piñeira & Vives, 2016; López & Rodríguez, 2011). La ocupación desmedida de suelo para la expansión de la superficie residencial deriva en una serie de problemas urbanísticos, medioambientales, paisajísticos y económicos que han sido señalados por la teoría urbana crítica (Brenner & Theodore, 2002). Los planteamientos desarrollados afirman que la orientación de los excedentes de capital hacia el sector inmobiliario se halla en la raíz de las crisis que afectan periódicamente al sistema (Harvey, 2003).

En España, entre 1997 y 2006 se produjo un *boom* inmobiliario de envergadura, con unos niveles de construcción de viviendas que superaron, con mucho, el incremento en el número de hogares (Fernández Durán, 2006; López & Rodríguez, 2011). La permisividad de la legislación estatal y la orientación de las políticas públicas regionales y locales resultan clave en la comprensión del proceso. La Ley 6/1998 determina que podría ser urbanizable todo el suelo rústico, salvo aquel con un valor singular necesario de proteger (Burriel, 2008), lo que facilita que las actuaciones de los gobiernos se plieguen a los intereses de los agentes privados. Tal es así que, al tiempo que se proporciona capacidad de decisión y de acción a los grupos privilegiados, se renuncia a salvaguardar una serie de necesidades colectivas en las que se fundamenta el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1969). La producción de vivienda queda liberada de la interferencia de las administraciones públicas, produciéndose, por tanto, una deslegitimación del planeamiento como instrumento de control (Burriel, 2008) y de justicia socioespacial. El resultado es una expansión carente de regulación que se ha traducido en la artificialización indiscriminada del suelo (Lois, Piñeira & Vives, 2016), sustentada en una economía altamente financiarizada cuyos efectos perversos salen a la luz con la crisis hipotecaria. Se reconoce, por tanto, que con el estallido de la burbuja inmobiliaria afloraron diversos problemas sociales gestados en la fase previa, y que dibujan un ciclo completo de crecimiento y desplome propio de las prácticas capitalistas de acumulación por desposesión (Harvey, 2007). La evidencia de tales estrategias ha sido la privación de la vivienda a través de las ejecuciones hipotecarias, una situación especialmente grave en el caso español, por la falta de mecanismos legales que liberen de la deuda a personas que se hipotecaron en un momento de escasez de vivienda asequible y concesión irresponsable de créditos hipotecarios (Human Rights Watch, 2014).

Este estudio examina las lógicas socioespaciales de la desposesión de vivienda en una capital insular del archipiélago canario, Santa Cruz de Tenerife. En primer lugar, se analiza la desigual magnitud de las ejecuciones hipotecarias en las diferentes áreas sociourbanas, a partir de la consideración de que la fase de expansión inmobiliaria

condiciona la espacialidad de los problemas que se desencadenan con la crisis hipotecaria. Se persigue comprobar si las ejecuciones muestran una mayor intensidad en las áreas de habitación de la clase trabajadora, al igual que ocurre en otras realidades geográficas (Aalbers, 2009; Gutiérrez & Declòs, 2017; Vives-Miró, González & Rullán, 2015). En segundo lugar, se aborda la incidencia de estos procesos en un barrio vulnerable en el que se registra un número destacado de desalojos. El estudio de caso permite comprobar, a escala de calle y número, la distribución espacial de las ejecuciones hipotecarias, al tiempo que se sondan las prácticas sociales de los residentes en un barrio afectado por la pérdida de la vivienda. Este modo de proceder pretende conocer las reacciones y comportamientos de los vecinos, que conforman una red de relaciones que le otorgan sentido y diferencia al lugar (Carlos, 2007). Tal es así, que en las esferas de la vida cotidiana resulta posible identificar una producción social de la ciudad, inserta en el marco de un espacio percibido y vivido del que los residentes son partícipes y protagonistas (Lefebvre, 1974). Se explora la hipótesis de que en los lugares de alojamiento de clase trabajadora gestados al amparo del urbanismo neoliberal (Bauman, 2001; Brenner & Theodore, 2002; Hackworth, 2013), la debilidad de los vínculos vecinales y la ausencia de estrategias colectivas para la superación de las dificultades contribuyen a la intensificación de su vulnerabilidad.

El interés de la investigación estriba en analizar las geografías de la crisis hipotecaria a una escala intraurbana desde una doble vertiente: en primer lugar, un análisis cuantitativo que muestre las lógicas que imperan en la espacialidad del fenómeno; y, en segundo lugar, un acercamiento cualitativo que tante las prácticas de los residentes en un barrio en el que la pérdida de la vivienda es un problema patente. El archipiélago canario es un territorio donde se precisa el estudio de tales procesos, pues, al igual que en el litoral mediterráneo y en las grandes áreas metropolitanas, los excesos de su proceso urbanizador con fines especulativos explican la intensidad de la crisis inmobiliaria y la magnitud de las ejecuciones hipotecarias a partir de 2007 (Gutiérrez & Domènech, 2017; Méndez & Plaza, 2016; Obeso, 2014). En Tenerife, el impacto de los desalojos fue notable en aquellas áreas insulares con dinámicas inmobiliarias desorbitadas y, entre estas, se vieron especialmente afectadas las destinadas al alojamiento de población trabajadora (García-Hernández, Díaz-Rodríguez & García-Herrera, 2018). Las instituciones financieras y los fondos de capital privado fueron los artífices principales de la acumulación y se convirtieron, tras la crisis, en los principales beneficiarios de la desposesión (Vives-Miró & Gutiérrez, 2017). En las islas, parte importante de las exenciones fiscales estuvo dirigida al sector inmobiliario y alentó la inversión extranjera en las principales áreas urbanas y turísticas (García-Herrera, Smith & Mejías, 2007).

En la ciudad de estudio, Santa Cruz de Tenerife, existen indicios de la adopción, por parte de los gobiernos locales, de políticas urbanas de sesgo neoliberal. Apuntan en esa dirección las transformaciones recientes de las áreas centrales y una planificación pública marcada por los intereses de los agentes privados (Armas, 2016). En un marco de creciente competitividad urbana, se ha señalado que el empeño por la promoción de la ciudad se traduce en la concentración de inversiones en sectores concretos y en la paulatina desatención de las periferias (Díaz

et al., 2002; García-Hernández, 2017; García-Herrera et al., 2007). Con la crisis de 2007, se asiste al empeoramiento de las condiciones de vida en la ciudad y, en particular, en los espacios urbanos previamente vulnerables que se enfrentan al deterioro de sus indicadores socioeconómicos –desempleo, precariedad laboral, solicitantes de asistencia social, etcétera– (Instituto Municipal de Atención Social [IMAS], 2014). En ese contexto temporal, el reparto espacial de las ejecuciones hipotecarias podría introducir matices reseñables para la redefinición de la geografía social urbana, tal y como se ha constatado en otros escenarios (Gutiérrez & Declòs, 2017; Parreño-Castellano, Domínguez-Mujica, Armengol-Martín, Pérez & Boldú, 2018; Vives-Miró, Rullán & González, 2018). El planteamiento teórico de que las crisis capitalistas contribuyen al agravamiento del desarrollo urbano desigual (Smith, 2010) puede ser cotejado a partir del examen de la densidad de los desalojos en los barrios que conforman la ciudad; mientras que el estudio de caso resulta significativo para comprender la espacialidad de la desposesión de vivienda a una escala local e identificar su incidencia en la difusión de la vulnerabilidad social. En tal sentido, resulta paradigmático el caso de Añaza, un barrio que la administración promovió en la década de 1980 para el alojamiento de grupos desfavorecidos y que registró, durante la etapa de urbanismo expansivo, un destacado crecimiento inmobiliario que explica que los desalojos adquirieran mayor entidad que en los barrios socialmente vulnerables originados y colmatados con anterioridad.

El trabajo se organiza en cinco apartados: en el primero se presenta el escenario de endeudamiento y desposesión que enmarca los procesos que se analizan; el segundo recoge las fuentes y la metodología; el tercero delimita y caracteriza el ámbito de estudio; en el cuarto y quinto se plantean los resultados de la investigación y, por último, se apuntan unas reflexiones finales.

### **Los mecanismos de acumulación del neoliberalismo: del endeudamiento a la desposesión**

El vínculo entre la urbanización y los procesos de acumulación de capital se ha puesto de relieve a lo largo de la historia del capitalismo, considerándose a la primera un ingrediente básico de la supervivencia del sistema y objeto crucial de la lucha de clases (Harvey, 2007; Lefebvre, 1974). Con el neoliberalismo, la especialización en el circuito secundario implica una expansión inmobiliaria sin precedentes, que reafirma el papel central de la ciudad en la absorción de los excedentes de capital (Coq-Huelva, 2013; Lois, Piñeira & Vives, 2016; López & Rodríguez, 2011). El proceso de mercantilización del espacio urbano vinculado a la producción masiva de vivienda se hizo factible con la expansión del crédito hipotecario y el endeudamiento familiar. La titulización hipotecaria se convirtió en protagonista de la reproducción ampliada del capital y fue un componente fundamental de un mecanismo de cercamiento de la vivienda, confirmado con la oleada de desahucios que tuvo lugar bajo el régimen de acumulación por desposesión que se estableció a partir de la crisis (Aalbers, 2009; Gutiérrez & Vives-Miró, 2018). Por tanto, aunque la apropiación de la renta urbana a partir de la adquisición de títulos inmobiliarios-financieros pueda ser considerada uno de los factores esenciales del último ciclo alcista, no es

menos cierto que también debe ser identificada como uno de los principales detonantes de la crisis actual (Vives-Miró, González & Rullán, 2015). De este modo, la premisa de que la acumulación por desposesión es un rasgo inherente a las lógicas de funcionamiento del sistema capitalista queda revalidada en el marco del urbanismo neoliberal (Harvey, 2003). La financiarización del entorno construido y, en particular, de la vivienda, lo corrobora, pues el endeudamiento de las familias en un contexto de desregulación desemboca, a partir de 2007, en un volumen de desalojos sin precedentes que constituyen un reflejo de los procesos de desposesión ligados a las crisis capitalistas (Gutiérrez & Declòs, 2017). Por tanto, resulta pertinente comprender que la crisis financiera no es simplemente la proliferación fortuita de incumplimientos y ejecuciones hipotecarias. Se han sucedido diversas estrategias deliberadas de canalización de los capitales hacia el circuito secundario (Burriel, 2008; Naredo, 2010; Vinuesa, 2013), que incentivaron unos niveles de producción de viviendas superiores a las necesidades habitacionales, primando la búsqueda de la rentabilidad económica a corto plazo sobre la inexcusable función social de la vivienda. Tal como indica Aalbers (2009), un ingrediente clave de la crisis fue la generalización de préstamos de alto riesgo en condiciones abusivas que atraparon a los prestatarios más vulnerables. Las hipotecas permitían al ciudadano financiar el valor total del inmueble, y a veces más, incorporando otros bienes a la deuda casi al mismo coste que un alquiler. La destrucción masiva de empleo, el deterioro de las condiciones de vida y trabajo y la precariedad laboral estuvieron estrechamente relacionados con la generalización de las ejecuciones hipotecarias, afectando así en mayor proporción a los grupos sociales menos favorecidos (Gutiérrez & Domènech, 2017). Además, como consecuencia de los desalojos, los bancos han emergido como grandes tenedores de vivienda y, a la espera de posibles revalorizaciones futuras, serán actores clave en la próxima fase alcista del mercado de vivienda (Gutiérrez & Domènech, 2018).

Un aspecto esencial es la comprensión de la territorialidad del fenómeno, pues la elección de determinadas áreas para la inversión en el circuito secundario, y la permisividad de las administraciones y las leyes, repercutieron en el nivel de endeudamiento durante la expansión inmobiliaria y en la desigual distribución de los impagos en el periodo de crisis (Burriel, 2016). Tal es así, que se reconoce que la sobredimensión que alcanzó en España la producción de vivienda hizo que el pinchazo de la burbuja fuera más traumático que en otros países europeos (Naredo, 2010). A una escala regional se comprueba, también, la mayor vulnerabilidad de aquellos territorios que se especializan en el negocio turístico-inmobiliario (García-Hernández, Díaz-Rodríguez & García-Herrera, 2018; Méndez & Plaza, 2016; Obeso, 2014); por su parte, a una escala urbana –según señalan Piñeira y Trillo (2016)–, las grandes ciudades, dadas sus economías más diversificadas, estarían en mejores condiciones de afrontar las crisis que las ciudades pequeñas y de tamaño medio, por lo general dependientes de sectores en los que la recesión ha impactado con dureza. Finalmente, el análisis intraurbano permite cotejar la dimensión de clase de la crisis hipotecaria, pues esta muestra una mayor incidencia en las áreas de residencia de población de bajos ingresos (Vives-Miró, Rullán & González, 2018). A esta escala, se persigue comprender las lógicas de distribución más concretas de

las ejecuciones y aproximarse a las geografías de la desposesión desde una perspectiva basada en sus manifestaciones cotidianas. El crecimiento urbanístico neoliberal habría reforzado la polarización del espacio urbano al producir conjuntos residenciales dirigidos a la población trabajadora, a la que se facilita el acceso a una vivienda mediante el crédito hipotecario. Se consolida una urbanización difusa e incontrolada que, siguiendo la estela del precio del suelo más barato, deriva en el desarrollo de piezas urbanas aisladas que precisan de grandes infraestructuras de transporte para su conexión (Lois, Piñeira & Vives, 2016). El resultado es la creación de nuevas periferias que se extienden por las coronas metropolitanas, conformando espacios urbanos de gran homogeneidad edificatoria e importante huella ecológica y paisajística y donde predomina la vivienda hipotecada, cuyos residentes mantienen frágiles lazos de amistad y sentimientos de pertenencia (Bauman, 2001; Naredo, 2010; Theodore, Peck & Brenner, 2009). Se gestan de este modo áreas cada vez más segregadas en las que la idea de ciudad como proyecto colectivo se desvanece, y que se convierten en escenarios añadidos de vulnerabilidad social.

### Fuentes y apuntes metodológicos

El estudio de las geografías de la desposesión en la ciudad de Santa Cruz de Tenerife se aborda a través de procedimientos distintos pero complementarios. El uso de una metodología mixta contribuye a enriquecer el resultado de la investigación social (Bülher, Kaspar & Ostermann, 2010; Iveson, 2007), en particular en las áreas urbanas, pues –como sostiene Lefebvre (1969)– la comprensión de los contenidos y significados que aglutina la ciudad requiere diferentes perspectivas de análisis y no un solo modo de operar. Las técnicas utilizadas en este trabajo aportan un conocimiento sobre la realidad sociourbana desde distintos ángulos y proporcionan respuesta a las preguntas de investigación (Winchester & Rofe, 2010).

En primer lugar, el análisis documental permite caracterizar el crecimiento inmobiliario y contextualizar la situación socioeconómica de la ciudad y el barrio de estudio. Se han consultado los informes del Ministerio de Vivienda sobre la burbuja de precios y la producción de vivienda entre 1997 y 2007 (Arcas, Muñoz & Cristóbal, 2007); el *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana* de España de 2011, el Censo de Población y Viviendas de 2011, el informe del Observatorio Socioeconómico de la Sociedad de Desarrollo de 2013 y el Diagnóstico Social del IMAS de 2014, que ofrecen datos con cierto nivel de detalle sobre la situación social de la ciudad de estudio; mientras; el Plan General de Ordenación de 2013 y las fotografías aéreas verticales y ortofotos permiten identificar, respectivamente, la tipología de las viviendas –libre y protegida– y las etapas de crecimiento del barrio de Añaza, para su vinculación posterior con las ejecuciones hipotecarias.

