

Inicio / Archivos / Vol. 50 Núm. 149 (2024)

## Vol. 50 Núm. 149 (2024)



*Publicado: 2024-01-02*

### Dossier: Conflictos socioespaciales y disputas por el territorio

#### Territorios aislados en disputa: tensiones en las recientes expresiones del capitalismo en Cerro Castillo, Patagonia-Aysén

Rodrigo Aynol-Gallardo, Felipe Jorquera, Jorge Olea-Peñaloza

 PDF

 XML

#### Conflictos socioambientales y el rol del turismo: estudio de caso comparado en la Patagonia chilena

Gabriel Inostroza-Villanueva, Maribel Osorio-García, Aldo Farías

 PDF

 XML

#### Ruralidad y fronteras de recursos en regiones de la zona central y patagónica de Chile: paisaje y nuevas relaciones de poder

Álvaro Román, Daniella Gac, Javiera Larraín

 PDF XML

---

## **Macroproyectos y excepcionalidad en el Caribe colombiano. El Gran Malecón del Río Magdalena en Barranquilla**

Isabel Duque-Franco

 PDF XML

---

## **Judicialización y política urbana: Ciudadanos, políticos y jueces en la suspensión de Transmilenio por la Séptima en Bogotá**

Sergio Montero, Luisa Sotomayor

 PDF XML

### **Otros artículos**

---

## **Resiliencia en los planes de transformación de la ciudad posindustrial. El vacío como síntoma. Mataró como ejemplo en la región metropolitana de Barcelona**

Diego Saez-Ujaque, Inés Aquilué, Rafael de Balanzo-Joue, Pere Fuertes, Pilar Garcia-Almirall

 PDF XML

---

## **Factores en la decisión de beber agua directamente de la red pública en tres Zonas Metropolitanas de México**

Ismael Aguilar-Benitez

 PDF XML

---

## **Circulación del concepto de Smart Cities en Chile: implicancias para nuevas formas de planificación urbana y gobernanza**

Constanza Ulriksen

 PDF XML

---

## **Explorando las claves paisajísticas de la vivienda colectiva moderna: Valparaíso, Chile (1906-1976)**

Mario Ferrada

 PDF

 XML

---

## **Resiliencia urbana multidimensional en contextos de riesgo: estrategias para el Programa "Quiero Mi Barrio" desde el caso "Barrio Olga Leiva" en Peñalolén**

Jorge Inzulza, Andrés Riquelme, Constanza Cerda

 PDF

 XML

---

## **Migración y vida barrial. Prácticas de apropiación espacial de migrantes haitianos en barrios céntricos y periféricos de Santiago**

Francisca Pérez, Tamara Vicencio

 PDF

 XML

---

## **Análisis de escenarios de accesibilidad espacio-temporal al cuidado del niño sano en Montevideo**

Diego Hernández, Cecilia Rossel

 PDF

 XML

## **Reseña**

---

## **Democracia y ciudad, 40 años de políticas urbanísticas en España**

José Prada-Trigo

 PDF

 XML

---

## **Del desarrollismo al dependientismo: ideas, protagonistas y tramas institucionales tras la 'ciudad latinoamericana' como proyecto (1940-1970)**

Martín Carné

 PDF

 XML

[Edición actual](#)

---

[Próximos números y  
Archivo](#)

---

[Envío de manuscritos](#)

---

[Autoría](#)

---

[Indizaciones](#)

---

### **Idioma**

English

Español (España)

Português (Brasil)

### **Avisos**

#### **Convocatoria permanente Revista EURE**

**noviembre 7, 2023**

¿Te interesa publicar tu investigación en una revista científica de prestigio internacional?

El Comendador 1916, Providencia | Código Postal 7520245 | Santiago de Chile | Fono (56-2)  
23545511 | eure@eure.cl | ISSN digital 0717-6236

# Territorios aislados en disputa: tensiones en las recientes expresiones del capitalismo en Cerro Castillo, Patagonia-Aysén

**Rodrigo Aynol-Gallardo.** Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

**Felipe Jorquera.** Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

**Jorge Olea-Peñaloza.** Universidad Católica de Temuco, Temuco, Chile.

**RESUMEN** | Este artículo tiene como objetivo analizar las transformaciones socioterritoriales que subyacen a la mercantilización de la naturaleza en la Patagonia-Aysén, para lo cual se toma como caso de estudio la zona de Cerro Castillo. Se utilizaron métodos mixtos de investigación, combinando aproximaciones cualitativas y cuantitativas, con la finalidad de dar cuenta de las complejidades propias de la reapropiación social de la naturaleza en territorios de alto valor ambiental. Los resultados indican que existen expresiones recientes del capitalismo que aquí se exponen en dos líneas argumentativas: primero, en el examen de la producción local de interpretaciones de la naturaleza que valorizan su belleza como fuente generadora de capital, a través de prácticas como el turismo; y, segundo, en la descripción del acaparamiento de los recursos hídricos a gran escala en la zona. Se concluye que los espacios naturales locales de alto valor ambiental se convierten en espacios altamente atractivos, transformándose en territorios en disputa.

**PALABRAS CLAVE** | asentamientos humanos, medioambiente, transformaciones socioterritoriales.

**ABSTRACT** | *This article aims to analyze the socio-territorial transformations that underlie the commodification of nature in Patagonia-Aysén, for which the Cerro Castillo area is taken as a case study. Mixed research methods were used, combining qualitative and quantitative methods in order to understand the complexities of the social reappropriation of nature in territories of high environmental value. The results indicate that there are recent expressions of capitalism that manifest two lines of argument: first, in the local production of interpretations of nature that value its beauty as a source of capital generation through practices such as tourism, and secondly in the intensification of large-scale hoarding of water resources in the area. It is concluded that local natural spaces of high environmental value become highly attractive spaces, transforming themselves into disputed territories.*

**KEYWORDS** | *human settlements, environment, socio-territorial transformations.*

Recibido el 14 de junio de 2022, aprobado el 5 de julio de 2022

E-mails: riaynol@uc.cl | fejqorquera@udec.cl | jolea@uct.cl

## Introducción

La reestructuración económica mundial –con el sistema capitalista en un rol protagónico– ha provocado la resignificación de la naturaleza como una fuente de recursos potenciales disponibles para su uso, acumulación, distribución y transformación, reducida por esta vía a un valor mercantil (Bustos et al., 2015; Núñez et al., 2019). El resultado de este proceso ha sido el quiebre de la unidad sociedad-naturaleza y, al mismo tiempo, una crisis ambiental a partir del pensamiento construido por la globalización, que se traduce en problemas económicos, demográficos, ecológicos y sociales (Leff, 2004).

Las relaciones entre los cambios ambientales y la sociedad, examinadas con diferentes enfoques, visibilizan las contradicciones generadas por las desigualdades existentes tanto en la distribución de los recursos ecológicos como en el acceso a ellos, inequidades que, además, se sustentan en relaciones de poder (Boelens et al., 2015).

Podemos identificar tres líneas principales por donde se ha abordado la temática señalada. En primer lugar, una lectura marxista, a partir de la cual se entienden las relaciones sociales de producción como un proceso de acumulación de capital. En esta etapa, dicho proceso se habría expandido hacia la mercantilización de la naturaleza (Gunderson, 2017; Smessaert et al., 2020), tanto en cuanto a la extracción material de sus productos como en su uso inmaterial a través del goce estético y las amenidades que ella sustenta (Marchant & Rojas, 2015; Rodríguez et al., 2016). Una segunda línea sitúa la naturaleza y el avance del capitalismo en una relación que se basa en la valorización de mercancías posmateriales, tales como la cercanía con la naturaleza, su experiencia y las estrategias que se movilizan para ello, tales como la turistificación y la presión inmobiliaria, entre otras (Núñez et al., 2021). Y una tercera, que pone su énfasis en los conflictos socioambientales que surgen de esta expansión capitalista, puesto que tal proceso se ha sostenido en la irrupción del capitalismo en zonas que antes eran periféricas y ha avanzado hacia la apropiación de los bienes comunes.

La región de América Latina se ha caracterizado en las últimas décadas por el incremento de los conflictos relacionados con el agua, principalmente por la expansión de la lógica extractivista vinculada a las actividades minera, de energía, forestal, agroindustria, o incluso por el acaparamiento del recurso (Bolados García et al., 2017). Ávila-García (2016) señala que en América Latina se ha provocado la fragmentación del territorio, al separarse componentes naturales como el agua, el suelo o el bosque, esto en conjunto con el cambio de la propiedad social y estatal por una propiedad privada, vinculada al mercado de derechos. Los históricos conflictos por la tierra han ido desplazándose por conflictos por el territorio y, en el caso chileno, por el agua y los territorios (Panez, Mansilla & Olea, 2022).