En segundo lugar, se procede a la explotación de una fuente de información inédita, la base de datos Atlante del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), que proporciona el domicilio de notificación de los procedimientos judiciales que por impago de la hipoteca o el alquiler se iniciaron, entre 1999 y 2016, en los distintos juzgados de primera instancia e instrucción de Canarias. Esta información permite, pues, analizar la evolución anual de los desalojos y –lo que es más importante– su

modalidad y distribución intraurbana a escala de calle y número. El procesado de la información consistió en la desagregación de los registros por provincias, islas y municipios, para obtener los correspondientes al término de Santa Cruz de Tenerife; a continuación, se procedió al tratamiento de la información y a la georreferenciación de las ejecuciones para su encaje automático con la cartografía catastral; y, por último, se asoció cada uno de los registros a los barrios de la ciudad y, en el caso de Añaza, a los distintos bloques a partir de su dirección postal. Finalmente, se procedió a la obtención de las tasas de ejecuciones hipotecarias por cada mil habitantes y a su representación cartográfica.

Por último, la investigación cualitativa dirigió su atención a descubrir las experiencias de los residentes en Añaza, un barrio vulnerable desde su origen donde los desalojos por ejecución hipotecaria alcanzan un importante volumen. Para aproximarnos a las prácticas de los residentes en este barrio, se optó por la realización de entrevistas semiestructuradas en profundidad, una modalidad idónea para recolectar información sobre comportamientos, motivaciones, opiniones o significados (Hay, 2010; Taylor & Bogdan, 1996). El conocimiento de la experiencia individual de las personas posee interés en la medida en que los relatos no solamente informan de sus características personales, sino que revelan aspectos de su posición en la estructura social (Winchester & Rofe, 2010) y constituyen, por tanto, una vía para la comprensión de las relaciones de dominación propias del escenario urbano neoliberal (Brenner & Theodore, 2002; Hackworth, 2013). Se efectuó un total de quince entrevistas repartidas entre residentes de diferentes perfiles –género, edad, ubicación en viviendas protegidas y libres del barrio, grado de implicación en colectivos vecinales–. Las preguntas se dirigieron a captar aspectos que resultaran indicativos de sus condiciones de existencia cotidiana –situación social, estado de sus viviendas, implicación en colectivos y actividades del barrio, sentimientos de pertenencia y vínculo social, etcétera–. Las conversaciones fueron grabadas y posteriormente transcritas para analizar su contenido y extraer los significados más relevantes. Se siguió la estrategia propuesta por Mayring (2000) que, tras clasificar las alocuciones en unas categorías de análisis, privilegia los fines más interpretativos del procedimiento y reduce la atención habitual a la cuantificación de la información discursiva.

### **Contexto espacial: la ciudad de Santa Cruz y el barrio de Añaza**

Santa Cruz de Tenerife es una ciudad con una clara diferenciación socioespacial. La producción inmobiliaria en la fase expansiva del ciclo muestra un comportamiento geográfico dispar, que resulta esencial para interpretar la magnitud de los problemas que emergieron al desplomarse el mercado. En la ciudad se pueden diferenciar tres sectores: el centro urbano y las dos periferias obreras (figura 1). El centro urbano incluye los espacios emblemáticos de la ciudad y está constituido por los lugares habituales de alojamiento de las clases medias y altas: la ciudad histórica y sus ensanches, sectores de ciudad jardín y áreas de nueva centralidad resultado de la gentrificación de barrios populares a finales del siglo xx. La primera periferia está integrada por un amplio conjunto de barrios de clase obrera surgidos desde mediados del

siglo xx y con reducida actividad inmobiliaria desde la década de 1980. Se trata de un conjunto heterogéneo con protagonismo de la autoconstrucción y en el que se inserta buena parte de la vivienda pública de la ciudad y promociones de vivienda privada previas a la expansión de la fase neoliberal. Finalmente, la segunda periferia es un sector más alejado que se desarrolló a partir de 1975 para el alojamiento de población de bajos ingresos y que ha concentrado, por tanto, la mayor parte de la expansión inmobiliaria reciente de la ciudad, con viviendas unifamiliares adosadas y promociones de vivienda pública, protegida y privada en bloques de altitud media y elevado número de viviendas (Díaz et al., 2002).

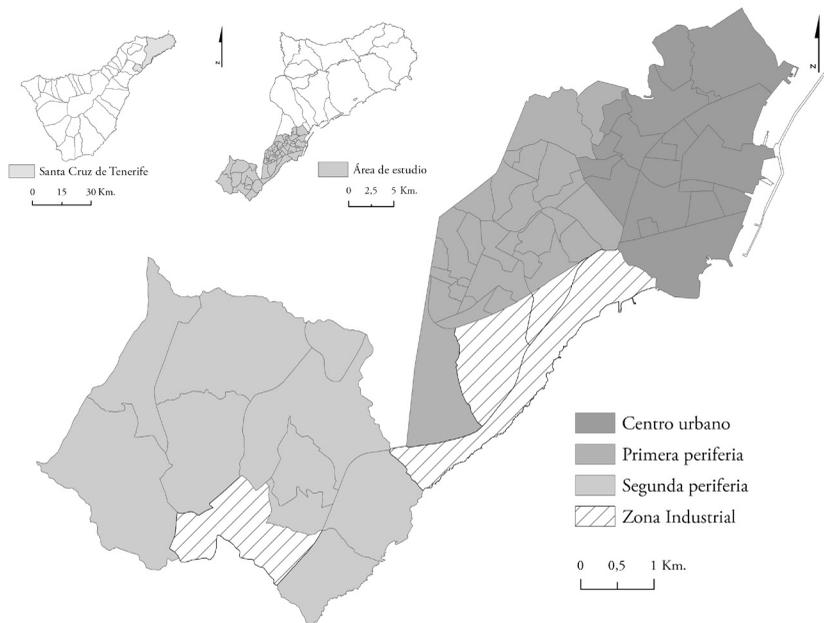


FIGURA 1 | Principales áreas urbanas de la ciudad de Santa Cruz de Tenerife

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En esta última unidad, la segunda periferia, se ubica el barrio de Añaza. El interés de este caso se fundamenta en su origen y desarrollo urbano. Añaza es un barrio vulnerable con algo más de 9.000 residentes, surgido en la década de 1980 para realojar a personas procedentes de sectores urbanos centrales con procesos de gentrificación. Esta zona del barrio registra un cierto envejecimiento, con una edad media que supera los cuarenta años, hogares de tres miembros o más y carencias significativas en el estado de sus viviendas (Censo de Población y Viviendas, 2011). Desde mediados de la década de 1990, a partir de la construcción del primer gran centro comercial de la ciudad, el barrio comenzó a resultar atractivo a la inversión inmobiliaria; se construyeron bloques multifamiliares de promoción privada, coincidiendo con el periodo del *boom* inmobiliario. Siempre según el Censo, la población joven local de clase media y baja forma hogares más pequeños que los

del núcleo primigenio, de dos personas como promedio, y accede a estos bloques mediante el préstamo hipotecario. De ese modo, se ha gestado un barrio con una cierta diversidad interna tanto en el plano urbanístico como en el sociodemográfico, en el que adquiere pleno sentido un análisis en la dirección que se propone. Si bien es cierto que la presencia de vivienda social hace que la tasa de ejecuciones hipotecarias sea inferior a la de otros barrios del entorno, si tomamos los valores absolutos, Añaza se sitúa entre los ámbitos con mayor número de ejecuciones, lo que pone de relieve las dificultades surgidas en el barrio a partir de la crisis y la profundización y la difusión de su vulnerabilidad social.

### **Expansión inmobiliaria, crisis y acumulación por desposesión: análisis intraurbano de las ejecuciones hipotecarias**

A partir de mediados de la década de 1990, la orientación de España y otros países del sur de Europa hacia la inversión de capitales en el circuito secundario se tradujo, a nivel espacial, en el despliegue de un tsunami urbanizador (Fernández Durán, 2006). Con ese modelo se desencadenó una burbuja de precios sin precedentes, sostenida mediante la difusión del crédito hipotecario y el sobreendeudamiento familiar (Gutiérrez & Declòs, 2017; López & Rodríguez, 2011). En los últimos años del siglo xx y primeros del XXI, la producción de vivienda en Santa Cruz de Tenerife estuvo acompañada de un destacado aumento de los precios. Dos apuntes al respecto: entre 1999 y 2000 la oferta de vivienda nueva prácticamente se duplicó, pasando de 1.358 a 2.477 unidades, en un contexto en el que el aumento poblacional era moderado –213.950 habitantes en 1999 y 215.132 el año 2000– (figura 2). Desde esa fecha hasta 2006, la producción de inmuebles se mantuvo en valores elevados, aunque con algunas fluctuaciones, mientras que el incremento de precios ha sido constante, pasando de 831 a 2.428 €/m<sup>2</sup> entre 1997 y 2007. En esta coyuntura, el crédito hipotecario ha sido la opción preferente para acceder a la vivienda, mientras que el alquiler se encarece y no cuenta con el respaldo institucional (Burriel, 2008; López & Rodríguez, 2011). Por tanto, la financiarización de la economía se produce simultáneamente al sobreendeudamiento familiar, un modelo cuyas debilidades han aflorado con el estallido de la crisis (Rehner & Rodríguez-Leiva, 2017). En Santa Cruz de Tenerife, se refrenda la idea del despliegue de las crisis en torno a los procesos de urbanización y de la conversión de las ciudades en el punto de colisión masiva de la acumulación por desposesión impuesta sobre los grupos menos pudientes (Harvey, 2008). En tal sentido, el examen que sigue aporta algunas claves.

En la ciudad de Santa Cruz, los contrastes entre las distintas áreas urbanas resultan esenciales en la comprensión de las lógicas espaciales de los procesos de desposesión que toman protagonismo con la crisis. La segunda periferia destaca por el peso de los procedimientos asociados al impago de la hipoteca (figura 3). De hecho, de los diez barrios con las tasas de ejecución hipotecaria más elevadas, seis se encuadran en esa unidad: Santa María del Mar (51,5%), Barranco Grande (22,8%), Alisios (21,0%), La Gallega (20,0%), Acorán (19,6%) y El Sobradillo (19,5%). La segunda periferia es el ámbito principal de crecimiento inmobiliario reciente de la ciudad, por lo que no es de extrañar que la hiperproducción de

viviendas y la desorbitada expansión del medio construido guarden estrecha relación con la mayor intensidad de la crisis hipotecaria (Gutiérrez & Declòs, 2017). Estas nuevas periferias se orientan de modo mayoritario al alojamiento de población joven trabajadora de bajo poder adquisitivo que accede a la vivienda a través del endeudamiento hipotecario (tabla 1). Con la crisis, el incremento del desempleo y la precariedad laboral han desembocado en dificultades para asumir el pago de las deudas contraídas y justifican la magnitud de la crisis hipotecaria, pues este sector de la ciudad se sitúa a la cabeza en la proporción de hogares con ingresos mensuales inferiores a 1000 euros y fue también el que registró un mayor incremento del desempleo entre 2009 y 2012 (IMAS, 2014). Por ello, resulta sintomático que en la segunda periferia haya casi un 80% de viviendas en propiedad y sea el sector en el que una mayor proporción de residentes (58%) considera que los gastos de la vivienda son una carga pesada (*Ibid.*). Por tanto, la mayor densidad de los desalojos en los sectores urbanos más frágiles y precarios conduce a ratificar la dimensión de clase de la crisis, al tiempo que apoya los planteamientos que señalan la intensificación del desarrollo geográfico desigual en contextos de recesión (Aalbers, 2009; García, 2010; Smith, 2010).

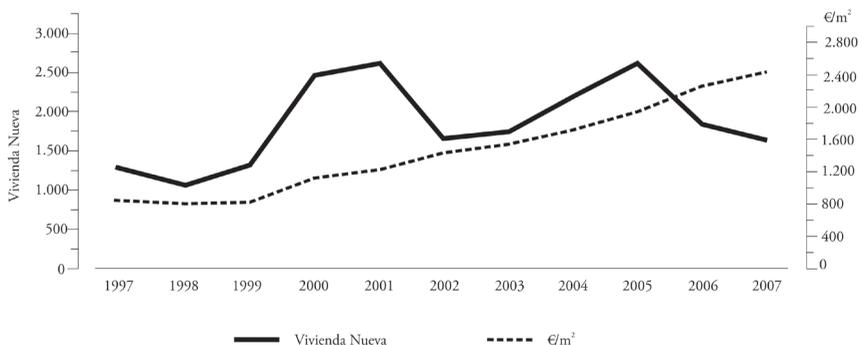


FIGURA 2 | Producción y precios de la vivienda nueva en Santa Cruz de Tenerife (1997-2007)

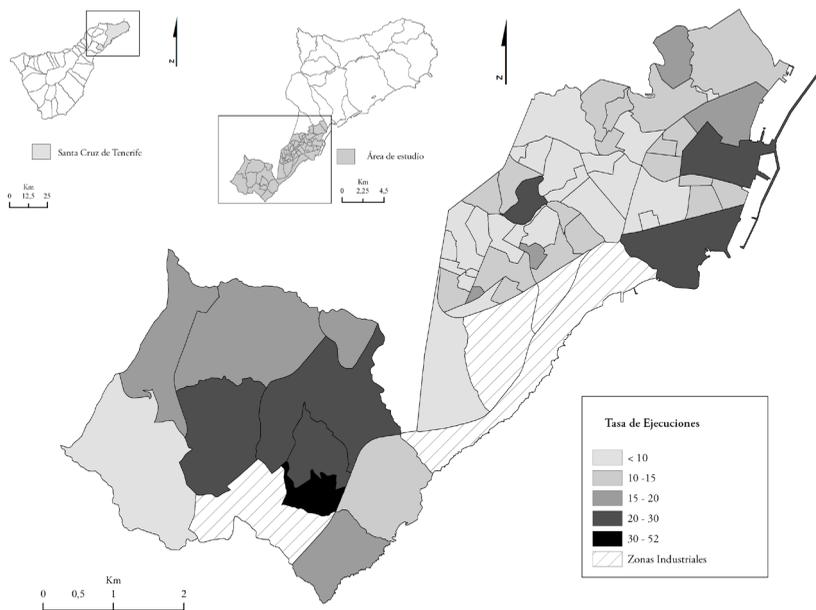
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN ARCAS, MUÑOZ Y CRISTÓBAL (2007)

	POBLACIÓN	MAYORES DE 65 AÑOS		SIN ESTUDIOS		PARADOS	
		TOTAL	%	TOTAL	%	TOTAL	%
Centro urbano	63.255	12.585	19,90	2.935	4,64	9.180	14,52
Primera periferia	79.680	15.280	19,18	7.715	9,68	16.685	20,94
Segunda periferia	46.075	3.340	7,25	2.725	5,91	9.620	20,88

TABLA I | Indicadores demográficos y socioeconómicos de Santa Cruz de Tenerife (2011)

FUENTE: CENSO DE POBLACIÓN Y VIVIENDAS DE 2011

Una cuestión relevante que hasta el momento ha sido poco considerada en la investigación geográfica es el desigual peso de las ejecuciones hipotecarias en distintos sectores desfavorecidos. En tal sentido, se advierte que, en los barrios de la primera periferia obrera, la incidencia de los desalojos es bastante menor (figura 3), pues la mayoría de ellos presentan tasas de ejecuciones hipotecarias muy bajas: Cuesta Piedra (1,0‰), Finca La Multa (4,2‰), Las Retamas (4,6‰) y San Pío (4,8‰). El origen y evolución de este conjunto de barrios a partir de autoconstrucción y polígonos de vivienda pública y privada anteriores a 1980 explica la reducida entidad de los procesos de desposesión de vivienda. Se trata de un sector en el que se ubica la mayor parte de las áreas vulnerables de la ciudad y que registra un elevado índice de envejecimiento, bajo nivel formativo y alta tasa de paro (tabla 1). La mayoría de sus residentes ya tiene la vivienda pagada, por lo que la exposición al crédito hipotecario es baja. Este hecho motiva a preguntarse por la forma en que los desalojos por ejecución hipotecaria intervienen en la difusión espacial de la vulnerabilidad social. Mientras los espacios desfavorecidos experimentan con la crisis una profundización de su precariedad, visible en el porcentaje de parados de la periferia y en la cifra de demandantes de asistencia social (Sociedad de Desarrollo, 2013), la desposesión de vivienda revela la propagación de las dificultades sociales entre los residentes de menor poder adquisitivo de sectores urbanos que hasta el momento no han sido reconocidos como ámbitos vulnerables.