En el caso de la Patagonia-Aysén, en el sur de Chile, se observa que los procesos de resignificación de la naturaleza se instalaron gradualmente a partir de la década de 1990, bajo los preceptos de una nueva concepción de la naturaleza de filiación transnacional y global, la cual promueve interpretaciones de la misma que provocan cambios en las relaciones entre los seres humanos y su medioambiente (Núñez et al., 2018). Previamente existió una idea desarrollista impulsada desde el Estado que

apuntaba a un desarrollo hidroeléctrico, forestal y ganadero de la Patagonia-Aysén, e incluso intentaba impulsar allí una actividad turística de alto nivel. Esto, sumado a la interpretación estatal de dicho territorio como aislado y solitario, la inserta en un discurso de escala global vinculado a la valorización de la naturaleza como excepcionalidad no solo nacional, sino mundial (Urrutia et al., 2019).

Como parte del proceso señalado, y en un contexto caracterizado por la liberalización económica impuesta en dictadura y un auge sostenido del turismo como actividad productiva, comienza a desarrollarse gradualmente en torno a la Patagonia-Aysén una serie de discursos y prácticas al alero de la sustentabilidad, promoviéndose interpretaciones territoriales centradas en la conservación de la naturaleza (Núñez et al., 2014). A su vez, este proceso se refuerza en estrategias de institucionalización del espacio natural bajo una mirada de conservación, que se manifiesta en el aumento de parques nacionales, reservas y monumentos naturales (Romero & Sambolín, 2017).

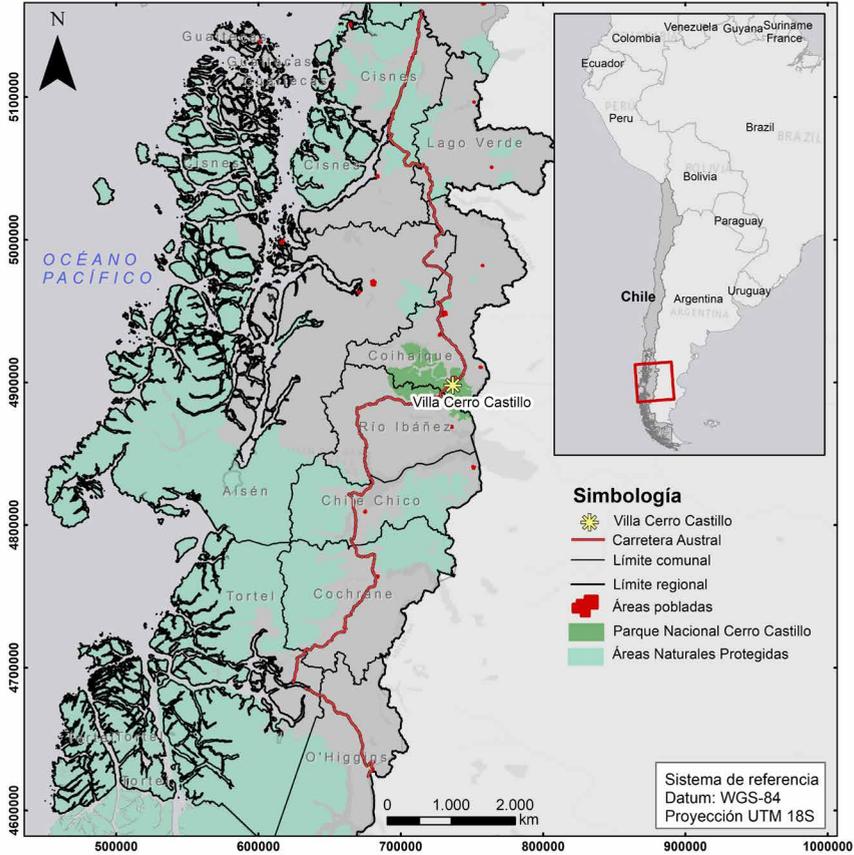
Una característica particular de la Patagonia-Aysén es que un 52% de su superficie terrestre —una considerable extensión de su territorio— pertenece a áreas silvestres protegidas (Corporación Nacional Forestal [CONAF], 2017; Secretaría Regional Ministerial, Ministerio del Medio Ambiente [SEREMI MMA], 2018), con una clara definición del territorio que lo divide entre espacios para vivir y producir, y otros para preservar (Romero & Sambolín, 2017). Tal visión no solo implica una transformación físico-natural y político-administrativa del territorio protegido, sino que también reconfigura las relaciones socioecológicas en las comunidades locales del territorio (Parra & Moulaert, 2016).

Esta investigación aborda los procesos de transformaciones socioterritoriales ocurridas en la zona de Cerro Castillo, Patagonia-Aysén, en el contexto del capitalismo global. Para ello, se plantea analizar las dinámicas y especificidades de la mercantilización del capitalismo verde desde dos perspectivas: la primera se enfoca en los procesos de producción local de esquemas interpretativos de la naturaleza; complementariamente, la segunda se centra en el estudio de datos espaciales de apropiación de los recursos hídricos a nivel regional y territorial. De esta manera, se establece que las transformaciones que surgen tienen diversas manifestaciones, pero que su piso está en la mercantilización de la naturaleza.

### **Caso de estudio**

El área de estudio se ubica en la Patagonia-Aysén, en la XI Región de Aysén, entre las comunas de Río Ibáñez y Coyhaique. Específicamente, este artículo se centra en el sector de Cerro Castillo, que integra la localidad de Villa Cerro Castillo y los sectores rurales cercanos al Parque Nacional Cerro Castillo (en adelante PNCC), como se grafica en la Figura 1.

FIGURA 1 | Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA (2022)

Villa Cerro Castillo es un poblado de 550 habitantes fundado el 29 de octubre de 1966, producto del anhelo de los pobladores rurales de los sectores de alto y medio Río Ibáñez por asentarse formalmente en el valle del río Ibáñez, a los pies del Cerro Castillo (Figura 2). Desde su inicio se consolidó como un poblado ubicado entre montañas de gran belleza paisajística, situación privilegiada que se reforzó estratégicamente con la construcción de la Carretera Austral como principal vía de conectividad hacia el sur de la región (Martinic, 2014).

El origen del actual PNCC se remonta a la creación de la Reserva Forestal Cerro Castillo, mediante el Decreto 201 del Ministerio de Bienes Nacionales, el 19 de junio de 1970. Tiene una superficie de 179.550 hectáreas y su nombre, al igual que Villa Cerro Castillo, hace referencia a los aspectos geomorfológicos del medio ambiental de la cordillera andina patagónica (CONAF, 2009). Sin embargo, el 27 de julio de 2018 se desafectó la calidad de Reserva para la creación del PNCC mediante el

Decreto 88,<sup>1</sup> que estableció nuevos lineamientos en su objeto de protección, permitiendo una actualización de las estrategias de gestión de dicha área silvestre protegida.

FIGURA 2 | Villa Cerro Castillo, con el Cerro Castillo de fondo



FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LOS AUTORES (2022)

### Revisión teórica

Para analizar las transformaciones socioterritoriales en el sector de Cerro Castillo, damos cuenta de dos discusiones principalmente. En primer lugar, se aborda la producción local de imaginarios de la naturaleza como esquemas de interpretación social y soportes de visiones de la misma; y, en segundo lugar, a través de estudios recientes sobre ecología política, se plantea una discusión conceptual crítica acerca de las dinámicas de poder en torno a áreas naturales protegidas (en adelante ANP) que se encuentran localizadas cercanas a comunidades locales, en un contexto de capitalismo global.

#### Interpretaciones sobre la naturaleza: la producción local de imaginarios

La producción de imaginarios (Castoriadis, 2013; Durand & Florián, 1983; Sartre & Dragonetti, 2006), entendida como la creación de imágenes subjetivas a través de sistemas perceptivos y cognitivos, constituye un aporte relevante en el análisis de fenómenos socioterritoriales debido a su carácter representativo de la relación entre

1 Decreto de Ley n° 88 de 2018. Por medio del cual se desafecta de su calidad de tal, la Reserva Forestal Cerro Castillo y crea el Parque Nacional Cerro Castillo, en las comunas de Coyhaique y Río Ibáñez, provincias de Coyhaique y General Carrera, región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, 7 de julio de 2018. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Id norma 11204669.

las personas y su entorno. En este contexto, los imaginarios se configuran como contenedores de vínculos sociales que interpretan significados e identificaciones de lugar, como forma de apropiación objetiva del espacio (Lindon & Hiernaux, 2012); y, en este sentido, también proyectan imágenes espaciales en las que se toma en cuenta las características físico-materiales del entorno (Hiernaux, 2007).

Profundizando en este aspecto, Debarbieux (2012) especifica los imaginarios de la naturaleza como la producción de imágenes que representan formas simbólicas que sostienen conceptos objetivados como naturales que se relacionan espacialmente.

En la sociedad moderna, la valorización de la naturaleza desde su estética modifica las interpretaciones de aquellos territorios que, por su accidentada geografía, se percibían como un obstáculo al progreso, llevando a que ahora se interpreten bajo la apreciación de su belleza escénica o –en palabras de Núñez et al. (2017)– como “bosques sagrados”. Esta revalorización, ligada a la sensibilidad estética frente a lo natural, promueve que el humano busque organizar y ordenar la naturaleza (Serje, 2005), movilizándolo para ello nuevas estrategias de utilización del espacio, principalmente a través del fomento del turismo y esparcimiento al aire libre (Bertoncello, 2012; Debarbieux, 2012).

En relación con lo anterior, los imaginarios de la naturaleza también imprimen formas de institucionalización de espacios como mecanismos de control del territorio por parte del Estado. Tal proceso se lleva a cabo a través de la nacionalización de la naturaleza, referida a la conversión del espacio natural en un símbolo de la nación y, por ende, un emblema de pertenencia nacional (Debarbieux, 2012). Así, este imaginario de alcance nacional se acopla a la función narrativa y argumentativa del Estado.

La producción de imaginarios desde el Estado proyecta una visión hegemónica donde los espacios se conceptualizan como un contexto que determina las formas de interpretar la realidad, y norma las posibilidades que hay para actuar en ella. De esta manera, se suprimen continuidades históricas y geográficas, y se las reemplaza por una forma particular de intervención estatal en la construcción de representaciones sociales, con miras a consolidar la hegemonía nacional (Amigo, 2017; Serje, 2005). En este sentido, entendemos tales imaginarios como una plataforma donde las dinámicas del capitalismo tardío han aprovechado el carácter financiero de su funcionamiento. En otras palabras, el proceso de acumulación y circulación del capital se construye en torno a una serie de narrativas y discursos que permiten su realización. La búsqueda incesante del capital por nuevos espacios donde seguir recreándose (Harvey, 2007) ha encontrado en las áreas naturales una forma conveniente de aprovechar la expansión de las fronteras de actividades económicas, tales como el turismo, la producción inmobiliaria y la conservación.

La idea de la producción social del espacio nos permite analizar las distintas capas a través de las que se construye la transformación del espacio en mercancía, la cual no solo está sujeta a la producción de renta, sino que también incluye actividades que están determinadas por consensos culturales y sociales. Desde esta perspectiva, el Estado se constituye en parte fundamental en la construcción de infraestructura e institucionalidad, como, por ejemplo, en declarar áreas protegidas o privatizar el acceso al agua, así como en la construcción de caminos y expansión de los servicios básicos.

### **Dinámicas de poder en las ANP: entre los bosques políticos y la acumulación del agua**

En las ANP, los procesos de territorialización se han sustentado en la noción que involucra un rol central y hegemónico del Estado en el despliegue de estrategias de institucionalización del espacio orientadas a la delimitación de una porción de territorio que regula la interacción humana con lo no humano (Neumann, 2005). Esto usualmente genera controversias en comunidades locales aledañas a las ANP concernidas, polémicas que revelan una distribución asimétrica del poder que se manifiesta a partir de las diferencias en el acceso, utilización y manejo de los recursos naturales (Peluso, 1993), situación que a su vez produce tensión entre los usos tradicionales y la configuración de nuevos usos relacionados a la conservación (Robbins, 2012).

Considerando lo señalado, y en referencia a las ANP, la noción de ‘territorializar’ se entiende como delimitar o definir espacialmente una porción de territorio con fines de controlar y regular a las personas y la naturaleza (Vandergeest & Peluso, 2015). Este proceso es crucial dentro de los márgenes de poder centralizado del Estado, pues deviene en la construcción de fronteras internas subnacionales que determinan las prácticas permitidas en esos espacios. Su creación responde, además, a la fijación de áreas de control estatal y la “naturalización” de sus habitantes, para poder homologarlos y mantenerlos como “reservas alegóricas” de un pasado y un presente estáticos (Fortunato, 2010).

En esta línea ha sido relevante el aporte de Vandergeest y Peluso (2015), quienes se refieren al término “bosques políticos” para argumentar que la producción de la naturaleza tiene un origen e interés político, que entrega reconocimiento y legitimidad a algunos mientras excluye a otros. Los autores, apoyados en el examen de discursos (neo)coloniales y estrategias de planificación territorial, plantean la necesidad de desnaturalizar los bosques y reconfigurarlos como entidades político-ecológicas. Por su parte, Paul Robbins (2012) incorpora desde la ecología política la tesis “conservación y control”, estrategia centrada en el control de los recursos naturales y del paisaje que han sido arrebatados a las comunidades locales por parte de iniciativas públicas o privadas de preservación y conservación de la “sustentabilidad”. La discusión académica reciente, en tanto, ha centrado su interés en el neoliberalismo verde dentro de las dinámicas de conservación, específicamente en el acaparamiento de tierras por parte de redes privadas globales de conservación, que acumulan naturaleza bajo discursos de protección de la biodiversidad (Peluso & Vandergeest, 2020).

Siguiendo esta lógica, el proceso de producción social de la naturaleza por el neoliberalismo se ve forzado a fragmentar su estructura real; es decir, la tierra se separa del agua, el agua del bosque, y así sucesivamente. Como resultado se obtiene un conglomerado de recursos naturales aislados que adquieren un valor de mercado (Ávila-García, 2016). Es así como la naturaleza se ve envuelta en disputas y conflictos por los recursos del territorio (Castree & Braun, 1998).

En el marco descrito, este artículo, además de considerar el territorio terrestre de ANP y su configuración como entidad político-ecológica, se centra en la acumulación y acaparamiento del recurso hídrico. Estas estrategias de mercantilización de la naturaleza operan territorialmente desde puntos de inicio que no parecieran

confluir, como es el caso de la turistificación y la privatización del agua en Patagonia-Aysén. No obstante, tras un detenido análisis podemos identificar ciertos vínculos.

En el caso chileno, la modificación del Código de Aguas en el año 1981<sup>2</sup> mantiene una fuerte influencia de esa interpretación, basada en la privatización de los derechos de agua (en adelante DDAA). Estos, que pueden ser transables y comerciables, cuentan con pocas restricciones y una débil regulación por parte del Estado, lo que genera un extendido mercado de aguas (Bauer, 1998; Dourojeanni & Jouravlev, 1999; Prieto, 2016).

Al considerar los imaginarios junto con la ecología política como una entrada mixta y crítica a la reflexión sobre el sector Cerro Castillo, lo que se busca en primer lugar es analizar cómo las fuerzas del capitalismo global logran penetrar en áreas aparentemente distanciadas de los centros de poder. En ese sentido, planteamos que los imaginarios y la ecología política comparten, como piso teórico mínimo, el tratarse de dos perspectivas de la economía política de los territorios. Cada una plantea una aproximación crítica a la forma en que se construyen socialmente los espacios geográficos, la primera en la elaboración de discursos sobre la naturaleza, mientras que la segunda en el análisis de la conflictividad que emana de dicha relación.

### Métodos de investigación

La metodología utilizada en el presente estudio es de carácter mixto, de alcance descriptivo y exploratorio. Se optó por articular instrumentos y técnicas metodológicas de tipo cualitativo y cuantitativo (Figura 3). Este marco permite la comprensión de las tensiones existentes en la Patagonia-Aysén de forma holística, y abre la posibilidad de desentrañar las complejidades sociales, culturales y espaciales en la configuración de territorios de alto valor ambiental.