**FIGURA 3 | Tasas de ejecuciones hipotecarias (%) en Santa Cruz de Tenerife (2008-2015)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS ATLANTE (CGPJ)

En esa dirección, se comprueba que incluso en algunos barrios del centro urbano se registra una incidencia significativa de las ejecuciones hipotecarias. Se trata de los espacios más céntricos y emblemáticos de la ciudad que han experimentado importantes transformaciones desde finales del siglo xx. Tales áreas, junto a las zonas que acogen la expansión metropolitana más reciente, se han convertido en los escenarios hegemónicos de la financiarización y la apropiación de las rentas urbanas (Gutiérrez & Domènech, 2017; Vives-Miró, González & Rullán, 2015). A partir de la crisis, ello ha derivado en la emergencia de las ejecuciones hipotecarias como una variable clave de la profundización y la difusión de la vulnerabilidad social, al tiempo que constituye una de las manifestaciones más perversas del despliegue del urbanismo neoliberal. Además, en estas áreas de expansión reciente y de cierta calidad constructiva, los desalojos implican la acumulación de viviendas por parte de entidades financieras y fondos de inversión, que quedan a la espera de revalorizaciones futuras que les aporten nuevos beneficios (Vives-Miró, 2018).

### **Pérdida de la vivienda y vulnerabilidad social: las realidades emergentes de la precariedad urbana en Añaza**

Las ciudades constituyen un marco espacial en el que se reflejan las contradicciones latentes entre la acumulación de capital y las necesidades que emanan desde las esferas de la reproducción social (Harvey, 2003). A partir de 2007, los procesos de desposesión evidencian la divergencia entre los intereses de los inversores y las entidades bancarias, y las dificultades de aquellas familias vulnerables que no pueden conservar su derecho a la vivienda. El análisis de las geografías de la desposesión en Añaza persigue caracterizar las áreas de alojamiento afectadas por las ejecuciones hipotecarias y reflexionar sobre la necesidad de redefinir la vulnerabilidad social en el contexto de poscrisis.

Durante el periodo 2008-2015 se registró en Añaza un elevado volumen de ejecuciones hipotecarias (103) que se convirtieron en un factor añadido a su vulnerabilidad, al tratarse de uno de los barrios con mayor cuantía de procedimientos asociados al impago de la hipoteca. El volumen de desalojos en este barrio converge con lo que ocurre en otras ciudades del archipiélago balear y del litoral mediterráneo, en donde las ejecuciones hipotecarias se concentran, en especial, en los barrios periféricos de alojamiento de población trabajadora (Gutiérrez & Declòs, 2017; Vives-Miró, Rullán & González, 2018). En aquellos barrios en los que se conjuga una situación socioeconómica inestable con una alta exposición al riesgo hipotecario se produce la mayor densidad de desalojos. Gutiérrez y Domènech (2018) demuestran la correlación entre los indicadores de vulnerabilidad y las ejecuciones hipotecarias, y constatan que la crisis golpeó con más fuerza a los barrios más precarios. En Añaza, los procedimientos asociados al impago de la hipoteca comenzaron a tener presencia con el estallido de la burbuja inmobiliaria, pero fue a partir de 2012, coincidiendo con la reciente implantación de las políticas de austeridad y recortes sociales (Piñeira & Trillo, 2016), cuando la situación se agravó, con el 75% de las ejecuciones hipotecarias del periodo concentradas entre 2012 y 2015 (tabla 2).

EJECUCIONES HIPOTECARIAS	VIVIENDA PROTEGIDA				VIVIENDA LIBRE				TOTAL	
	1990-1995		1996-2013		1990-1995		1996-2013			
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2008-2011	7	6,8	1	1,0	12	11,7	6	5,8	26	25,2
2012-2015	7	6,8	23	22,3	13	12,6	34	33,0	77	74,8
Total	14	13,6	24	23,3	25	24,3	40	38,8	103	100

**TABLA 2 | Ejecuciones hipotecarias en Añaza según la tipología residencial**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE SANTA CRUZ DE TENERIFE DE 2013 Y BASE DE DATOS ATLANTE (CGPJ)

En la distribución de los desalojos en el barrio, se observa que en los bloques de vivienda libre hay un mayor predominio, en especial en los construidos a partir de 1995 (figura 4). Se trata de espacios residenciales de cierta calidad urbanística, próximos a los principales servicios y equipamientos del barrio –centro comercial, instituto, oficina de correos, centro de salud, etcétera–. A partir de la recesión, la pérdida de empleo y la precariedad laboral en estos espacios ha sido acusada y en ellos la crisis hipotecaria ha incidido con especial virulencia, debido al endeudamiento de familias jóvenes de clase media y baja que optaron por la compra de una vivienda en la fase expansiva. Por el contrario, en las viviendas protegidas el volumen de desalojos es menor, si bien su análisis en detalle revela algunas particularidades. En el núcleo primigenio del barrio de vivienda protegida, aledaño a la Rambla de Añaza y con un mayor nivel de deterioro, los desalojos son irrelevantes y solo aparece algún caso; en cambio, en los bloques más recientes y mejor situados el fenómeno empieza a ser reseñable a partir de 2012. Se registra en ellos casi una cuarta parte del total de ejecuciones hipotecarias (tabla 2). A falta de un análisis en profundidad sobre ese particular, el paso de las viviendas a propiedad tiempo después de ser ocupadas hace que aquellas insertas en la zona mejor valorada del barrio hayan sido objeto preferente de operaciones de compraventa. En Añaza, los discursos de los residentes acerca de la dimensión urbanística del barrio expresan con claridad las diferencias entre las deficientes condiciones de habitabilidad y mantenimiento de la zona tradicional de vivienda protegida y el resto del barrio donde predomina la vivienda libre de mayor calidad constructiva, que se combina con algunos bloques de protección oficial con un mejor grado de conservación.

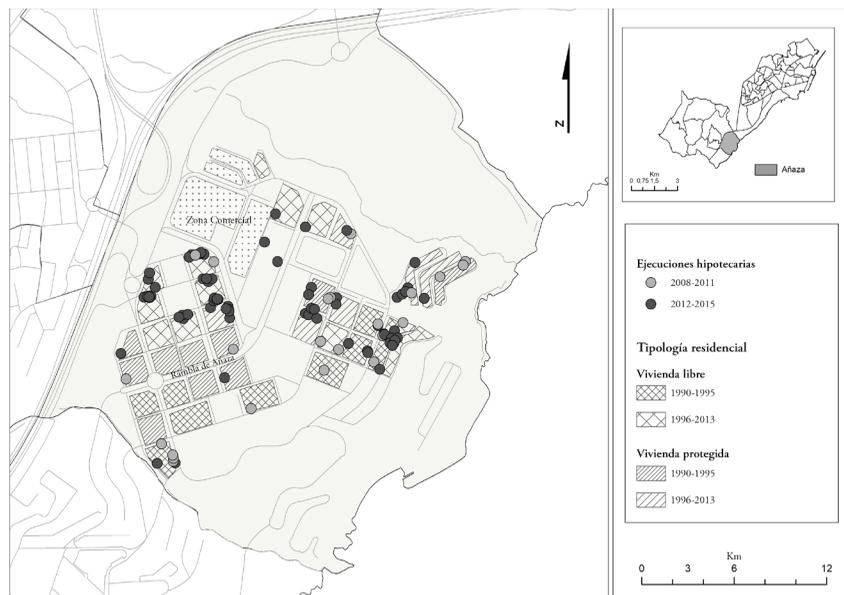
Yo pienso que sí hay diferencias, claramente [...]. Las VPO [Viviendas de Protección Oficial] de toda la parte social de arriba están destrozadas. Si tú paseas por dentro, las escaleras rotas, están las vallas tiradas, los jardines rotos [...]. Qué pasa, que hay problemas en eso, pues estas casas pasaron a propiedad después de tantos años y como no están formadas las comunidades de vecinos, el mantenimiento no se hace. (Vecina desde 1989, 33 años)

Un discurso antagónico es el planteado por aquellos que residen en la zona mejor valorada del barrio, en espacios con un menor deterioro físico en los que las ventajas en la dimensión urbanística –calles amplias, proximidad a los servicios y

equipamientos del barrio, buen estado de las viviendas— encubren la existencia de dificultades socioeconómicas tras la crisis y, también, de otras debilidades, como la ausencia de vida urbana y lazos comunitarios.

Estuvimos visitando varias zonas de Santa Cruz y preferimos vivir no en el centro de la ciudad, sino en la periferia... Encontramos Añaza, como decir, indagando, caminando, y nos enamoramos de Añaza; son calles anchas, lo vimos bastante ordenado... Una vecina gentilmente nos enseñó su apartamento y nos encantó; está bien distribuido, tiene su plaza de parking, trasteros, solana, dos habitaciones, dos baños. Para mi señora y para mí estaba fenomenal. (Vecino desde 2008, 63 años)

En definitiva, la mayor densidad de los desalojos en el sector del barrio con mejor calidad urbanística parece poner en cuestión la habitual vinculación de la vulnerabilidad social con la espacial, es decir, con aquellas áreas de la ciudad donde el elevado grado de deterioro físico es la expresión de situaciones sociales complicadas. El análisis de caso conduce a plantear el papel de los desalojos en la extensión de la precariedad desde los ámbitos más dañados de vivienda protegida, surgidos para el alojamiento de personas en riesgo de pobreza, hacia las áreas de desarrollo más reciente, destinadas al alojamiento de población joven de clase trabajadora que ha adquirido la vivienda vía crédito hipotecario. Se evidencia, por tanto, que la crisis de 2007, además de acentuar las dificultades sociales de los grupos más vulnerables, empuja también a situaciones adversas a residentes de clases medias y bajas que, en un momento de pérdida de empleo y de reducción de los ingresos familiares, tienen serias dificultades para seguir pagando la hipoteca.



**FIGURA 4 | Ejecuciones hipotecarias según la tipología residencial en el barrio de Añaza (2008-2015)**

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN DE SANTA CRUZ DE TENERIFE DE 2013 Y BASE DE DATOS ATLANTE (CGPJ)

Desde la geografía se ha prestado escasa atención a cualificar los espacios urbanos en los que la desposesión de vivienda adquiere magnitudes destacadas. La aproximación cualitativa a estos lugares se postula como un modo de análisis relevante para comprender las realidades emergentes de la existencia cotidiana en la ciudad neoliberal. Siguiendo el planteamiento de Bourdieu (1990), cuando un grupo de individuos ocupa posiciones semejantes en el espacio social y está sometido a similares condiciones en su vida diaria, tiene todas las probabilidades de producir prácticas, posiciones y decisiones semejantes. En Añaza se pueden identificar comportamientos diferenciados, e incluso opuestos, entre los residentes de la zona de vivienda protegida y los que habitan en las promociones de vivienda libre situadas en las áreas de nuevo crecimiento del barrio y afectadas en mayor medida por los desalojos. Entre los primeros, el desarrollo de un enérgico movimiento vecinal ha sido un factor clave en la incorporación de los servicios y equipamientos sociales con los que se ha dotado al barrio (García-Hernández, 2018). Esa reacción de los residentes, articulando mecanismos para la mejora de sus condiciones de vida, muestra rasgos similares a luchas ciudadanas que caracterizaron al país durante el periodo de transición política (Recio & Naya, 2004; Urrutia, 1992).

Desde luego, si no hubiese sido por las luchas vecinales, eso [el barrio] no sería lo que ahora es, en absoluto. Nada existiría, nada. (Vecino desde 1989, 65 años)

El desarrollo de un tejido social sólido se traduce también en el despliegue de lazos de vecindad y solidaridad entre los residentes y repercute en el despliegue de sentimientos de identificación y pertenencia hacia sus lugares de vida diaria, especialmente entre los residentes más jóvenes.

Sí, yo creo que sí. Como ya lleva más de veinte años el barrio, aquí la gente se conoce; y sí, esto es como una gran familia. (Vecina desde 1993, 26 años)

A estas dinámicas permanecen ajenos los habitantes que se incorporaron al barrio a partir de la expansión inmobiliaria reciente. La satisfacción de las demandas más acuciantes con anterioridad a su llegada parece explicar su escasa implicación en los colectivos vecinales.

No mucho. Mucha gente vive independiente. No sé hasta qué punto se integran todos; más bien donde está la comunidad de vecinos, pero del resto, por aquí no veo que se integren mucho. (Vecino desde 2008, 60 años)

En definitiva, a partir de la crisis hipotecaria, los procesos de desposesión de viviendas se han convertido en una variable esencial para la redefinición de las desigualdades intraurbanas (Gutiérrez & Declòs, 2017; Vives-Miró, González & Rullán, 2015). En un barrio como Añaza, la distribución espacial de los desalojos revela la propagación de las dificultades sociales entre aquellos que en la etapa precrisis adquirieron una vivienda contratando una hipoteca, residentes en ámbitos de cierta calidad urbanística y cuyo perfil no encaja con los cánones convencionales de la vulnerabilidad. La tendencia al individualismo y la ausencia de dinámicas comunes de participación, habitual en estos sectores urbanos (Bauman, 2001; Hackworth, 2013), debe ser sustituida por prácticas vecinales que aboguen, entre otras necesidades, por el derecho a la vivienda.

## Reflexiones finales

En el marco interpretativo del derecho a la ciudad, la vivienda es un bien imprescindible para la ciudadanía y escenario central de la existencia cotidiana. En la ciudad neoliberal, la administración elude la responsabilidad de facilitar su acceso a los colectivos vulnerables y de rectificar la condición del suelo y de la vivienda como mercancías sujetas a los vaivenes de los ciclos económicos. En Santa Cruz de Tenerife, como en otras ciudades españolas, se comprueba la disonancia entre los elevados niveles de producción de viviendas, el ritmo del crecimiento poblacional y el incremento continuado de los precios en la fase del urbanismo expansivo. La generalización del crédito hipotecario explica el acceso a la vivienda y se halla en la raíz de la proliferación de los procesos de desposesión a partir de 2007.

El papel de las ejecuciones hipotecarias en la difusión espacial de la vulnerabilidad social se puede inferir del análisis intraurbano y del estudio en detalle a escala de barrio. En la primera periferia urbana se comprueba la escasa entidad de los desalojos debido a su origen y consolidación anterior a la década de 1980, a la concentración de buena parte de la vivienda social de la ciudad y a la ausencia de procesos recientes de revalorización inmobiliaria. Por el contrario, en aquellos sectores del centro urbano en los que la burbuja de precios ha sido potente, el peso de las ejecuciones es superior, y aún más en la segunda periferia, donde la disponibilidad de suelo se tradujo en la ampliación del parque inmobiliario durante la etapa precrisis y en la expansión del crédito hipotecario. Su condición de áreas de residencia de población trabajadora confirma que la crisis afecta en mayor medida a aquellas familias de bajo poder adquisitivo y, por tanto, que contribuye a reforzar la desigualdad de clase.