Se utilizó, en primer lugar, un enfoque metodológico cualitativo, en el que se desarrollaron dos técnicas de producción de datos. Primero, se contempló la aplicación de entrevistas semiestructuradas a actores clave, realizadas *in situ* en Villa Cerro Castillo y Coyhaique, entre los meses de agosto y septiembre de 2020. Los actores clave se definieron de la siguiente manera: i) actores locales: se diferenció entre personas nacidas y personas llegadas a Cerro Castillo; ii) actores locales institucionales: funcionarios de la Municipalidad de Río Ibáñez y Concesionarios del PNCC. Segundo, se realizó una recolección de información empírica a partir de la revisión y análisis de fuentes académicas e institucionales.

En segundo lugar, para analizar los procesos de acumulación de los recursos hídricos se trabajó con los datos de Derechos de Aguas Otorgados (en adelante DAO) entre los años 1990 y 2020, levantados por la DGA, a través de la utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG). De esta manera, se identificó la zona con mayor concentración de DAO en la Región de Aysén. A partir de lo anterior, se consideraron las comunas de Coyhaique y Río Ibáñez como relevantes para el análisis territorial, siendo el PNCC la zona núcleo, a partir de la cual se determinó la densidad

---

2 DFL 1122 Fija texto del Código de Aguas, Ministerio de Justicia. Promulgación: 13 agosto 1981. Publicación: 29 octubre 1981. <https://bcn.cl/2f8tw>

de concentración de DAO de forma temporal. Finalmente, se realizó una descripción del comportamiento de los DAO próximos al PNCC entre los años estudiados.

FIGURA 3 | Esquema metodológico aplicado



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA (2022)

## Resultados

### Proceso de resignificación de la naturaleza en Cerro Castillo

La producción local de interpretaciones de la naturaleza en el sector Cerro Castillo se analizó a partir de los lineamientos teóricos comprendidos por el estudio de los imaginarios de la naturaleza, donde los procesos de historicidad y formación discursiva de los distintos actores en la zona representan esquemas referenciales que atribuyen significados de lugar, con un estrecho vínculo a la memoria social y a la temporalidad de distintas épocas (Leff, 2010). Por ello, consideramos que la producción de estos imaginarios está sujeta a complejas variaciones temporales, lo que no implica que se desarrollen interpretaciones determinadas en forma secuencial a través del tiempo, sino que estas configuraciones pueden confluir, fortalecerse o debilitarse simultáneamente entre los diferentes actores.

#### Lecturas de una naturaleza adversa y agreste

El primer proceso de poblamiento de la zona de Cerro Castillo se llevó a cabo entre las décadas de 1940 y 1960, cuando se asentaron los primeros pioneros, principalmente en los sectores de alto y medio Río Ibáñez, antes de la fundación de Villa Cerro Castillo en 1966. En esta época, el aislamiento territorial en la zona estuvo determinado en primer lugar por las características geomorfológicas del territorio, que derivan en una abrupta geografía, y también por condiciones climáticas adversas, con muy bajas temperaturas. A su vez, la falta de tecnología y de caminos primarios y secundarios transitables dificultó la diversificación productiva del territorio, que se centró en la producción ganadera (Martinic, 2014). No obstante, la falta de conectividad condicionó el desarrollo próspero de la ganadería, puesto que representó un obstáculo tanto al tránsito de personas y de mercancías como al movimiento de animales y fardos de lana hacia las zonas costeras, para su posterior exportación al centro del país. Ello hizo de la ganadería una actividad principalmente doméstica y familiar, caracterizada por la apropiación del espacio a través de sistemas agropecuarios de baja productividad (Rodríguez et al., 2019).

En el marco señalado, se desarrollaron modelos socioprodutivos que definen la apropiación histórica del espacio natural mediante la adaptación al mismo. En Cerro Castillo, dichos modelos se definieron a partir de tiempos de residencia y arraigo territorial, los que se crearon en torno a actividades campesinas entendidas como modos tradicionales de habitar el espacio y que soportan costumbres e identidades locales. En este sentido, a partir de la información recolectada por las entrevistas en terreno, se observa que la mayoría de los actores locales definen su relación con el entorno natural en esta época como una dinámica de subsistencia ante las complejas condiciones de vida propias del entorno.

En esos años no había buses, no había camionetas, solamente camiones que traían el mineral desde “Sánchez” y “Cristal”. Entonces para viajar hacia Coyhaique o Balmaceda, tenía que ser en “camiones metaleros”; haya nieve, lluvia o agua, tú tenías que subírte ahí arriba de los camiones, que no tenían baranda, no tenían nada. (80 años, hombre, nacido en Cerro Castillo)

Mi abuelo llegó cerca del Castillo, abajo, a esa parte llegó mi abuelo, y anduvo buscando donde poder quedarse. Pero tuvo que hacer campo, limpiar mucha montaña y bosque a puro fuego; él decía que era mucho... (65 años, mujer, nacida en Cerro Castillo)

La naturaleza se interpretó como un espacio complejo de habitar, y para desarrollar la ganadería y agricultura familiar muchos pioneros optaron por quemar extensiones de terreno y abrir espacio para animales y cultivos. De esta forma, el bosque era un obstáculo al progreso, pero también un medio que proveía de materiales de construcción, como la madera para la edificación de casas, galpones o tranqueras; y, además, como la principal fuente de calefacción de hogares y cocina de alimentos.

Otro uso de la naturaleza en esta época fue la recolección de productos forestales no madereros, como hierbas y frutos silvestres para el consumo familiar (Libuy, 2017).

Compartíamos mucho con la naturaleza acá, sacábamos frutos silvestres para hacer la mermelada; teníamos hierbas, sacábamos menta, manzanilla... el paico que es muy bueno para la “guata”. Incluso tenemos el saúco, que es un arbusto, y el dulce es exquisito. (85 años, mujer, nacida en Cerro Castillo)

De estos relatos se desprende que las complejas adversidades que representaba la naturaleza en ese tiempo implicaron procesos de adaptación al territorio, los que también dieron cuenta del desarrollo de conocimientos y saberes locales que permitieron hacer frente a los desafíos de habitar la Patagonia-Aysén.

En el marco de una mejora a nivel nacional en la planificación y manejo de las ANP por parte del Estado, en 1970 se creó la Reserva Forestal Cerro Castillo, con la finalidad de preservar y regular el aprovechamiento de los recursos del bosque (Folchi, 2015). La normativa de bosques que rigió en esta figura de ANP no implicó mayores dificultades para el uso de terrenos fiscales por parte de los campesinos de los sectores aledaños a la Reserva, quienes utilizaron dicho espacio para el desarrollo de ciertas actividades relacionadas a la ganadería, específicamente para las “veranadas”, práctica donde se traslada el ganado hacia zonas de pastoreo

en temporadas estivales. Sin embargo, con el cambio de categoría de Reserva a Parque en 2018, todas estas prácticas fueron prohibidas por la nueva normativa de protección, que definió estrategias de gestión del ANP vinculadas a la conservación de la biodiversidad.

Un aspecto recurrente entre los entrevistados y que es considerado como un hito que dificultó el desarrollo de la ganadería en Cerro Castillo, es la erupción del volcán Hudson en 1991 y los impactos que ello tuvo, con la abundante caída de cenizas volcánicas que dañaron considerablemente los suelos campesinos en los sectores de Chile Chico, Puerto Ingeniero Ibáñez y Cerro Castillo, las zonas más afectadas del territorio chileno (Naranjo, 1991). Muchos campesinos tuvieron pérdidas importantes de ganado y debieron vender no solo sus animales, sino también, en algunos casos, cientos de hectáreas de sus campos, a muy bajo precio, a privados individuales que no utilizaron estas tierras para la ganadería, condicionando así la principal actividad económica de la época.

El 91 cayó mucha ceniza. Nosotros teníamos un campo en el sector “el Cajón” y tuvimos setenta centímetros de cenizas, hasta un metro en algunas partes. Entonces se vendió el ganado a precio de nada; en ese tiempo una vaca te valía 30 lucas, un caballo 60, y como fue en agosto, teníamos nieve, los caminos estaban malos... fue un desastre. (85 años, mujer, nacida en Cerro Castillo)

De repente reventó el volcán Hudson, que reventó dos veces, en el 71 y el 91, pero el 91 fue feo, porque mis papás tenían varios campos y en aquellos años con el volcán se perdió mucho. Y ahí empezamos con el turismo; mi mamá fue de las primeras. (58 años, mujer, nacida en Cerro Castillo)

Como señala gran parte de los entrevistados, este hito no solo significó una tragedia para las familias campesinas que vivían de la ganadería, sino que también dio paso a la incorporación paulatina del turismo como nueva actividad productiva, especialmente para las personas que vendieron sus campos. Esta transición no fue repentina ni definitiva. En una primera etapa fue de coexistencia y con mayor predominio de la ganadería, pero posteriormente, con el aumento en la demanda de alternativas turísticas, se configuró la hegemonía de una nueva narrativa sobre cómo continuar viviendo de la naturaleza.

### **Lecturas de una naturaleza idílica y (re)valorizada**

Este periodo coincide temporalmente con un nuevo proceso de territorialización desplegado en la Patagonia-Aysén a partir de la década de 1990, cuando las interpretaciones del territorio comenzaron a elaborar un discurso centrado en la sustentabilidad y puesta en valor del patrimonio natural (Núñez et al., 2014). En este marco, la alternativa de dedicarse al turismo puede explicarse desde la llegada de visitantes a conocer la belleza paisajística de la Patagonia-Aysén, que había sido promovida por el Estado tras la finalización e inauguración de la Carretera Austral en 1982 (Rossetti, 2018), quedando la actividad turística principalmente en manos de iniciativas privadas.

A pesar de que la llegada de turistas no fue de grandes proporciones durante la década de 1990, sí fue vista como una potencial fuente de ingresos, dada la admiración de los visitantes por la imponente figura del Cerro Castillo.

Los primeros [turistas] que llegaban, cuando se bajaban del vehículo decían: “¡Uh! Qué maravilla”, y yo pensaba “¿qué maravilla le encuentran a ese cerro, si yo desde que abrí los ojos lo tengo en frente?”; y cuando empecé a trabajar en turismo como guía, tuve que aprender a observar, porque nosotros mirábamos nomás, no observábamos. (83 años, hombre, nacido en Cerro Castillo)

Esta nueva valorización de la naturaleza, entendida como proceso de resignificación, no solo se manifiesta a nivel discursivo, sino que se expresa en la modificación de las relaciones socioecológicas a través de nuevas prácticas de uso del espacio natural. En esta dinámica, las familias locales aprovechan esta revalorización de la naturaleza para entregar servicios turísticos a visitantes, lo que se presenta además como una oportunidad de aumentar sus ingresos. Desde una lógica capitalista, esta interpretación de la naturaleza comercializa la apreciación del paisaje y la experiencia cultural que contienen poblaciones locales como Villa Cerro Castillo (Núñez et al., 2018).

El cambio de categoría de Reserva a Parque en 2018 consolidó aquella visión de desarrollo caracterizada por una reapropiación social de la naturaleza marcada por la retórica de la sustentabilidad, y de Aysén como Reserva de Vida (Leff, 2010); y, a diferencia de lo que ocurría con la categoría de Reserva Forestal, en el PNCC el uso del espacio se limitó exclusivamente a la conservación y protección de la biodiversidad. De esta manera, el Parque se posiciona como impulsor y promotor de desarrollo local productivo a través de su potencial como destino turístico.

El Parque Nacional Cerro Castillo es como un estandarte, un pulmón verde; es un lugar donde yo me puedo desarrollar para trabajar; es un lugar donde la gente de mi pueblo, los jóvenes, pueden aprender mucho, porque tenemos la carrera técnica en Turismo. Lo tengo súper bien valorado. (38 años, hombre, nacido en Cerro Castillo, concesionario PNCC)

Hoy día para nosotros significa una tremenda oportunidad; significa una vitrina también para mostrar nuestra comuna; significa la posibilidad de proyectarnos hacia el futuro en términos de preservación, de conservación de esta área silvestre, pero también de cómo la comunidad se vincula y aprovecha este tremendo activo ambiental para su desarrollo, su crecimiento, su economía. Entonces para nosotros es muy importante que se desarrolle el Parque, pero que también se desarrolle la localidad aledaña al Parque. (55 años, hombre, nacido en Cerro Castillo, jefatura Municipalidad Río Ibáñez)

El intensivo fomento al turismo es impulsado por instituciones públicas locales y regionales, como la Municipalidad de Río Ibáñez, la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y el Gobierno Regional de Aysén, pero también por privados, como la Fundación Patagonia de Aysén, y pequeños inversionistas individuales dedicados al *outdoor*, todo lo cual promueve nuevas estrategias de utilización del espacio. Este proceso generó que la apropiación local del espacio natural se entrelazara con la nueva interpretación del territorio descrita: la comunidad, al ver una

opción de desarrollo económico, se abre positivamente al fomento de la actividad turística.

Nuestra zona tiene un privilegio de tener grandes áreas silvestres, algunas protegidas, otras no, y que tienen que conservarse para las futuras generaciones, y así también promover un desarrollo económico que tenga en consideración estas variables de preservación, de conservación, de cuidado del medio. (55 años, hombre, nacido en Cerro Castillo, jefatura municipal Río Ibáñez)

Es así como se define el desarrollo sustentable como hoja de ruta regional y con especial cercanía al turismo como actividad productiva amigable con el medioambiente. En este proceso se torna fundamental el despliegue de políticas públicas coherentes con este tipo de desarrollo, las que generan un marco de acción institucional que valoriza Aysén como destino turístico ligado a la conservación de la naturaleza (Núñez, Galarce & Aliste, 2018). Este proceso también es promovido por fuerzas privadas de conservación de la biodiversidad que no solo tienen poder de influencia en la agenda política, sino que, a través de la capitalización de la naturaleza y adquisición de tierras, generan modificaciones en las prácticas de uso del espacio.

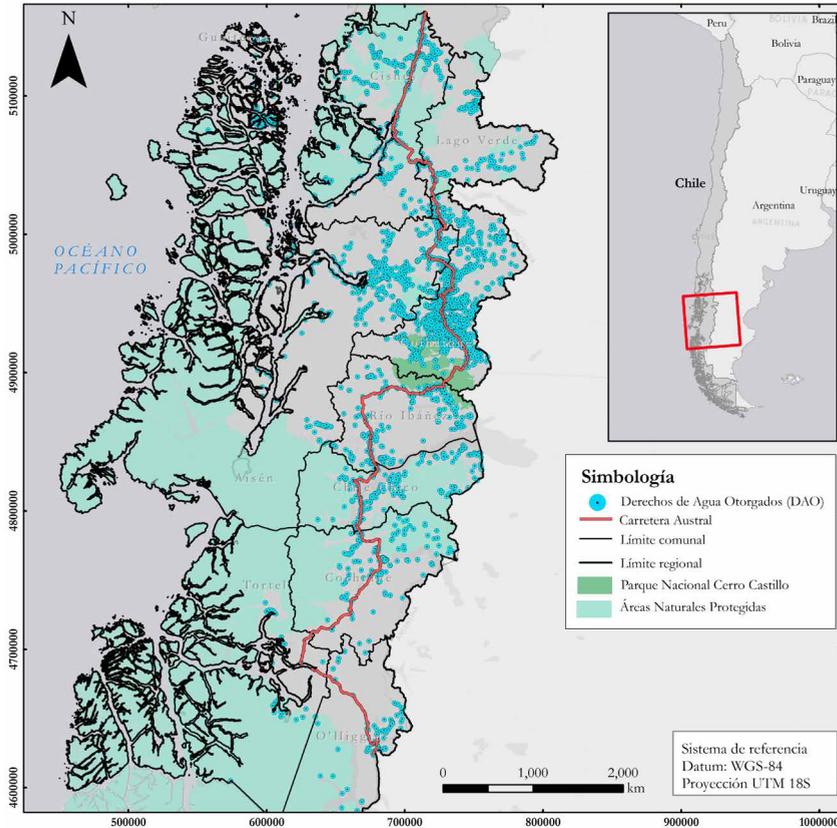
### **Configuración espacial de la apropiación de los recursos hídricos en Cerro Castillo**

El contexto del capitalismo global y el régimen de propiedad chileno sobre los derechos de agua generan una división tajante entre quienes acceden a tales derechos y los que quedan excluidos de ellos. Es así que, en el caso de los flujos hídricos en la Patagonia-Aysén, las relaciones de poder dan pie a dinámicas espaciales que inciden en el uso, distribución y acumulación del recurso hídrico. De esta manera, lo que previamente veíamos como un cambio en el paradigma de la relación con la naturaleza en función del turismo, puede observarse también en las actuales formas de control y apropiación del agua en la zona en referencia.