El caso de Añaza permite destacar el papel de los desalojos en la extensión de la vulnerabilidad. La geografía de las ejecuciones hipotecarias confirma que las dificultades sociales no se concentran en exclusiva en las zonas más degradadas de vivienda protegida, sino que se extienden hacia sectores del barrio de mayor calidad urbanística, cuyos residentes, en contextos de inestabilidad laboral y pérdida de empleo, no pueden asumir el pago de la hipoteca. La investigación cualitativa revela que estos espacios producidos bajo las pautas del expansionismo neoliberal ofrecen una serie de particularidades que refuerzan su vulnerabilidad. La fragilidad de las estrategias colectivas de lucha ciudadana y de los lazos vecinales es un obstáculo añadido en sectores urbanos con un menor deterioro físico-urbanístico, pero donde existen diversos problemas menos visibles, que se deben tener en cuenta para una adecuada interpretación de la existencia cotidiana en esos espacios.

En definitiva, el despliegue de los proyectos de reestructuración neoliberal genera escenarios urbanos sujetos a los efectos de las crisis periódicas y caracterizados por la dominación y el control ejercido por las elites financieras y los grupos de poder sobre los colectivos vulnerables. Los espacios destinados a la reproducción social constituyen un ámbito idóneo para la comprensión de las múltiples contradicciones que resultan del modo imperante de producción del espacio urbano, pues en ellos se materializan las prácticas que despojan a los ciudadanos de las posibilidades para conseguir unas condiciones adecuadas para la vida cotidiana. Por tanto,

la persistencia en los postulados neoliberales, unida a la ausencia de estrategias de reapropiación del espacio, se traducen en la configuración de unas geografías urbanas cada vez más desiguales.

### Agradecimientos

Los autores agradecen las aportaciones de los revisores y las mejoras sugeridas a la versión previa de este artículo. El presente trabajo forma parte del proyecto de investigación del Plan Nacional de I+D+I “Crisis y vulnerabilidad en ciudades insulares españolas. Transformaciones en los espacios de reproducción social” (CSO2015-68738-P), Ministerio de Economía y Competitividad (MINECO)-Programa Retos (AEI/FEDER, UE), financiado por el MINECO. Trabajo cofinanciado por la Agencia Canaria de Investigación, Innovación y Sociedad de la Información de la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento y por el Fondo Social Europeo (FSE), Programa Operativo Integrado de Canarias 2014-2020, Eje 3, Tema Prioritario 74 (85%).

### Referencias bibliográficas

- Aalbers, M. (2009). Geographies of financial crisis. *Area*, 41(1), 34-42. <https://doi.org/10.1111/j.1475-4762.2008.00877.x>
- Arcas, I. Muñoz, J. & Cristóbal, A. (coords.) (2007). *Estudio de oferta de vivienda de nueva construcción en España. Año 2007*. Ministerio de Vivienda/GfK. En <https://bit.ly/30CNZnS>
- Armas, A. (2016). *Reestructuración urbana y producción de imagen: los espacios públicos en Santa Cruz de Tenerife*. Tesis doctoral inédita. Universidad de La Laguna. En <https://riull.ull.es/xmlui/handle/915/2126>
- Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife (2013). *Plan General de Ordenación de Santa Cruz de Tenerife*. Documento de Aprobación Definitiva Parcial. En <https://www.santacruzdetenerife.es/servicios-municipales/urbanismo/plan-general-de-ordenacion-de-santa-cruz-de-tenerife-pgo/>
- Bauman, Z. (2001). *La sociedad individualizada*. Madrid: Cátedra.
- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y cultura*. México DF: Grijalbo.
- Brenner, N. & Theodore, N. (2002) (eds.). *Spaces of neoliberalism: urban restructuring in North America and Western Europe*. Malden, MA: Blackwell Publishing.
- Bülher, E., Kaspar, H. & Ostermann, F. (2010). *Sozialenachhaltige Parkanlagen*. Zürich: Forschungsbericht des Nationalen Forschungsprogramms.
- Burriel, E. (2008). La “década prodigiosa” del urbanismo español (1997-2006). *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12(270). En <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/383.htm>
- Burriel, E. (2016). Empty urbanism: the bursting of the Spanish housing bubble. *Urban Research & Practice*, 9(2), 158-180. En <http://roderic.uv.es/handle/10550/57166>

- Carlos, A. (2007). *O espaço urbano: Novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). En [http://www.gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco\\_urbano.pdf](http://www.gesp.fflch.usp.br/sites/gesp.fflch.usp.br/files/Espaco_urbano.pdf)
- Charnock, G., Purcell, T. F. & Rivera-Fumaz, R. (2015). The limits to capital in Spain: the roots of the 'new normal'. *Critique: Journal of Socialist Theory*, 43(2), 173-188. <https://doi.org/10.1080/03017605.2015.1051785>
- Coq-Huelva, D. (2013). Urbanisation and financialisation in the context of a rescaling state: the case of Spain. *Antipode*, 45(5), 1213-1231. <https://doi.org/10.1111/anti.12011>
- Díaz, M. C., Delgado, C. R., Calero, C. G., García, L. M., Pérez, M. & Mejías, M. A. (2002). Ciudad oscura, ciudad luminosa. *Estudios Geográficos*, (28), 33-51. <https://doi.org/10.14198/INGEO2002.28.06>
- Fernández Durán, R. (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial: sobre sus causas y repercusiones devastadoras y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria*. Barcelona: Virus Editorial.
- García, M. (2010). The breakdown of the Spanish urban growth model: social and territorial effects of the global crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(4), 967-980. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2010.01015.x>
- García-Hernández, J. S. (2017). El espacio público en periferias desfavorecidas: Añaza y Santa Clara paradigmas de vulnerabilidad socioespacial en Santa Cruz de Tenerife. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(571), 1-32. <http://dx.doi.org/10.1344/sn2017.21.19719>
- García-Hernández, J. S. (2018). La transformación de la cotidianidad urbana en los espacios de reproducción social: movimientos vecinales en barrios desfavorecidos de Santa Cruz de Tenerife (España). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 79(2442), 1-27. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2442>
- García-Hernández, J. S., Díaz-Rodríguez, M. C. & García-Herrera, L. M. (2018). Auge y crisis inmobiliaria en Canarias: desposesión de vivienda y resurgimiento inmobiliario. *Investigaciones Geográficas*, (69), 23-39. <https://doi.org/10.14198/INGEO2018.69.02>
- García-Herrera, L. M., Smith, N. & Mejías, M. A. (2007). Gentrification, displacement and tourism in Santa Cruz de Tenerife. *Urban Geography*, 28(3), 276-298. <https://doi.org/10.2747/10272-3638.28.3.276>
- Gutiérrez, A. & Declòs, X. (2017). Geografía de la crisis inmobiliaria en Cataluña: una lectura a partir de los desahucios por ejecución hipotecaria. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(557). En <http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/17734>
- Gutiérrez, A. & Domènech, A. (2017). Spanish mortgage crisis and accumulation of foreclosed housing by SAREB: a geographical approach. *Journal of maps*, 13(1), 130-137. <https://doi.org/10.1080/17445647.2017.1407271>
- Gutiérrez, A. & Domènech, A. (2018). The mortgage crisis and evictions in Barcelona: identifying the determinants of the spatial clustering of foreclosures. *European Planning Studies*, 26(10), 1939-1960. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1509945>
- Gutiérrez, A. & Vives-Miró, S. (2018). Acumulación de viviendas por parte de los bancos a través de los desahucios: geografía de la desposesión de vivienda en Cataluña. *EURE*, 44(132), 5-26. <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000200005>

- Hackworth, J. (2013). *The neoliberal city. Governance, ideology and development in American Urbanism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Harvey, D. (2003). *The new imperialism*. Oxford, UK / Nueva York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital*. Madrid: Akal.
- Hay, I. (2010). *Qualitative research methods in human geography*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Human Right Watch (2014). *Sueños rotos. El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables*. New York: Human Right Watch.
- Instituto Municipal de Atención Social (2014). *Diagnóstico Social del Municipio de Santa Cruz de Tenerife*. I Plan Municipal de Prevención Social y Desarrollo Comunitario. Santa Cruz de Tenerife: Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.
- Iveson, K. (2007). *Publics and the city*. Oxford, UK: Blackwell Publishing.
- Lefebvre, H. (1974). *La Production de l'espace*. París: Anthropos.
- Lefebvre, H. (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.
- Lois, R., Piñeira, M. J. & Vives, S. (2016). El proceso urbanizador en España (1990-2014): una interpretación desde la geografía y la teoría de los circuitos de capital. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 20(539), 1-29. <http://dx.doi.org/10.1344/sn2016.20.16793>
- López, I. & Rodríguez, E. (2011). The Spanish model. *New Left Review*, 69, 5-28. En <https://newleftreview.org/issues/II69>
- Mayring, P. (2000). Qualitative Inhaltsanalyse. *Forum Qualitative Social Research*, 1(2). En <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2383>
- Méndez, R. & Plaza, J. (2016). Crisis inmobiliaria y desahucios hipotecarios en España: una perspectiva geográfica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (71), 99-127. <http://dx.doi.org/10.21138/bage.2276>
- Ministerio de Fomento (2011). *Atlas de la Vulnerabilidad Urbana en España*. Gobierno de España. Portal de Suelo y Políticas Urbanas. En <http://atlasvulnerabilidadurbana.fomento.es/#1=es;v=map2>
- Naredo, J. M. (2010). El modelo inmobiliario español y sus consecuencias. *Boletín CF+S*, (44), 13-27. En <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/ajnar.html>
- Parreño-Castellano, J. M., Domínguez-Mujica, J., Armengol-Martín, M., Pérez, T. & Boldú, J. (2018). Foreclosures and evictions in Las Palmas de Gran Canaria during the economic crisis and post-crisis period in Spain. *Urban Science*, 2(109), 1-15. <https://doi.org/10.3390/urbansci2040109>
- Piñeira, M. J. & Trillo, J. M. (2016). El efecto de la crisis sobre los barrios vulnerables: una aproximación al contexto español a través de un estudio de caso. En *Crisis, globalización y desequilibrios sociales y territoriales en España. Aportación Española al 33 Congreso de la Unión Geográfica Internacional*. Beijing. En [http://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2016/07/crisis\\_globalizacion\\_UGI\\_spa\\_2016\\_WEB.pdf](http://www.age-geografia.es/site/wp-content/uploads/2016/07/crisis_globalizacion_UGI_spa_2016_WEB.pdf)
- Obeso, I. (2014). Análisis geográfico de los desahucios en España. *Eria*, (95), 327-342. En <https://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/10513>
- Recio, A. & Naya, A. (2004). Movimiento vecinal: claroscuros de una lucha necesaria. *Mientras Tanto*, (91/92), 63-81.
- Smith, N. (2010). *Uneven development: Nature, capital, and the production of space*. Athens, GA: University of Georgia Press.

- Sociedad de Desarrollo. (2013). *Santa Cruz de Tenerife, situación socioeconómica y crisis. Datos actualizados a mayo de 2013*. Santa Cruz de Tenerife: Observatorio Socioeconómico de la Sociedad de Desarrollo.
- Taylor, S.H. & Bogdan, R. (1996). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Barcelona: Paidós.
- Theodore, N., Peck, J. & Brenner, N. (2009). Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados. *Temas Sociales*, (66), 1-12 [Santiago de Chile: Ediciones SUR]. En <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=898>
- Urrutia, V. (1992). Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos. *Política y Sociedad*, 10, 49-56. En <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO9292120049A>
- Vinuesa, J. (2013). *El festín de la vivienda. Auge y caída del negocio inmobiliario en España*. Madrid: Díaz & Pons.
- Vives-Miró, S., González, J. M. & Rullán, O. (2015). Home dispossession: the uneven geography of evictions in Palma (Majorca). *Die Erde*, 146(2-3), 113-126. En <http://www.die-erde.org/index.php/die-erde/article/view/211>
- Vives-Miró, S. & Gutiérrez, A. (2017). Extracting rents through foreclosures: the rescue of Catalunya Banc as a new urban strategy following the burst of the Spanish bubble. *Miscellanea Geographica*, 21(4), 151-159. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1515180>
- Vives-Miró, S. (2018). New rent seeking strategies in housing in Spain after the bubble burst. *European Planning Studies*, 26(10), 1920-1938. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1515180>
- Vives-Miró, S., Rullán, O. & González, J. M. (2018). *Geografies de la desposseïó d'habitatge a través de la crisi. Els desnonaments Marca Palma*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Winchester, H. P. M. & Rofo, M. W. (2010). Qualitative research and its place in Human Geography. En Hay, I. (ed.), *Qualitative research methods in human geography* (pp. 3-24). Oxford, uk: Oxford University Press.

# A infraestrutura rodoviária e a urbanização regional contemporânea no território paulista: o caso do corredor urbano Campinas-Sorocaba, Brasil

*Wilson R. Santos Jr.* Pontifícia Universidade Católica de Campinas, São Paulo, Brasil.  
*Anderson D. A. Proença.* Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Santo André, Brasil.

**RESUMO** | Aborda-se neste texto a constituição de articulações urbanas que extrapolam a dimensão metropolitana, espraiando-se de forma dispersa em escala regional, utilizando como estudo de caso a formação de um “corredor urbano” entre Campinas e Sorocaba, duas cidades polos de regiões metropolitanas no interior do Estado de São Paulo, Brasil. Constata que o sistema de transporte regional articula a configuração de um eixo de conurbação linear entre as duas regiões metropolitanas, ao longo do qual há uma intensa dinâmica de transformação espacial com o rápido avanço do tecido urbano – especialmente nas tipologias de condomínios industriais e loteamentos residenciais fechados – sobre áreas rurais. Demonstra-se assim, uma nova tendência de concentração linear da dispersão urbano-regional no contexto de uma urbanização extensiva que se manifesta em vetores privilegiados em relação à afluência de investimentos, principalmente dos setores produtivos mais vinculados à economia globalizada, confrontando as tradicionais divisões conceituais entre urbano/rural, cidade/região, centro/periferia.

**PALAVRAS-CHAVE** | morfologia urbana, redes, reestruturação territorial.

**ABSTRACT** | *This paper is about the constitution of urban articulations extended beyond the metropolitan scale, spreading in a dispersed pattern on a regional scale, using the formation of an “urban corridor” between Campinas and Sorocaba, two core-cities of distinct metropolitan areas in the interior of the State of São Paulo as case studies. The regional transport system is the element that articulates the configuration of a linear axis of conurbation between the two metropolitan areas, during which there is an intense spatial transformation with the quick advance of the urbanized areas – especially in the types of gated communities – over rural areas. This shows a new trend of linear concentration of regional dispersion of urban areas in some privileged vectors, in relation to the inflow of investments, mainly of the productive sectors linked to the globalized economy, confronting the traditional conceptual divisions between urban/rural, city/region, center/periphery.*

**KEYWORDS** | *networks, urban morphology, territorial restructuring.*

Recebido em 30 de junho de 2018, aprovado em 28 de janeiro de 2019.

E-mails: W. R. Santos Jr., wilson@puc-campinas.edu.br | A. D. A. Proença, anderson.d.proenca@gmail.com

## Introdução

As profundas transformações nas dinâmicas de produção do espaço urbano associadas à reestruturação em escala mundial do sistema capitalista a partir das últimas décadas do século passado, constituíram-se como um novo marco conceitual que embasa grande parte das temáticas atuais nos campos do urbanismo e do planejamento urbano. Sob este novo paradigma constata-se, em diversas partes do mundo, a formação de articulações urbanas em escala regional que estão estreitamente relacionadas à uma nova fase da dialética territorial de dispersão-concentração espacial das estruturas produtivas. Do ponto de vista da organização territorial, expressa uma mudança no paradigma de polos regionais de industrialização – conceito que impulsionou o desenvolvimento econômico dos países de industrialização tardia ao longo da segunda metade do século xx –, para a constituição de novos vetores inter-regionais de reconcentração da atividade produtiva ao longo de vias de transporte regional de grande porte, mais atrativos ao recebimento de atividades econômicas mais modernas.

É neste contexto que o presente artigo objetiva demonstrar a constituição de um corredor urbano entre as regiões metropolitanas de Campinas e Sorocaba, conceituando-o como um dos vetores de maior intensidade de urbanização dentro em uma “macro-região urbanizada”, a Megalópole do Sudeste (Queiroga, 2001), que envolve boa parte do território do Estado de São Paulo e partes dos estados de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Adota uma abordagem estruturalista que, a partir da relação entre as infraestruturas de transporte e os movimentos de dispersão urbana em escala regional, relaciona o fenômeno urbano empírico de dispersão e fragmentação urbana em escala local/regional, aos processos de integração da cadeia produtiva, em escala global. Destaca-se que este trabalho realiza uma abordagem metodológica especificamente sobre as transformações urbanas em escala regional, adequado à verificação dos novos fenômenos urbanos dispersos que conformam a articulação urbano-regional entre Campinas e Sorocaba.

O texto divide-se em quatro partes, além da introdução e das considerações finais. As duas primeiras partes tratam de uma análise sobre o que se considera o momento de inflexão na dinâmica de urbanização brasileira nas últimas décadas do século xx, a crise do modelo de industrialização por substituição de importações e o fortalecimento da cadeia produtiva “flexível” – fenômeno mais intenso em algumas regiões do que outras – típica do atual período de globalização. Foca nos movimentos de concentração e dispersão da urbanização associados a estes dois períodos da evolução do sistema econômico e da urbanização do território, brasileiro no geral, e paulista em particular.

Na terceira parte analisa-se propriamente a formação do corredor urbano entre Campinas e Sorocaba, manifestado na constituição de um eixo linear de intensa expansão urbana ao longo das últimas duas décadas, conformando um continuum urbano entre cinco municípios ao longo da rodovia SP-75. Utiliza-se de análises morfológicas sobre a expansão urbana recente e sobre as mudanças nas tipologias urbanas predominantes, como metodologia para criar um quadro de caracterização atual da urbanização neste recorte territorial. Demonstra-se assim a tendência à

configuração de um eixo linear de conurbação ininterrupta entre as duas cidades a partir da implantação de clusters industriais e empresariais, e de condomínios e loteamentos residenciais fechados ao longo da rodovia SP-75, apoiados no potencial de circulação e mobilidade regional proporcionados pela rodovia.

Na quarta e última parte, é analisado o papel das infraestruturas de transporte inter-regional na expansão urbana recente no eixo territorial entre Campinas e Sorocaba, relacionando a constituição do corredor urbano Campinas-Sorocaba à concentração de grandes volumes de investimentos estatais em infraestrutura de transporte e circulação com o objetivo de ampliar a capacidade de fluxos de mercadorias em relação tanto ao mercado consumidor local e nacional, quanto à cadeia produtiva internacional. Evidencia, portanto, que a formação do corredor urbano está associada à uma estratégia - por parte de diversos agentes que atuam sobre o território - de concentração de atividade produtiva, especialmente de alta tecnologia, neste vetor territorial.

### **Formação das primeiras metrópoles nacionais durante o período de industrialização por substituição de importações**

A partir de meados do século XX foram implementadas políticas de desenvolvimento econômico e de integração do mercado consumidor nacional que incidiram diretamente na formação das primeiras metrópoles nacionais em algumas capitais de estados brasileiros caracterizadas pelo vertiginoso processo de crescimento urbano e concentração populacional em relação ao restante do território brasileiro. Foi o período em que houve uma “explosão urbana” (Santos, 1994) nestas cidades, traçando as características que viriam a marcar o desenvolvimento metropolitano no Brasil (e também no restante da América Latina, no geral); como a composição de um tecido urbano denso e compacto ao redor de uma centralidade principal nucleadora da malha metropolitana; a clara divisão entre o “fim da cidade” e o espaço rural circundante à metrópole; e as fortes desigualdades socioespaciais entre os espaços urbanos central e periférico, com o surgimento de grandes bolsões de pobreza nas bordas das metrópoles.

A política de industrialização no modelo de substituição de importações vigorou como um dos principais programas políticos no Brasil entre as décadas de 1940 e 1960. Visava a criação, por parte do Estado, de indústrias de base – também denominadas como indústrias de bens intermediários, como siderúrgicas e refinarias de petróleo, por sua condição de fabricação de produtos que servem de matéria-prima para a produção e montagem de outras mercadorias industrializadas – em diversas regiões do país, de forma a alimentar o crescimento da produção industrial manufatureira nacional e assim diminuir a dependência de importações de produtos manufaturados externos. Neste contexto consolidou-se o padrão rodoviário de circulação tanto no espaço intra-urbano quanto inter-regional, a partir do Plano de Metas criado durante o governo Juscelino Kubitschek em 1955, que promoveu a abertura da economia nacional aos investimentos estrangeiros e à implantação da indústria automobilística no país (Queiroga, 2001). Esta decisão política deu início à uma simbiose que perdura até à atualidade, no qual os investimentos em rodovias

foram um dos fatores mais determinantes na expansão industrial (e justamente por São Paulo contar com melhores redes de transporte, também teve maior crescimento industrial e urbano), que por sua vez aumentava a demanda por expansão e melhorias de rodovias. As vantagens da concentração demográfica e de atividades industriais em determinados pontos do território eram evidentes neste período. Em um território então com baixo nível de desenvolvimento das estruturas produtivas capitalistas, a aglomeração das forças produtivas em um número limitado de cidades criava as melhores condições possíveis para um rápido desenvolvimento industrial, propiciado pelas vantagens trazidas pelas “economias de aglomeração”. Assim as empresas de diferentes setores compartilhavam vantagens locacionais, tanto relacionadas à proximidade às fontes de matéria-prima e aos principais mercados consumidores, concentração de mão-de-obra, e às principais infraestruturas de transporte de mercadorias; quanto no desenvolvimento de uma cooperação mútua que potencializavam suas respectivas capacidades produtivas (Benko, 1999).

A concentração de investimentos industriais em algumas capitais reforçou a característica histórica de organização do território nacional enquanto um “grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíram, segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior” (Santos, 1994, p. 29). Os investimentos em infraestruturas de indução da industrialização (como a construção de infraestruturas de transportes e comunicação, e a criação de universidades e institutos de pesquisa) ocorreram predominantemente de forma pontual nas imediações das cidades mais importantes no desenvolvimento econômico nacional nos períodos anteriores, acentuando assim a concentração demográfica em algumas poucas áreas urbanas do país. Na prática, induziu-se à constituição de grandes metrópoles industriais em meio a regiões de baixo desenvolvimento econômico e social.

As metrópoles industriais absorviam a grande massa populacional que se deslocava do campo para as cidades em busca de postos de trabalho ofertados pelo crescimento industrial, causando uma intensa corrente migratória do campo à cidade. Segundo Santos (1994), o aumento do total de população urbana no Brasil foi de 653,03% entre 1940 e 1980, com um acréscimo médio de 111,53% entre as décadas de 1970 e 1980 e de 107,66% entre 1980 e 1990 (Santos, 1994). Contudo, a industrialização brasileira não se consolidou de forma a absorver toda mão-de-obra recém-chegada às cidades, causando o aumento da pobreza do desemprego nas metrópoles industriais que, por sua vez, contrastavam com a riqueza gerada pelas indústrias.

Desta forma consolidaram-se as características mais marcantes das metrópoles industriais que se estabeleceram na América Latina em meados do século xx. Foi o período que Lacerda (2012) classificou como o predomínio de uma “urbanização polarizada”, com a formação de tecidos metropolitanos densos organizados em torno de uma centralidade que exercia forte poder nucleador das atividades econômicas e da expansão urbana da cidade. Acentuava-se o contraste formado pela desigualdade socioespacial entre os bairros centrais concentradores de população e atividade comercial e de serviços de maior renda, e as extensas áreas periféricas que recebiam a maior parte da população pobre que migrava de áreas rurais e de cidades

pequenas, marcadas pela inexistência ou precariedade de infraestrutura urbana básica e serviços públicos (Lacerda, 2012).

Pode-se afirmar então que durante as décadas de 1940 e 1980 predominou o padrão de urbanização concentrada no Brasil, com um crescimento vertiginoso tanto das principais metrópoles (com população acima de um milhão de habitantes), quanto das grandes cidades médias (com população em torno de meio milhão). Como apontou Santos (1994), as cidades acima de 100 mil habitantes passaram de 11 em 1940, para 95 em 1980, e as com população acima de 500 mil foram de 2 para 14 cidades entre 1940 e 1980 (Santos, 1994, p.82). Tal fenômeno não se manifestou apenas em termos demográficos associados à concentração de população em poucas metrópoles e cidades grandes, mas refletiu também na organização morfológica espacial destas urbes. Os altos níveis de concentração e a densidade eram claramente as características morfológicas mais marcantes da metrópole industrial, fenômenos associados à disputa pelo espaço intra-urbano em relação à proximidade das principais centralidades e às melhores condições de acessibilidade. Assim como afirmou Secchi (2015):

[...] a figura da concentração organizou com tal força o pensamento sobre a cidade e a sociedade urbana que fez a concentração parecer uma característica própria e unívoca da cidade e uma tendência inexoravelmente previsível do futuro, escondendo com isso, por longo tempo, tendências e mudanças evidentes. (p. 30)

Reforçou-se assim as distinções conceituais existentes no campo urbanístico entre centro/periferia, urbano/rural e cidade/região. A consolidação da metrópole industrial enquanto um tecido urbano denso e contínuo, com limites e organização formal nítidas, induzia a compreensão do espaço urbano – da cidade – como uma organização socioespacial de visível homogeneidade interna e clara distinção morfológica em relação ao espaço rural – da região. De maneira semelhante, também se consolidou uma cisão clara entre as áreas centrais concentradoras da urbanização formal, onde se localizavam as principais áreas comerciais e de serviços orbitadas pelos bairros de população de alta e média renda, e a extensa periferia informal, onde se localizavam a população mais pobre da cidade que, no caso das metrópoles latino-americanas, compunham a maior parte do tecido urbano (Lacerda, 2012).

As metrópoles nacionais eram então espaços circunscritos com alta densidade construtiva e populacional, onde havia uma rápida dinâmica de circulação de ideias e informações, em direta oposição ao espaço do campo então caracterizado pela baixa densidade construtiva e lenta penetração de tecnologias de comunicação e informação. Da mesma maneira que era clara a distinção entre as áreas centrais, onde se concentravam as principais atividades econômicas e a vida cultural da cidade, em oposição a “monotonia” de usos e funções das áreas periféricas, destinadas quase exclusivamente ao uso habitacional – e na maior parte, para a população de menor renda.

Entretanto, o acelerado e desmedido crescimento das metrópoles industriais nacionais, aliado às mudanças no paradigma de organização da estrutura produtiva e da divisão socioespacial do trabalho em escala internacional, rapidamente induziram ao surgimento de forças contrárias, no sentido da dispersão das estruturas

produtivas e da urbanização. Esta tendência já era perceptível na virada entre as décadas de 1970 e 1980, especialmente no Estado de São Paulo, como resposta às “deseconomias de aglomeração” provocadas por fatores inerentes à condição metropolitana, como o alto custo da terra no espaço intra-urbano, as dificuldades de transporte de pessoas e circulação de mercadorias, e o aumento do salário médio e a organização sindical dos trabalhadores nas áreas metropolitanas.

### **Desconcentração industrial e a urbanização regional no Estado de São Paulo**

As tendências de concentração e desconcentração geográfica da estrutura produtiva são dinâmicas inerentes à expansão territorial do sistema capitalista. Como apontou Harvey (2005), os processos de aparente dispersão ou concentração das aglomerações urbanas relacionam-se diretamente às condições que, em um determinado período, são mais propícias para a superação de barreiras necessárias ao crescimento progressivo da acumulação de capital. Diversas questões equacionam-se de maneira a ditar as formas predominantes de organização espacial das atividades produtivas no território, como a distância em relação às fontes de matéria-prima/mercado consumidor, disposição das infraestruturas de circulação de mercadorias, disponibilidade e qualificação da mão-de-obra, quantidade de excedente de capital disponível, entre outros (Harvey, 2005). Desta forma, dois movimentos acabam se sucedendo na disposição territorial das atividades produtivas; uma concentração das atividades econômicas que permite se aproveitar das economias de aglomeração, seguida de uma desconcentração afim de evitar as crescentes “deseconomias de aglomeração” produzidas pela excessiva aglomeração de atividades em um ponto do território (Singer, 1973).

Os movimentos de dispersão/concentração geográfica expressam-se na sucessão histórica de fases da industrialização paulista. No primeiro ciclo de industrialização, na virada entre os séculos XIX/XX, as fábricas tendiam a localizar-se de forma dispersa e distantes dos principais centros urbanos já que, com o baixo nível de desenvolvimento das infraestruturas de transporte, a proximidade às matérias-primas era o fator mais importante na localização das plantas industriais. Assim a maior parte das primeiras instalações industriais paulistas buscou localizar-se nas imediações das principais fontes de matéria-prima, criando um núcleo urbano multifuncional onde estavam instaladas as habitações, escolas, postos de saúde e centros de lazer para seus trabalhadores (Correia, 2009). Foi apenas a partir da década de 1930, com o crescente investimento em infraestruturas de transporte inter-regional (das primeiras rodovias à expansão portuária) que se consolidou a dinâmica de concentração industrial nos principais centros urbanos.

Com estas afirmações demonstra-se que a desconcentração territorial não é um fenômeno novo e exclusivo do período contemporâneo de urbanização. O que há de novo são as formas, as características e as tipologias – quantitativas e qualitativas – que se manifestam na dispersão do espaço urbano. Em outros termos, são novas “formas de cidade” que incidem diretamente em novos modos de vida de seus habitantes, que adquirem maior mobilidade territorial e assim potencializam as relações de trabalho, estudos e lazer em escala inter-metropolitana e regional. Amplia-se a escala de relações urbanas e a própria noção de cidade, que passa a ser vivida não

apenas como um núcleo urbano compacto, mas como a um arranjo regional entre fragmentos dispersos e centros urbanos consolidados.

A crise global do modelo fordista de organização da cadeia produtiva, caracterizada por “técnicas repetitivas de produção em série para mercados de massa” levou a profundas transformações na divisão internacional do trabalho, mais evidentes a partir da década de 1970. Desta forma, foi se consolidando o paradigma “flexível” ou “toyotista” na organização da cadeia produtiva, caracterizada pela maior rotatividade da mão-de-obra, especialização dos trabalhos industriais, privatização e enxugamento das empresas estatais e um mercado de consumo individualizado e privatizado (Boddy, 1990). O desenvolvimento de novas tecnologias de informação e comunicação, que passaram a permitir a circulação instantânea de ideias e informações em praticamente todas as partes do globo, foi crucial na intensificação da internacionalização do sistema produtivo mundial (Castells, 1999).