#### **El agua como forma de apropiación de la naturaleza: intereses cercanos al Parque Nacional Cerro Castillo**

El territorio de la Patagonia-Aysén tiene características físico materiales particulares, entre las que destaca la presencia de una gran cantidad de cursos de agua, factor que la constituye en un caso paradigmático en relación con el déficit y escasez hídrica presente en gran parte de Chile y América Latina (UN-Water, 2022). Considerando tal realidad, y a partir de los nuevos significados de la naturaleza desplegados en este territorio, no solo ha sido de interés el visitar y adquirir tierras de gran valor ambiental y paisajístico, sino que también se ha producido un marcado proceso de adquisición de DDAA. Así, la Patagonia-Aysén, además de ser un territorio ampliamente cubierto de ANP, se configura como un objetivo de gran interés privado en cuanto a la adquisición del agua, recurso que se ha visto presionado de forma ascendente en las últimas décadas. En la Figura 4 se observa la alta demanda de DDAA en los lugares cercanos al PNCC.

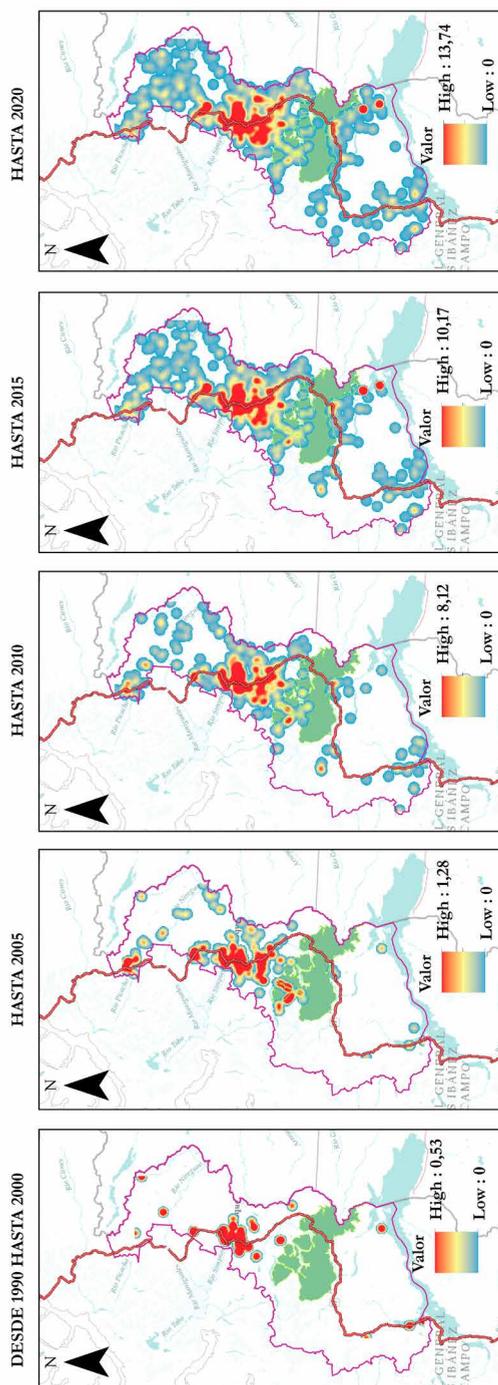
FIGURA 4 | Distribución espacial de Derechos de Agua en la Región de Aysén



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2022)

Los puntos de captación del recurso hídrico se acentúan en las proximidades del PNCC, siendo las comunas con mayor cantidad de DAO a nivel regional las de Coyhaique y Río Ibáñez. A su vez, como se puede ver en la Figura 5, existe una clara tendencia a la acumulación del recurso hídrico a través de los DAO, donde se grafica un avance sostenido en las últimas décadas. De ello podemos sostener que la temporalidad que se presenta a continuación, desde 1990 hasta 2020, tiene una estrecha relación con la apertura global de los espacios naturales locales de la Patagonia-Aysén. Tal dinámica genera encuentros interescales donde se introducen lógicas y discursos globales en espacios locales, que resignifican el territorio como prístino y de gran valor paisajístico, cualidades que constituyen un elemento explicativo del creciente interés por la adquisición de los recursos hídricos.

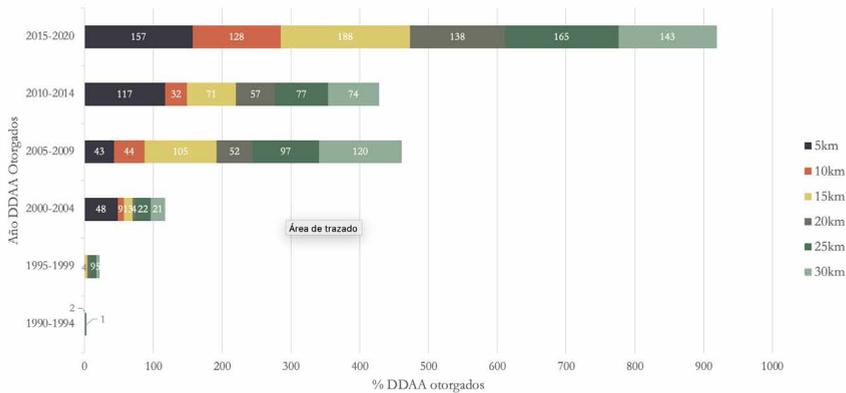
FIGURA 5 | Evolución histórica de concentración de Derechos de Agua Otorgados próximos al PNCC



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA (2022)

Si centramos nuestro análisis solo en los DAO próximos al PNCC, considerando un radio de 30 kilómetros, se observa una relación directamente proporcional entre los flujos de privatización del agua y la cercanía con esta ANP (Figura 6), situación que se acentúa en la última década. Específicamente, en su círculo más próximo –cinco kilómetros– desde 2005 se puede probar un incremento notorio de DAO.

**FIGURA 6 | Derechos de Agua Otorgados según distancia al PNCC**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2022)

### ¿En qué se usa el agua? Controversias en torno a los Derechos de Agua Otorgados

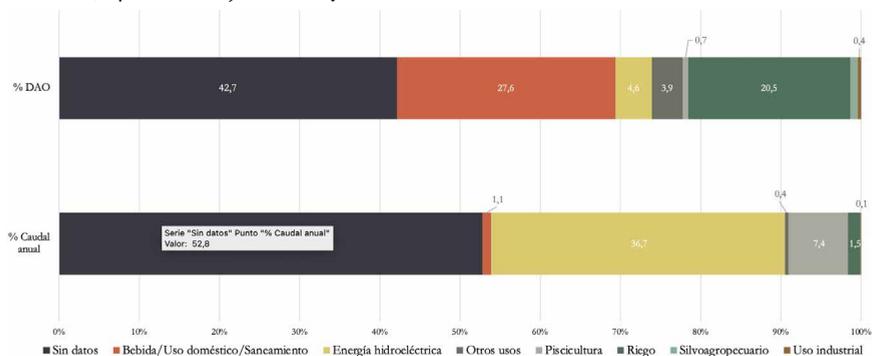
En el contexto del marco constitucional chileno, la implementación del modelo neoliberal significó la modificación en la gestión del agua, primando las lógicas de libre mercado en su asignación y distribución (Bauer, 1998; Dourojeanni & Jouravlev, 1999; Prieto, 2016). Bajo la falsa neutralidad y naturalidad de la economía neoclásica, que postula un sistema de libre mercado sobre los derechos de apropiación del agua, existen procesos de politización de este acceso en los cuales subyacen las asimetrías de poder, controversias y conflictos que inciden en él. De esta manera, los conflictos relacionados con el agua en Chile se relacionan directamente con los intereses monopolísticos en la tenencia y acumulación de DDAA. Bajo estas reglas y las del capitalismo global, se forman barreras y obstáculos a nuevos actores o competidores por el recurso, así como incompatibilidades territoriales en los usos del agua, lo que implica graves dificultades en la gestión de las cuencas (Bauer, 2009).

Siendo los DAO transables, con pocas restricciones y una débil regulación por parte del Estado, en la Patagonia-Aysén las prácticas de apropiación de la naturaleza también pueden observarse a través del uso del agua. En este sentido, para el caso del PNCC, al analizar los tipos de usos declarados de los DAO se pueden caracterizar los principales acumuladores de agua. Entre las comunas de Coyhaique y Río Ibáñez, dentro del *buffer* de 30 kilómetros del PNCC, el 42,7% de DAO –que representa casi el 52,8% del caudal otorgado– no menciona el uso que se dará al recurso. Por otra parte, los principales usos declarados son dos: i) *bebida - uso doméstico - saneamiento*; ii) *riego* (27% y 20,5%, respectivamente), que representan una baja proporción del

caudal total (1,1% y 1,5%, respectivamente). Por otra parte, el mayor porcentaje de caudal anual se relaciona con la generación de energía hidroeléctrica (36,7%), que representa tan solo el 4,6% del total de los DAO (Figura 7). Finalmente, el 42,7% de los DAO no presenta información acerca del uso y el caudal que se ha otorgado, lo cual constituye un vacío importante.