Na América Latina tal processo se traduziu na crise do modelo de industrialização baseado na substituição de importações, que havia induzido à formação de grandes aglomerações urbanas concentradoras de atividades econômicas e industriais, em contraste com vastas regiões agrícolas de baixa densidade construtiva e habitacional. No caso específico do Estado de São Paulo, este momento de transição do paradigma econômico ficou marcado pela “desconcentração industrial” caracterizada, inicialmente, pela saída de diversas empresas da Grande São Paulo e um intenso crescimento da produção industrial em algumas regiões do interior do Estado a partir da década de 1970. A expansão industrial ocorreu não apenas em número de empresas que se deslocavam para o interior, mas especialmente na instalação de novas plantas industriais de eletrônicos, informática e outros setores que empregavam métodos mais modernos de produção, ou seja, na fabricação de mercadorias com maior valor agregado. No curto período entre 1970 e 1985 o interior passou de 25,3% para representar 43,4% do total do Valor de Transformação do produto Industrial (VTI) do estado, enquanto a capital, São Paulo (desconsiderando a região metropolitana), caiu de 48,1% para 29,8%, segundo indicadores da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) em 2014.

É preciso ressaltar que a desconcentração industrial significou muito mais o estímulo à expansão da atividade industrial em regiões que já apresentavam índices econômicos elevados, do que o surgimento de novos polos industriais pelo país, atingindo de maneira muito mais acentuada o estado paulista que as outras unidades federativas da nação. O Estado de São Paulo manteve seu status de concentrador da produção econômica nacional, com apenas uma leve queda ao passar de 39,5% para 36,6% do total do PIB (Produto Interno Bruto) brasileiro entre 1970 e 1995, período auge da desconcentração industrial (Cano, 2007). Significa então que o crescimento industrial do interior paulista não significou o declínio econômico da capital; pelo contrário, consolidou-a como principal centro de decisões financeiras e empresariais, sede da maior parte das principais bancos e empresas nacionais e multinacionais instalados no país – mantendo, inclusive, a sede da maior parte das indústrias que se deslocavam para o interior.

A expansão da atividade industrial pelo interior paulista decorreu, em um primeiro momento, de forma mais acentuada em um raio de aproximadamente 100km da

capital, com foco nas regiões de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos. Desde então a urbanização destas regiões foi mais intensa, passando estas a constituir quatro das cinco regiões metropolitanas do interior do estado. O acelerado crescimento urbano e demográfico nestas regiões desde a década de 1970 tem levado à formação de uma complexa rede urbana com alta densidade técnica e intensidade de circulação de pessoas, mercadorias e informações, conceituada como Complexo Metropolitano Expandido ou Macrometrópole Paulista (estes dois últimos termos elaborados pelo governo do Estado de São Paulo, envolvendo a Grande São Paulo e as regiões metropolitanas acima citadas), e Megalópole do Sudeste (conceito que envolve o fenômeno urbano-regional independentemente das divisões administrativas estaduais, considerando partes dos estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais).

A formação da Megalópole do Sudeste é a principal expressão da constituição de uma megarregião urbana que integra as dinâmicas socioespaciais de diversas metrôpoles e aglomerações urbanas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, como demonstra a figura 1 (Queiroga, 2001). Relaciona-se diretamente à difusão da atividade industrial pelo interior do Estado de São Paulo e em algumas regiões de Rio de Janeiro e Minas Gerais e está associada às mudanças ocorridas no paradigma produtivo internacional desde a década de 1970. O protagonismo da região sudeste do país e, especialmente, do estado paulista, manteve-se graças à maior densidade de infraestruturas de transporte e ao maior ritmo de avanço das tecnologias de informação e comunicação em relação ao restante do país, atraindo maior número de empresas para se localizar neste território.

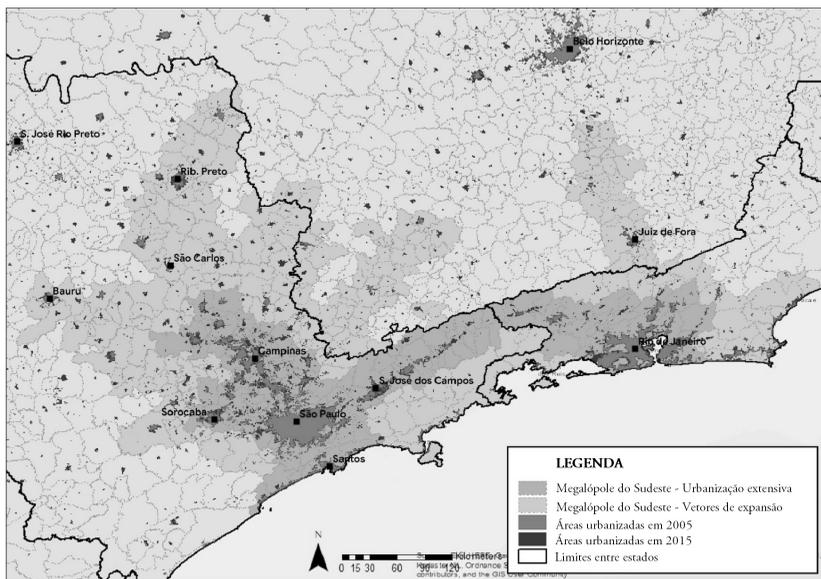


FIGURA 1 | Megalópole do sudeste e seus principais eixos de expansão

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

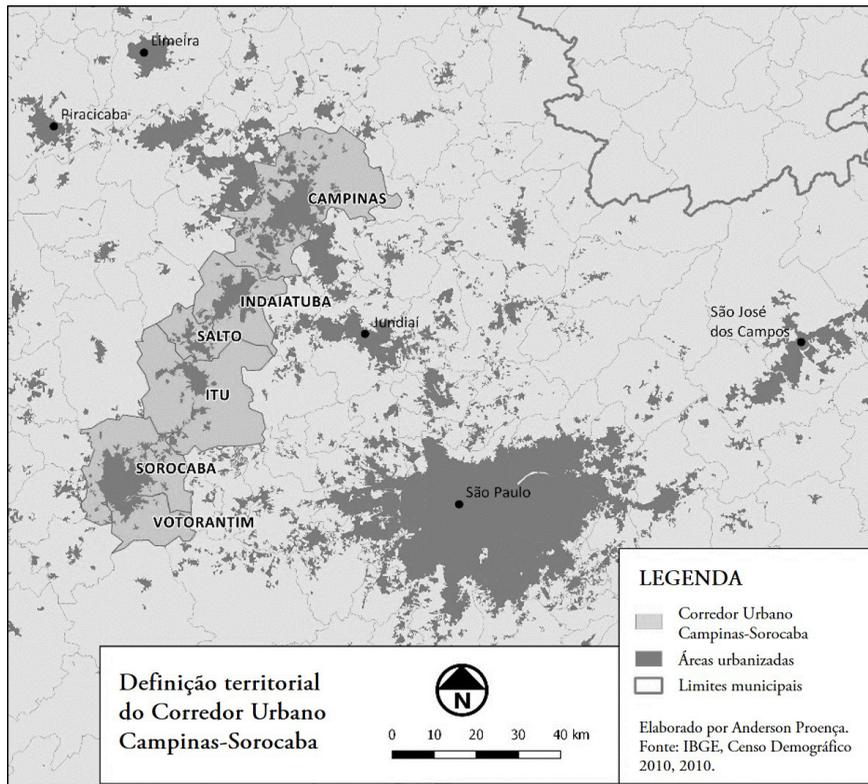
No Estado de São Paulo várias rodovias foram construídas ou ampliadas neste período com o objetivo de expandir a capacidade de transporte de pessoas e mercadorias entre as regiões do interior, a capital e o porto de Santos. Atendiam-se assim as maiores demandas de circulação de mercadorias da cadeia produtiva “toyotista”, caracterizada pela elevada fragmentação em relação ao período anterior de industrialização, na qual os diversos componentes de um produto são fabricados em locais distintos e reunidos para montagem em um ponto do território. Algumas regiões foram favorecidas neste processo ao receber maior quantidade de investimentos de ampliação da infraestrutura rodoviária, como Campinas e Sorocaba, constituindo importantes entroncamentos rodoviários para os quais convergiam fluxos de outras regiões de São Paulo e outros estados do país.

A expansão e ampliação de eixos viários realizadas pelo Estado de São Paulo, que serão tratadas nas duas últimas partes deste artigo, é um fator que tem influenciado fortemente a urbanização paulista desde a década de 1980. Utiliza-se este recorte temporal por ser uma referência do período em que as tipologias urbanas fechadas passaram a se localizar próximas aos eixos de transporte inter-regional afastando-se dos núcleos urbanos tradicionais, onde os loteamentos e condomínios residenciais fechados e os shopping-centers se popularizaram - apesar dos mesmos terem surgido na virada entre as décadas de 1960 e 1970, tendo o grande loteamento de Alphaville na Grande São Paulo como grande exemplo paradigmático (Raposo, 2012).

A rede de rodovias e vias expressas constituiu-se como um dos elementos de maior indução da dispersão de núcleos urbanos espacialmente fragmentados em relação aos tecidos urbanos tradicionais, suplantando o crescimento denso e contínuo ao redor do centro histórico como morfologia predominante de expansão de áreas urbanizadas. Este fenômeno foi particularmente acentuado no interior paulista, devido a fatores como a disponibilidade e o relativo baixo valor das glebas de terra mais distantes dos centros urbanos, a presença de rodovias inter-regionais e os níveis mais elevados da renda média da população em relação ao restante do país. Como se abordará a seguir, o eixo entre as regiões de Campinas e Sorocaba é um dos exemplos mais evidentes da intensidade deste processo, induzindo à configuração, na escala metropolitana, de um corredor urbano-regional entre as duas cidades.

### **A formação do corredor urbano Campinas-Sorocaba**

A constituição de um eixo linear de urbanização praticamente ininterrupto ao longo da rodovia SP-75 entre as cidades de Campinas e Sorocaba, em uma distância média de 90km da capital do estado, engloba áreas de 6 municípios no Estado de São Paulo: Campinas, Indaiatuba (Metropolitana de Campinas), Salto, Itu, Sorocaba e Votorantim (Região Metropolitana de Sorocaba). Como mostra o mapa da figura 2, os seis municípios compõem um vetor linear diagonal em relação a capital, São Paulo, e têm uma clara ligação morfológica com o tecido urbano de outras conurbações, como os aglomerados urbanos de Jundiá e Piracicaba. Por corredor urbano se compreende as articulações urbano-regionais que se desenvolvem linearmente ao longo de infraestruturas de transporte com grande fluxo inter-regional.



**FIGURA 2 | Delimitação territorial do corredor urbano Campinas-Sorocaba**

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA

A formação de corredores lineares de urbanização não é um processo novo. Estes fenômenos vêm sendo notados no território brasileiro desde a segunda metade do século passado, especialmente no eixo entre São Paulo e Rio de Janeiro ao longo da rodovia Presidente Dutra (BR-116), e entre São Paulo e Campinas ao longo da rodovia Anhanguera (SP-330). Também se manifesta em regiões de urbanização menos intensa e distantes de contextos espaciais propriamente metropolitanos, como por exemplo, nos casos do Vale do Itajaí no Estado de Santa Catarina, e no Vale do Aço em Minas Gerais, onde o principal indutor do fenômeno de conurbação linear, no caso, é a topografia acidentada. Nesses casos citados, a escala e a natureza do processo são distintas, compondo um fenômeno de área urbanizada de menores dimensões e menor expressão demográfica e econômica em relação ao objeto deste texto.

O componente de novidade, nesse caso, é a formação de um corredor urbanizado ao longo de um vetor territorial que não está diretamente conectado à capital do estado. As dinâmicas de expansão da urbanização em escala regional tradicionalmente se desenhavam a partir da capital em direção ao interior, ao longo das principais vias de transporte interestadual. Assim foram se formando eixos lineares de

urbanização ao longo da Rodovia Anhanguera entre São Paulo, Jundiaí, Campinas e Americana, ao longo da Rodovia Presidente Dutra entre a capital, São José dos Campos e Taubaté e, com menor intensidade, entre a capital, São Roque e Sorocaba ao longo da Rodovia Raposo Tavares. A composição destes fenômenos territoriais corroborava a ideia de expansão direta da metropolização da capital para o interior do estado, como reflexo do processo de desconcentração das estruturas produtivas a partir da segunda metade do século xx.

A constituição de fenômenos urbanos em escala regional e mais distantes da capital, já na década de 1990, evidencia a maior complexidade territorial da urbanização contemporânea no Estado de São Paulo. A predominância exercida pelas autoestradas como elementos de atração e organização da expansão urbana contemporânea induzem a transformações nos padrões de expansão da área urbanizada com a crescente dispersão de fragmentos urbanos ao longo dos principais eixos viários. As novas tipologias que predominam na expansão urbana ao longo das rodovias inter-regionais apoiam-se justamente na maior escala de mobilidade promovida pelas mesmas, e na possibilidade de deslocamento cotidiano a diversas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

A ocupação histórica do eixo entre as regiões de Campinas e de Sorocaba está diretamente relacionada à evolução técnica das infraestruturas de transporte inter-regional. A primeira ligação entre as duas regiões remonta ao final do século xix com a construção de ramais ferroviários das companhias Ytuana (1873) e Sorocabana (1892), implantadas com o objetivo principal de escoar a produção agrícola do interior – especialmente de café, então principal produto de exportação nacional – até o porto de Santos, no litoral paulista. Foi nesse período que surgiram e se expandiram, ao redor de estações de parada destas ferrovias, os núcleos urbanos que culminariam nos atuais municípios de Indaiatuba e Salto, além de um novo impulso na expansão da malha urbana dos já existentes núcleos urbanos de Sorocaba, Itu e Campinas.

Na década de 1920 iniciou-se um progressivo processo de substituição das ferrovias pelo modal rodoviário como principal meio de circulação inter-regional de pessoas e mercadorias no Brasil e, ainda mais intensamente, no Estado de São Paulo. Entre as décadas de 1920 e 1930 foram construídas as primeiras estradas rodoviárias no estado, fazendo a ligação entre a capital e o interior em vias de pista simples e trajetos tortuosos. Entre as décadas de 1940 e 1950 foi implantada a primeira geração de autoestradas no estado paulista, dentre as quais as rodovias Raposo Tavares (SP-270) entre a capital e Sorocaba, e Anhanguera (SP-330) entre São Paulo e Campinas. Por fim, entre as décadas de 1970 e 1980, iniciou-se a construção de uma nova geração de autoestradas, algumas delas confinadas, com traçados mais retilíneos e com maior número de faixas de rodagem, permitindo maior capacidade de fluxo que as autoestradas anteriores.

Contudo, foi apenas na década de 1980 que se realizou a construção primeira auto-estrada entre Campinas e Sorocaba, a SP-75, com 77,6 km de extensão. Até então o deslocamento entre as duas cidades só era possível através de diferentes estradas de pequeno porte que faziam as conexões de forma segmentada entre as cinco cidades localizadas ao longo do percurso - com diversos trechos já incorporados

à malha urbana das mesmas. A construção da rodovia SP-75 (que recebe diversas nomenclaturas de acordo com diferentes trechos do percurso, embora seja mais conhecida como “rodovia Santos Dumont”) potencializou o crescimento econômico e urbano deste eixo inter-regional. Com intersecções com diversas outras estradas e vias expressas do estado - sendo as mais importantes com as rodovias Anhanguera (SP-330), Bandeirantes (SP-348), Marechal Rondon (SP-300) e Castelo Branco (SP-280) – a rodovia Santos Dumont aumentou as possibilidades e a velocidade dos fluxos entre as cidades deste vetor e outras regiões do Estado de São Paulo e outros estados do país. Além da rápida ligação entre as cidades de Campinas, Indaiatuba, Salto, Itu e Sorocaba – e destas com outras regiões –, a rodovia SP-75 também é o principal meio de acesso ao Aeroporto Internacional de Viracopos, na zona sudoeste de Campinas, próximo à divisa com Indaiatuba.

A implantação da rodovia Santos Dumont foi o fator mais determinante no acelerado ritmo de crescimento urbano e demográfico no eixo entre Campinas e Sorocaba a partir da década de 1990, ao induzir à localização de empresas - e seus postos de trabalho – nas cidades acessadas pela rodovia. Como demonstra a tabela 1, no período de quase três décadas, entre 1991 e 2016, o crescimento demográfico de todos os municípios foi maior do que a média estadual, com exceção de Campinas na década de 1990. O crescimento populacional tem sido especialmente notável na cidade de Indaiatuba, com uma expansão demográfica de duas a três vezes acima da média estadual.

LOCALIDADES	TAXA GEOMÉTRICA DE CRESCIMENTO ANUAL DA POPULAÇÃO NOS PERÍODOS (EM % ANUAL)			POPULAÇÃO TOTAL (2016)
	2010-2016	2000-2010	1991-2000	
Campinas	0,96	1,09	1,54	1.142.620
Indaiatuba	2,21	3,22	4,34	229.256
Itu	1,03	1,32	2,67	163.775
Salto	0,94	1,27	2,95	111.492
Sorocaba	1,24	1,75	3,02	630.550
Votorantim	1,02	1,27	1,99	115.495
Total do Estado de SP	0,85	1,09	1,82	44.749.699

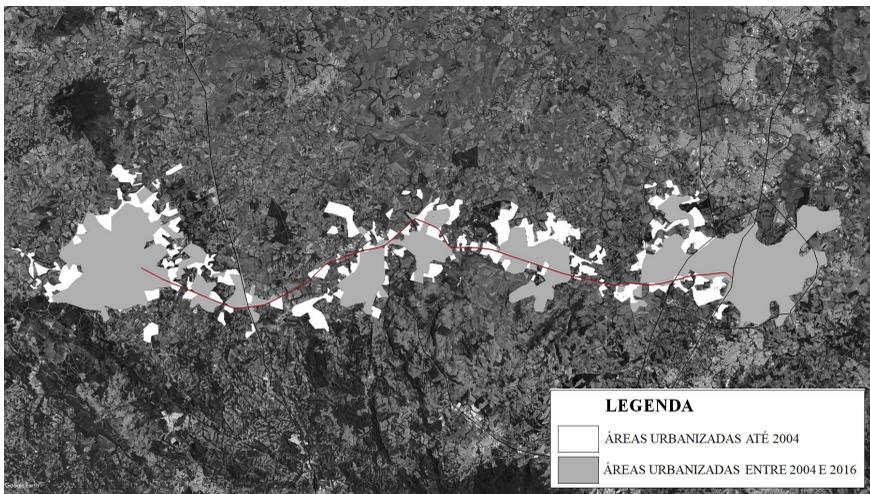
**TABELA 1 | Crescimento populacional no corredor urbano Campinas-Sorocaba**

FONTE: FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE) (2016)

Como evidencia a figura 3, a dinâmica de expansão urbana recente no corredor urbano também ocorre em ritmo acelerado, em proporção maior do que o crescimento populacional. Entre 2004 e 2016 houve um grande acréscimo de área urbanizada, especialmente nas cidades de Indaiatuba, Salto e Itu, completando um eixo linear de conurbação praticamente ininterrupta entre as cinco cidades, ao longo da rodovia Santos Dumont. A formação deste continuum urbano confirma tendências que já vinham sendo apontadas no início da década passada; “Campinas, aliás, está

se conurbando com Indaiatuba e esse município com o de Salto. Os bairros de Salto confundem-se com os de Itu e também se encostam aos bairros de Sorocaba” (Lencioni, 2003, p. 36).

A dinâmica recente de expansão urbana está relacionada a mudanças nos padrões de localização de novos loteamentos diferenciando-os do padrão compacto e concêntrico que vigorou no desenvolvimento das metrópoles nacionais até a década de 1980. Predomina atualmente a implantação de empreendimentos urbanísticos de baixa e média densidade construtiva e populacional que passaram a ter na rodovia um dos principais atrativos de localização, com o surgimento e consolidação de condomínios e loteamentos residenciais fechados, dos conjuntos industriais-logísticos e dos shoppings centers como tipologias urbanas predominantes na expansão urbana legal durante o período.



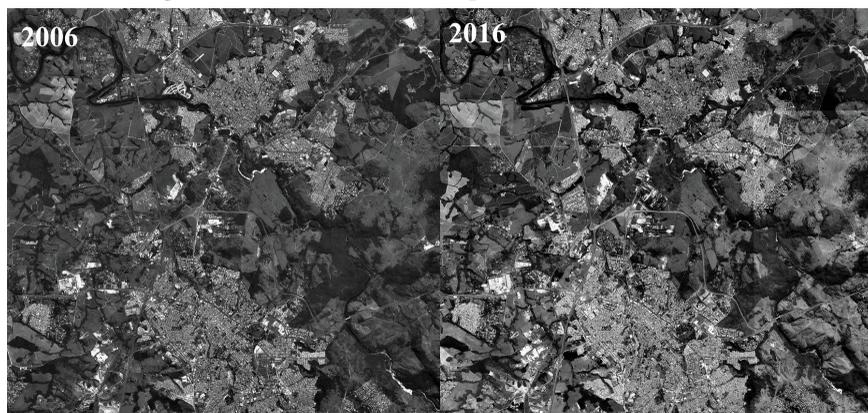
**FIGURA 3 | Expansão urbana no corredor Campinas-Sorocaba entre 2004 e 2016**  
 FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM GOOGLE EARTH/LANDSAT (2016)

Coexistem assim duas diferentes formas de ocupação do espaço urbano que correspondem, por sua vez, a dois momentos históricos distintos que representam diferentes relações entre os padrões de crescimento urbano e os elementos técnicos de seus tempos. Por um lado, há áreas com manchas urbanas que apresentam maior contiguidade espacial da malha viária e maior densidade construtiva, organizadas em torno de uma centralidade histórica. Correspondem ao período caracterizado pela “cidade polarizada”, tecidos urbanos compactos compostos pelo crescimento centrífugo das áreas periféricas ao redor de uma centralidade urbana histórica (Lacerda, 2012).

Por outro lado, acentua-se a tendência à ocupação dos interstícios entre os núcleos urbanos polarizados através da dispersão de núcleos urbanos ao longo dos principais eixos rodoviários inter-regionais, fragmentados em relação aos tecidos urbanos históricos. Caracteriza-se pela ruptura da continuidade física espacial através da proliferação de núcleos urbanos dispersos e fragmentados, muitas vezes conectados

ao restante do tecido urbano exclusivamente pelos eixos viários de grande porte que cortam a região, e pela homogeneidade tipológica, predominando os loteamentos e condomínios fechados – tanto de uso residencial como industrial/logístico. Além da descontinuidade espacial, o crescimento urbano contemporâneo nestas áreas se caracteriza também pelo grande porte dos novos loteamentos urbanos, bem maiores em relação às implantações urbanas tradicionais.

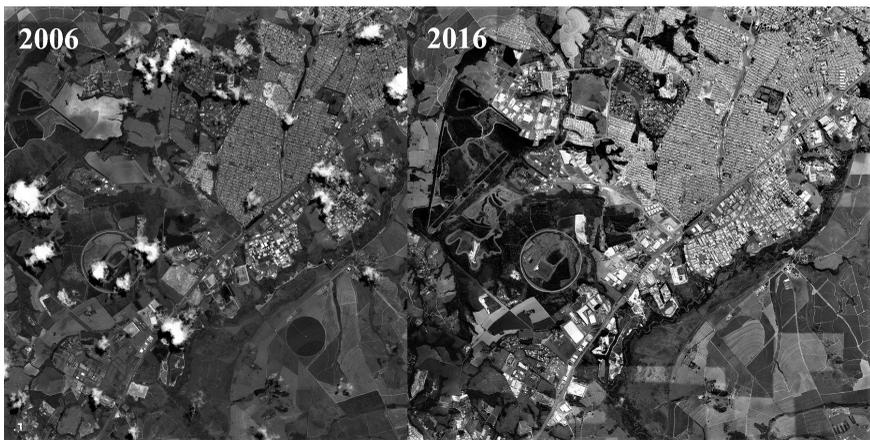
Este padrão espacial de crescimento disperso e fragmentado do tecido urbano está bem evidenciado nas duas imagens abaixo, que mostram o crescimento do tecido urbano entre Salto e Itu no período de 2005 a 2016, e entre Indaiatuba e Salto no período de 2008 a 2016 (as diferenças entre os dois recortes temporais selecionados devem-se a qualidade das imagens de satélite disponibilizadas pelo software Google Earth). Apesar do curto recorte temporal, verifica-se que o crescimento do tecido urbano foi bastante significativo. Em ambos os casos, o surgimento de novos loteamentos e núcleos urbanos com localização próxima ou ao longo das margens da rodovia SP-75 foi mais intenso do que o crescimento do tecido urbano de forma contígua aos núcleos urbanos compactos existentes.



**FIGURA 4 | Comparativo sobre a expansão urbana entre as cidades de Itu e Salto, no Estado de São Paulo, entre 2005 e 2016**

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM GOOGLE EARTH/LANDSAT (2016)

No caso do mapa da figura 4, fica evidenciado que os loteamentos e condomínios residenciais fechados são a tipologia urbanística mais abundante no crescimento urbano entre os núcleos urbanos centrais de Itu e Salto. Dentre os novos loteamentos destacam-se o Condomínio Terras de São José, Condomínio Xapada de Ytu, Condomínio Palmeiras Imperiais, Jardim Sol d'Icarai, Condomínio Terras de MontSerrat, Condomínio Terras de Santa Rosa e o Loteamento Ilha de Capri, em sua maioria condomínios fechados que restringem o acesso à população em geral não proprietária de um imóvel condominial. A localização destes novos loteamentos tende a ocupar os vazios urbanos que restavam entre as duas cidades, induzindo um claro processo de conurbação entre elas – conurbação que ocorre através de tipologias urbanas fechadas e, portanto, sem constituir uma malha viária e bairros contínuos entre si.



**FIGURA 5 | Comparativo sobre a expansão urbana entre as cidades de Salto e Indaiatuba, no Estado de São Paulo, entre 2008 e 2016**

FORNTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM GOOGLE EARTH/LANDSAT (2016)

Já no caso de Indaiatuba, como mostra a segunda figura 5, o predomínio na expansão urbana do período foi de clusters empresariais e logísticos que passaram a ocupar quase toda a margem em ambos os lados da rodovia SP-75, entre os municípios de Indaiatuba e Salto. Caracterizam-se por plantas industriais e logísticas de pequeno e médio porte, e em alguns casos, na constituição de condomínios com pequenos galpões de usos flexíveis (industrial/logístico/empresarial). Esta tipologia está relacionada à fragmentação da cadeia produtiva e à consequente necessidade de fabricação separada de diversas peças que são transportadas para a montagem em algum determinado ponto do território – e que, com a crescente facilidade de transporte aéreo, pode estar integrada com o mercado produtivo internacional. Nesse sentido o Aeroporto Internacional de Viracopos, localizado a menos de 20 km destas áreas, configura-se como uma infraestrutura determinante na ocupação do território.

### **As infraestruturas de transporte e a estruturação do corredor urbano**

O que esta análise aponta é o papel evidente da rodovia SP-75 enquanto principal infraestrutura organizadora do crescimento urbano nestas áreas, não apenas pelas ocupações às suas margens como também nas rodovias transversais que dão acesso a ela. Se as rodovias de grande porte são alvo da localização de empresas industriais e logísticas, as rodovias secundárias são alvo principalmente de loteamentos e condomínios fechados, tipologias que demandam glebas de grandes dimensões e, nestes locais, encontram um preço da terra mais barato. Esse processo ocorre principalmente no percurso das rodovias Marechal Rondon (SP-300) entre Itu e Porto Feliz, da Estrada Velha (SP-079) entre Itu e Sorocaba e da Estrada Municipal José Boldrini entre Indaiatuba e Itupeva. Neste último caso, os tecidos urbanos destes municípios estão praticamente conurbados através de loteamentos residenciais fechados de

grande porte, demonstrando a alta sinergia do corredor urbano com o Aglomerado Urbano de Jundiáí.

Neste sentido, as distinções entre espaço urbano/rural e central/periférico são cada vez mais imprecisas ao analisar a organização espacial deste território. A dispersão de núcleos urbanos desconectados em relação ao tecido urbano compacto cria um mosaico de áreas híbridas entremeando espaços construídos e resquícios rurais, onde estes últimos adquirem cada mais o caráter de reserva de terra para loteamentos futuros do que para atividades agrícolas propriamente ditas. A intensidade da expansão urbana recente indica um elevado potencial de transformação das áreas ainda não urbanizadas localizadas nas proximidades das infraestruturas de transporte de maior porte, especialmente a rodovia SP-75 e o Aeroporto Internacional de Viracopos (que passou por um grande processo de ampliação na última década). Assim, a urbanização toma proporções maiores, abarcando o território regional independentemente do uso urbano ou rural de uma determinada área.

O crescimento urbano ao longo da rodovia SP-75 tende também a alterar dinâmicas históricas de expansão urbana das respectivas cidades ao longo do corredor urbano Campinas-Sorocaba ao direcionar a atuação do mercado imobiliário e fundiário sobre espaços até então periféricos - e onde se localizavam os bairros mais pobres das cidades -, devido à proximidade aos principais eixos viários e à maior disponibilidade de grandes terrenos com o menor preço possível, fatores ideais para a implantação de condomínios e loteamentos fechados. Da mesma maneira, a dispersão de equipamentos terciários de médio e grande porte altera a dinâmica de centralidades na medida em que atrai um grande fluxo diário de pessoas (tanto trabalhadores quanto consumidores), suplantando as centralidades tradicionais em boa parte das atividades urbanas comerciais, de serviços, educacionais, etc.