Por otra parte, los principales usos declarados son *bebidaluso doméstico/saneamiento* y *riego* (27%, 6% y 20,5% respectivamente), pero representan una baja proporción del caudal total (1,1% y 1,5% respectivamente). Por otra parte, el mayor porcentaje de caudal anual se relaciona con la generación de energía hidroeléctrica (36,7%) representando tan solo el 4,6% del total de los DAO (Figura 7). Finalmente, el % de los DAO no presentan información acerca del uso y el caudal que se han otorgado, lo cual representa un vacío importante.

**FIGURA 7 | Porcentaje de uso y de caudal de los DAO**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE AGUAS (2022)

Cabe destacar que los usos declarados que representan un mayor caudal son la energía hidroeléctrica y la piscicultura, lo que constituye una versión más tradicional de los usos productivos del territorio. A su vez, se observa que el 69,4% de los DAO están inscritos a personas naturales y el 30,6% a sociedades, pero en el caudal anual otorgado ocurre lo contrario: el 66% pertenece a sociedades y el 34% restante a personas naturales, en concordancia con la distribución descrita.

Lo anterior tiene directa relación con el uso que se le da al agua, donde las sociedades generan una mayor demanda efectiva, presionando el territorio. A su vez, se infiere que las prácticas de mercantilización de los recursos hídricos están asociadas a producción de gran escala, resaltando la piscicultura con la salmonera MultiExport S.A. (10.000 l/s en 6 DDAA), la actividad silvoagropecuario con Comercial Mañihuales Ltda. (3847 l/s en 14 DDAA) y Ganadera Las Lagunas (3333 l/s en 11 DDAA), entre las principales.

## Discusiones

Los resultados evidencian dos procesos que explican las principales transformaciones socioterritoriales en la Patagonia-Aysén. Tomando el caso de Cerro Castillo, analizamos en sentido temporal el proceso de resignificación de la naturaleza y también las dinámicas espaciales de la apropiación de los recursos hídricos.

La construcción de imaginarios de la naturaleza se configura de forma dinámica y compleja a través de tiempo, proceso en que se definen espacios de confluencia entre distintas visiones de mundo, en el encuentro entre personas locales que habitan históricamente Cerro Castillo y personas visitantes o llegadas a vivir a la zona. Al encontrarse con la modernidad, los significados de la naturaleza contenidos en comunidades locales resignifican su contenido e instauran nuevas estrategias de reinención de identidades territoriales y de modos de apropiación del espacio (Leff, 2010; Lindon & Hiernaux, 2012). En Cerro Castillo, estos imaginarios avanzaron gradualmente desde un paradigma forestal y ganadero hacia uno de protección de la naturaleza. El primero se encuentra asociado a personas locales pertenecientes a un segmento poblacional que articuló estrategias de supervivencia adoptando modelos socioprodutivos que definieron la apropiación histórica del territorio en un proceso constante de aprendizaje y adaptación, que, a su vez, forja las formas de relacionarse con una naturaleza agreste y hostil (Rodríguez, 2015). El segundo, asociado a un contexto histórico caracterizado por el desarrollo de tecnologías e infraestructura que facilitan el proceso de habitar el territorio, y fomentado por la construcción de narrativas de conservación y sustentabilidad a través de políticas e instrumentos de planificación territorial que sitúa la cumbre del Cerro Castillo como emblema de pertenencia de la Patagonia-Aysén (Debarbieux, 2012; Núñez, Aliste, et al., 2018).

Las dinámicas asociadas a la conservación de la naturaleza también soportan procesos de control territorial, a través de la instauración de ANP por parte del Estado o bien por la adquisición de tierras para fines de conservación por parte de privados. Estas dinámicas controlan los recursos naturales y del paisaje, acondicionando proyectos de sustentabilidad y deshabilitando los sistemas tradicionales de vida (Robbins, 2012). Las narrativas de resignificación que de ello se originan vienen acompañadas de otros procesos. En este caso, la distribución de los DAO nos permite observar un proceso silencioso que, a contramano del giro conservacionista que ha tomado el área, lleva implícita la continuidad de las formas desarrollistas de entender el territorio, distribuyendo el agua disponible para fines silvoagropecuarios, acuícolas e hidroeléctricos.

Por otra parte, al poner en tensión el agua como recurso factible para la comercialización, se revela la privatización de derechos de propiedad de libre mercado (Roberts & Thanos, 2003), que aumenta la circulación de estos bienes (Heynen et al., 2007; Liverman, 2004) y posibilita la extranjerización de la naturaleza, como muestran estudios vinculados a la propiedad de la tierra (Zoomers, 2010). Chile se ha transformado en un ejemplo internacional en dicha situación, generando un debate político sobre el poder, la naturaleza y problemas que han surgido con el agua, materializados en la lucha por superar la distribución desigual (Budds, 2004; Panez, 2022). Las formas políticas en que el agua es leída como un recurso más, tienen

como consecuencia una creciente conflictividad en sus usos y acceso. Dada la gran extensión del territorio aisenino, estos conflictos emergen en puntos centrales, siendo la VCC uno de ellos, situación que debe ser profundizada en estudios posteriores.

Por otro lado, la presencia del PNCC refuerza el desarrollo de prácticas territoriales vinculadas al turismo, lo cual también se evidencia en la lógica de DAO en la misma zona. Se suma así un nuevo componente a la matriz productiva, la cual se puede visualizar como una manifestación más de formas extractivistas de expansión del capital (Svampa, 2008). De esta manera, si bien el PNCC sanciona la belleza escénica y la lectura de protección del lugar, por otra parte se visualiza la aceleración del acaparamiento de derechos de agua con fines productivos y, en la mayoría de los casos, de gran escala.

La resignificación de la naturaleza, vista como una fuente de recursos para la generación de capital, fomenta el interés de agentes tanto locales como externos para establecer y posicionarse dentro de un sistema de mercantilización. El poblado de Cerro Castillo se consolida como un ejemplo de representación de la construcción de la dialéctica capital-naturaleza, donde la naturaleza es materializada en terrenos rurales con un alto potencial para el turismo y nuevas formas de producción, y en puntos de captación de recursos hídricos.

## Conclusiones

El objetivo de este artículo ha sido analizar los procesos de transformaciones socio-territoriales en la Patagonia-Aysén desde las dinámicas de la mercantilización del capitalismo verde, tomando como caso de estudio la zona de Cerro Castillo.

Las nuevas lógicas capitales-globales han producido la resignificación de los ambientes naturales, que actualmente son territorios en disputa de alto valor ambiental. El acaparamiento de la naturaleza ha visibilizado la relevancia que tiene el estudio de los patrones espaciales de apropiación en las últimas décadas. Asimismo, ha hecho patente la paradoja de cómo estas narrativas de conservación vienen acompañadas de nuevas formas de explotación del territorio, sustentadas, entre otras alternativas, en el acaparamiento de agua. El desconocimiento de los fines con los cuales se solicitan y otorgan derechos de agua es una muestra de aquello, que se suma a la distribución de áreas productivas tradicionales.

La disputa por la naturaleza da cuenta de una dualidad sustentada en procesos de transformación socioterritorial que son visibles (turismo) y aquellos que se dan en contexto de espacialidades más abstractas (DDAA). En ambos casos, se trata de un proceso de expansión del capital a áreas consideradas marginales previamente, pero que a través de una narrativa de valorización estética de la naturaleza ha movilizó a personas y capitales a la zona. La conflictividad permanece latente, y es parte de las nuevas configuraciones del espacio aisenino.

Finalmente, las investigaciones mixtas son un aporte para la comprensión de territorios complejos desde una visión holística, propia de espacios naturales globalizados, y también para la comprensión de estas disputas a nivel latinoamericano, dadas las similitudes existentes en cuanto al desenvolvimiento del capitalismo verde (por ejemplo, acumulación, conservación, privatización, entre otros). Los procesos

evidentes, así como los silenciosos, son parte del mismo movimiento de transformación del territorio, ya sea en tensión o complementándose, que van materializando la territorialización de sí mismos.