Os estudos que relacionam o transporte ao processo de organização do território tradicionalmente se enquadram em duas vertentes. A primeira vertente aborda a estruturação do território em escala regional, colocando a capacidade de transporte de mercadorias, informações e capital como um dos principais elementos que definem as diferenciações entre as regiões. A segunda relaciona o transporte às dinâmicas de valorização do espaço urbano – em si, como mercadoria, neste caso – gerada pela maior capacidade de acessibilidade de um determinado ponto do espaço intra-urbano, atuando “na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante” (Villaça, 2001, p. 45). Neste sentido se poderia afirmar que:

A estruturação do espaço regional é dominada pelo deslocamento das informações, da energia, do capital constante e das mercadorias em geral [...]. O espaço intra-urbano, ao contrário, é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho –, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa-compra, casa-lazer, etc. (Villaça, 2001, p. 20)

Contudo, essa sentença corresponde ao caso da urbanização concentrada onde o “ponto intra-urbano” é o fator mais preponderante nas dinâmicas de valorização do espaço. Já nas regiões onde contemporaneamente predominam as tendências de

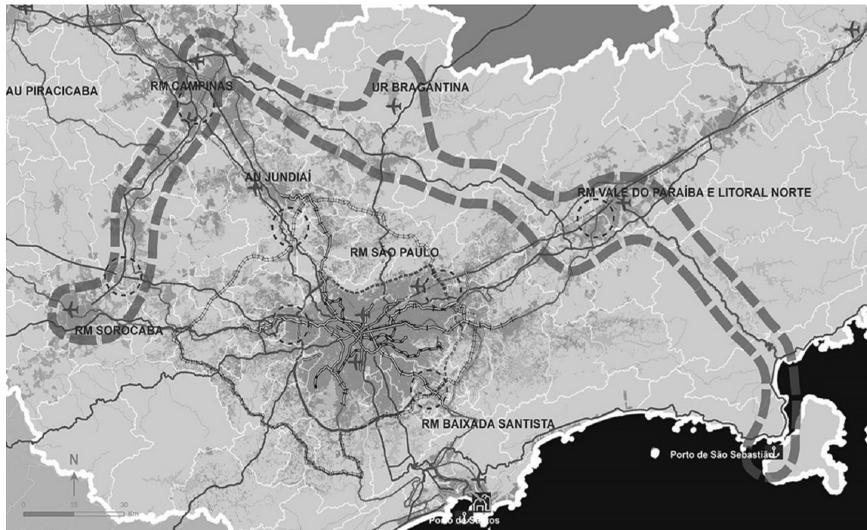
dispersão pelo território regional de núcleos urbanos espacialmente fragmentados, a relação entre o transporte e as escalas intra-urbana e regional se misturam. As condições socioculturais da vida urbana contemporânea – desde a acessibilidade da maior parcela da população ao transporte individual e à indústria cultural promotora da “vida suburbana” – potencializa o papel da rodovia regional na mobilidade urbana. Neste sentido, a proximidade às rodovias é um dos fatores mais preponderantes na atração de novos núcleos urbanos, especialmente das tipologias e equipamentos urbanos de grande porte, como os condomínios residenciais, os “shopping centers” e os conjuntos logístico-industriais, que acabam por conformar vetores de maior intensidade de expansão urbana, como o corredor urbano Campinas-Sorocaba. Podemos afirmar então que, mais do que os “pontos”, os “eixos” passam a se constituir como os componentes de maior impacto na estruturação da urbanização em escala regional.

Sendo assim, a distribuição dos investimentos em áreas próximas às infraestruturas inter-regionais de transporte tem um papel particularmente importante na urbanização contemporânea e não apenas nas dinâmicas de diferenciação regional. Essa não é propriamente uma novidade; desde a consolidação da rede ferroviária paulista no século XIX, os investimentos na rede estadual de transporte provocaram transformações importantes na organização territorial, derivando na maior intensidade de urbanização de alguns centros urbanos em detrimento da “desurbanização” de outras cidades e regiões. A novidade no atual período é a escala e a intensidade deste processo; não é o crescimento de cidades e metrópoles o principal fenômeno, mas sim a formação de continuum urbano-regionais compostos pela disseminação de núcleos urbanos dispersos em escala regional.

De acordo com o planejamento estadual para a Macrometrópole Paulista, há uma clara intenção de consolidação de um vetor de elevada atração de investimentos econômicos de capital privado entre as regiões de Campinas e Sorocaba, ao longo da rodovia SP-75, como aponta a figura 6. Denominado como “Vetor de Desenvolvimento Perimetral”, inclui, além do vetor entre Sorocaba e Campinas, a ligação até São José dos Campos e São Sebastião (sede portuária), e terá como foco a atração das atividades econômicas mais modernas, visando “contribuir para apoiar os processos de difusão de inovação tecnológica e geração de conhecimento, ampliando a competitividade sistêmica da economia regional e o poder de atração de investimentos” (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. [Emplasa], 2015b, p. 23).

As infraestruturas de transporte são os elementos que fundamentam a intenção de estruturar um sistema multimodal de escoamento da produção de mercadorias neste vetor, articulando as plataformas logísticas de Sorocaba, Campinas e São José dos Campos, o Aeroporto Internacional de Viracopos e o Porto de São Sebastião. Os investimentos no vetor perimetral são maciços, principalmente na duplicação da rodovia SP-99 Tamoios (que interliga a região metropolitana do Vale do Paraíba ao litoral), cuja duplicação do trecho de planalto foi entregue em 2014, e o trecho de serra encontra-se em obras com um custo de aproximadamente R\$ 3 bilhões, e o constante investimento na expansão do porto de São Sebastião. Outros investimentos de grande porte também estão nos planos por parte do Estado, como

a construção de ligações ferroviárias de passageiros entre Sorocaba, Campinas e a capital, e uma conexão de cargas para o porto de São Sebastião.



**FIGURA 6 | Vetor de desenvolvimento perimetral**

FONTE: EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S.A. (EMPLASA) (2015A)

A região de Campinas é, dentre as regiões do Vetor de Desenvolvimento Perimetral, a de maior expressão produtiva, sendo o principal polo logístico do estado – confirmado ainda mais pela expansão do Aeroporto de Viracopos – devido à confluência de diversas rodovias, ramais ferroviários que atraí a localização de diversas montadoras de veículos e empresas logísticas na região. A ligação com Sorocaba tende a intensificar a produção industrial neste eixo, cabendo “ressaltar que o eixo Campinas-Sorocaba já foi “descoberto” pelo setor industrial, sendo importante a concentração de empresas ali instaladas e em vias de instalação” (Emplasa, 2015a, p. 25).

O constante investimento em infraestrutura vem derivando em um constante crescimento da produção industrial no corredor urbano nas últimas décadas. Ambas as regiões apresentaram um crescimento muito maior que a média estadual no número de empregos formais na indústria, 49,4% na Região de Governo de Campinas e 51% na de Sorocaba<sup>1</sup>, frente aos 12% no Estado de São Paulo entre 1991 e 2014. A RG de Campinas passou a representar de 8 para 10,68% e a RG de Sorocaba de 3,79% para 5% no total de empregos industriais no estado neste período. Estes números demonstram que, apesar do processo geral de diminuição da proporção de empregos industriais face a “terceirização” da produção industrial e ao crescimento do setor de serviços – especialmente na Região Metropolitana de São Paulo –, as regiões de Campinas e Sorocaba continuam recebendo novas indústrias e

1 Como ambas as Regiões Metropolitanas ainda não existiam em 1991, os dados são disponibilizados de acordo com as Regiões de Governo, que são semelhantes à composição atual das regiões metropolitanas do Estado.

consolidando-se como os principais centros produtivos do estado depois da Grande São Paulo (Seade, 2016).

Os setores de alta tecnologia são destaque em ambas as regiões. A Região de Governo de Campinas era responsável por mais da metade (51,3%) do Valor Adicionado Total da Indústria (VAR) de Material Eletrônico e Equipamentos de Comunicações do Estado, e 15,9% do VAR de Máquinas para Escritório e Equipamentos de Informática, enquanto a RG respondia por 13,9% neste setor em 2015. No total, as regiões de Campinas e Sorocaba juntas já respondiam, em 2015, por um terço 11,2% do total do produto industrial nacional, mais do que o Estado de Minas Gerais, o segundo estado brasileiro mais industrializado (Seade, 2016).

A concentração econômica nestas regiões – bem como em toda a extensão da Macrometrópole Paulista – ocorreu mediante o contínuo investimento estatal em infraestrutura desde a segunda metade do século XX. A alta densidade de rodovias entre Campinas e Sorocaba – com destaque para os sistemas Anhanguera/Bandeirantes, Raposo Tavares/Castelo Branco e Rodovia Santos Dumont –, e a expansão do Aeroporto Internacional de Viracopos em Campinas são fatores centrais na formação contemporânea de um corredor industrial de alta tecnologia entre as duas regiões. A concentração de multinacionais asiáticas já rendeu a alcunha de “corredor asiático” devido a concentração de multinacionais japonesas, sul-coreanas e chinesas neste vetor territorial, como a Toyota, Hyundai, Honda, Stanley, Sumitomo, LG, Samsung, Huawei, Lenovo, ZTE, CJ e Ajinomoto (Leite, 2013).

### Considerações finais

A formação de um corredor urbano entre Campinas e Sorocaba evidencia a maior complexidade territorial do atual estágio do processo de metropolização no Estado de São Paulo. O fenômeno de urbanização linear entre dois polos regionais em um eixo que não faz a ligação direta com a capital do estado indica a maior autonomia das dinâmicas de expansão urbana em escala territorial, bem como a constituição de novas articulações metropolitanas que se sobrepõem às tradicionais hierarquias regionais históricas. Revela também condições de fluxos de mercadorias na rede de transportes do Estado de São Paulo que destaca equipamentos de escoamento da produção, como o Aeroporto Internacional de Viracopos e o Porto de São Sebastião, não demandando mais a passagem pela Grande São Paulo.

A ideia de “corredor” expressa a compreensão da urbanização estruturada ao longo de eixos e vetores em escala regional ao invés de cidades-polo e centralidades pontuais. O fenômeno empírico é um indicativo de transformações na estrutura de produção e nas relações sociais contemporâneas; as diferenças não são apenas na forma espacial, mas na dimensão e escala da organização espacial. Por “corredor urbano” denota-se a continuidade inter-regional do processo de urbanização, e o entendimento da estruturação urbana cada vez mais organizada pela presença das infraestruturas de transporte e circulação de diversas naturezas (linhas), e menos pelas centralidades urbanas históricas (pontos). Constitui-se em uma complexa articulação urbano-regional que simultaneamente promove a integração em escala regional, a partir da fragmentação do espaço intra-urbano, abrangendo tanto

os novos tecidos urbanos dispersos e fragmentados relacionados diretamente à expansão rodoviária, quanto as localidades históricas locais surgidas em um outro padrão de circulação e mobilidade.

Endossam-se então os estudos e vertentes urbanísticas que enxergam a crescente combinação entre cidade e região no atual período de urbanização, acreditando-se não ser mais possível entender os fenômenos mais recentes de articulações urbano-regionais relacionando urbano e regional como duas categorias de análise distintas. Questionam-se assim as habituais distinções conceituais entre urbano/rural, cidade/região, centro/periferia, na medida em que se o espaço urbano deixa de estar circunscrito nos claros limites da cidade ou da metrópole e se dissemina de forma dispersa e fragmentada em escala regional, alterando as tradicionais hierarquias de centralidades e as dialéticas espaciais entre os lugares de ricos e pobres no contexto da cidade-região.

As novas dinâmicas do mercado imobiliário passam a disputar áreas que até então concentrava a população mais pobre da cidade e que, nas tipologias predominantes de loteamentos residenciais fechados, induzindo à ampliação da segregação social da população de menor renda a partir da autosegregação das classes sociais de maior renda. A proximidade espacial entre a parcela mais rica e mais pobre da população tem nos altos muros dos condomínios fechados uma barreira física e simbólica que dificultam ainda mais a mobilidade e acessibilidade urbana da parcela mais pobre de população, com menor poder aquisitivo para usufruir dos rápidos fluxos promovidos pelos automóveis individuais e pelas rodovias.

O corredor urbano Campinas- configura, portanto, uma nova organização regional própria do atual período de globalização, estruturada segundo as ações dos agentes econômicos multinacionais. A formação deste eixo urbano corresponde ao processo de “fragmentação das unidades regionais historicamente construídas”, de acordo com a “lógica da constituição do meio técnico-científico-informacional”, configurando “territorialidades contínuas, horizontalidades para a interação técnico-econômica do novo mercado” (Silva Neto, 2003, p. 14). É evidente que a atual dinâmica socioespacial urbana transcende os limites da regionalização existente, sejam as das regiões administrativas e de governo, ou as metropolitanas.

O Estado resigna-se cada vez mais a ser o fornecedor de infraestrutura territorial para dar suporte à instalação das grandes empresas (geralmente multinacionais) que, estas sim, acabam por desenhar as novas relações regionais de acordo com as estratégias de localização geográfica. Neste sentido as tradicionais regionalizações enfraquecem-se à medida que tais empresas passam a tecer relações diretas com a rede globalizada de produção e distribuição graças, claro, à difusão das tecnologias de informação (Benko, 1999). Enfraquece-se o papel das centralidades urbanas tradicionais na proporção em que se fortalece a atribuição dos grandes suportes de logística e circulação. Entende-se assim a formação de um corredor urbano entre Campinas e Sorocaba, como a manifestação da regionalização em função dos sistemas de engenharia, redefinindo as tradicionais relações regionais baseadas numa hierarquia rígida entre as cidades-polo e as respectivas áreas de alcance regional.

## Referências bibliográficas

- Benko, G. (1999). *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Hucitec.
- Boddy, M. (1990). Reestruturação industrial e novos espaços industriais: uma crítica. In E. Preteceille & L. Valadares, *Reestruturação Urbana: tendências e desafios* (pp. 8-30). São Paulo: Nobel/Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj).
- Cano, W. (2007). *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: Instituto de Economia/Editora da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).
- Castells, M. (1999). *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Correia, T. D. (2009). *Philip Gunn: debates e proposições em arquitetura, urbanismo e território na era industrial*. São Paulo: Annablume/Fapesp.
- Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA) (2015a). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040 - O futuro das metrópoles paulistas*. São Paulo: Emplasa/Secretaria Estadual da Casa Civil/Governo do Estado de São Paulo [estado]. Em: <https://bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/AbrirArquivo.aspx?ID=20360>.
- Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA) (2015b). *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040 - Uma visão da Macrometrópole*. São Paulo: Emplasa/Secretaria da Casa Civil/ Governo do Estado de São Paulo, SP. Em: <https://bibliotecavirtual.emplasa.sp.gov.br/AbrirArquivo.aspx?ID=20359>.
- Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) (2016). *Informação dos Municípios Paulistas*. São Paulo. Em: [www.imp.seade.gov.br/frontend/#/](http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/)
- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume.
- Lacerda, N. (2012). Fragmentação e integração: A metrópole hoje. In A. C. Ribeiro, E. Limonad & P. P. Gusmão, *Desafios ao Planejamento* (pp. 21-42.) Rio de Janeiro: Letra Capital. Em: <http://www.anpur.org.br/publicacao/arquivos/desafios-ao-planejamento.pdf>
- Leite, A. (2013 abril 20). Polo Campinas-Sorocaba já é 2º maior PIB: Eixo conhecido por “corredor asiático” supera estados como Minas e Rio. *Correio Popular*. Em: [http://correio.rac.com.br/\\_conteudo/2013/04/capa/campinas\\_e\\_rm\\_c/50995-polo-campinas-sorocaba-ja-e-2-maior-pib.html](http://correio.rac.com.br/_conteudo/2013/04/capa/campinas_e_rm_c/50995-polo-campinas-sorocaba-ja-e-2-maior-pib.html)
- Lencioni, S. (2003). Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. Em A. F. Carlos & A. I. Lemos, *Dilemas Urbanos: Novas abordagens sobre a cidade* (pp. 35-44). São Paulo: Contexto.
- Queiroga, E. (2001). *A megalópole e a praça: o espaço entre a razão de dominação e a ação comunicativa*. São Paulo: Tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil. Em: <https://bit.ly/2rg6192>
- Raposo, M. R. (2012). Condomínios fechados, tempo, espaço e sociedade: uma perspectiva histórica. *Cadernos Metrôpole*, 14(27), 171-196. <https://doi.org/10.1590/14786>
- Santos, M. (1994). *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec.
- Secchi, B. (2015). *Primeira lição de urbanismo*. São Paulo: Perspectiva.
- Silva Neto, M. L. (2003). Regionalização histórico-administrativa versus regionalização unificadora-complexa: reflexões sobre as tendências da organização regional paulista. *x Encontro Nacional da Anpur*, pp. 1-17.
- Singer, P. (1973). *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Brasiliense/ Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

Villaça, F. (2001). *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP); Lincoln Institute. Em: <https://bit.ly/2LLUoda>