Lo expuesto devela la dificultad de analizar un territorio considerando una sola aproximación, y la necesidad de integrar las diversas estructuras que apunten a su transformación, tanto desde los aspectos que aparecen de manera explícita, como de aquellos que están implícitos en una primera lectura. La resignificación de la naturaleza pareciese que tiene varias capas más de las que tradicionalmente observamos.

### Referencias bibliográficas

- Amigo, C. (2017). 'No estamos lejos, allá están lejos'. Perspectivas locales sobre aislamiento en Aysén: discurso estatal y aislamiento como territorialidad. En A. Núñez, E. Aliste, Á. Bello & M. Osorio (Eds.), *Imaginarios geográficos, prácticas y discursos de frontera. Aisén-Patagonia desde el texto de la nación* (pp. 167-190). Serie GEOlibros n° 25, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Ávila-García, P. (2016). Hacia una ecología política del agua en Latinoamérica. *Revista de Estudios Sociales*, 55, 18-31. <https://doi.org/10.7440/res55.2016.01>
- Bauer, C. (1998). Slippery property rights: Multiple water uses and the neoliberal model in Chile, 1981-1995. *Natural Resources Journal*, 38(1), 109-155. <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1734&context=nrj>
- Bauer, C. (2009). Dams and markets: Rivers and electric power in Chile. *Natural Resources Journal*, 49(3/4), 583-651. <https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1167&context=nrj>
- Bertoncello, R. (2012). Los imaginarios de espacios distantes a partir del turismo. En A. Lindón & D. Hiernaux (Eds.), *Geografías de lo imaginario* (pp. 205-221). Anthropos.
- Boelens, R. A., Damonte, G., Seemann, M., Duarte, B. & Lopez, C. Y. (2015). Despojo del agua en Latinoamérica: introducción a la ecología política del agua en los agronegocios, la minería y las hidroeléctricas. En C. Yacoub, B. Duarte y R. Boelens (Eds.), *Agua y ecología política. El extractivismo en la agroexportación, la minería y las hidroeléctricas en Latinoamérica* (pp. 11-29). Abya-Yala, Justicia Hídrica, Serie Agua y Sociedad n° 22.
- Bolados García, P., Henríquez Olgún, F., Ceruti Mahn, C. & Sánchez Cuevas, A. (2017). La eco-geo-política del agua: una propuesta desde los territorios en las luchas por la recuperación del agua en la provincia de Petorca (Zona central de Chile). *Revista Rupturas*, 8(1), 159-191. <https://doi.org/10.22458/rr.v8i1.1977>
- Budds, J. (2004). Power, nature and neoliberalism: The political ecology of water in Chile. *Singapore Journal of Tropical Geography*, 25(3), 322-342. <https://doi.org/10.1111/j.0129-7619.2004.00189.x>
- Bustos, B., Prieto, M. & Barton, J. (2015). *Ecología política en Chile. Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Editorial Universitaria.
- Castoriadis, C. (2013). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets.

- Castree, N. & Braun, B. (1998). The construction of nature and the nature of construction: analytical and political tools for building survivable futures. En B. Braun & N. Castree (Eds.), *Remaking reality: Nature at the millennium* (pp. 2-41). Routledge.
- Corporación Nacional Forestal (CONAF), Región de Aysén. (2009). *Plan de Manejo Reserva Nacional Cerro Castillo*. Documento de Trabajo n° 534. [https://www.conaf.cl/wp-content/files\\_mf/1382467911RNCerroCastillo.pdf](https://www.conaf.cl/wp-content/files_mf/1382467911RNCerroCastillo.pdf)
- Corporación Nacional Forestal (CONAF). (2017). *Plan de Uso Público Reserva Nacional Cerro Castillo*. <https://bibliotecadigital.ciren.cl/handle/20.500.13082/29504>
- Debarbieux, B. (2012). Los imaginarios de la naturaleza. En A. Lindón & D. Hiernaux (Eds.), *Geografías de lo imaginario* (pp. 144-156). Anthropos.
- Dourojeanni, A. & Jouravlev, A. (1999). *El Código de Aguas de Chile: entre la ideología y la realidad*. Serie Recursos Naturales e Infraestructura n° 3. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/6380-codigo-aguas-chile-la-ideologia-la-realidad>
- Durand, G. & Florián, V. (1983). Las estructuras antropológicas de lo imaginario. *Ideas y Valores*, 33(63), 176-177. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/21731>
- Folchi, M. (2015). Historia de las áreas protegidas en Chile. En G. Simonetti-Grez, J. Simonetti & G. Espinoza (Eds.), *Conservando el patrimonio natural de Chile: El aporte de las áreas protegidas* (pp. 31-57). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Fortunato, N. (2010). *La civilización de las "tierras salvajes": valores fundacionales del concepto de parque nacional*. Prometeo.
- Gunderson, R. (2017). Commodification of Nature. En *The International Encyclopedia of Geography: People, the Earth, Environment and Technology* (pp. 1-20). John Wiley & Sons Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781118786352.wbieg0332>
- Harvey, D. (2007). *Espacios del capital: hacia una geografía crítica*. Akal.
- Heynen, N., McCarthy, J., Prudham, S., Robbins, P., Littlefield, C., Mahlstedt, A., Popp, A. & Trautmann, N. (2007). Introduction: False promises. En N. Heynen, J. McCarthy, S. Prudham & P. Robbins (Eds.), *Neoliberal Environments: False promises and unnatural consequences* (pp. 1-21). Routledge.
- Hiernaux, D. (2007). Los imaginarios urbanos: de la teoría y los aterrizajes en los estudios urbanos. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 33(99), 17-30. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000200003>
- Leff, E. (2004). *Racionalidad ambiental: la reapropiación social de la naturaleza*. Siglo XXI.
- Leff, E. (2010). Imaginarios sociales y sustentabilidad. *Cultura y representaciones sociales*, 5(9), 42-121. <https://www.culturayrs.unam.mx/index.php/CRS/article/view/457>
- Libuy, M. (2017). Bosque nativo y circuitos mercantiles en Aysén: Bosquejando el ensamblaje Montehabitantes locales de Puyuhuapi y Cerro Castillo en el actual contexto neoliberal. En A. Núñez, E. Aliste, Á. Bello & M. Osorio (Eds.), *Imaginarios geográficos, prácticas y discursos de frontera. Aysén-Patagonia desde el texto de la nación* (pp. 213-238). Serie GEOLibros n° 25, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/145418>
- Lindón, A. & Hiernaux, D. (2012). *Geografías de lo imaginario*. Anthropos.
- Liverman, D. (2004). Who governs, at what scale and at what price? Geography, Environmental Governance, and the Commodification of Nature. *Annals of the Association of American Geographers*, 94(4), 734-738. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.2004.00428.x>

- Marchant, C. & Rojas, F. (2015). Transformaciones locales y nuevas funcionalidades económicas vinculadas a las migraciones por amenidad en la Patagonia chilena. El caso de Malalcahuello, una villa de montaña. *Revue de Géographie Alpine*, 103-3. <https://doi.org/10.4000/rga.2998>
- Martinic, M. (2014). *De la Trapananda al Aysén*. Ediciones Fundación.
- Naranjo, J. A. (1991). Nueva erupción del volcán Hudson. *Andean Geology*, 18(2), 183-184. <https://doi.org/10.5027/ANDGEOV18N2-A09>
- Neumann, R. P. (2005). *Making political ecology*. Hodder Arnold.
- Núñez, A., Aliste, E. & Bello, Á. (2014). El discurso del desarrollo en Patagonia-Aysén: la conservación y la protección de la naturaleza como dispositivos de una renovada colonización. Chile, siglos xx-xxi. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 18. <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15035>
- Núñez, A., Aliste, E. & Bello, A. (2017). Discursos ambientales y procesos de fronterización en Patagonia-Aysén (Chile): de los paisajes de la mala hierba a los del bosque sagrado. *Fronteiras: Journal of Social, Technological and Environmental Science*, 6(1), 198-218. <http://dx.doi.org/10.21664/2238-8869.2017v6i1.p198-218>
- Núñez, A., Aliste, E., Bello, A. & Astaburuaga, J. P. (2018). Eco-extractivismo y los discursos de la naturaleza en Patagonia-Aysén: nuevos imaginarios geográficos y renovados procesos de control territorial. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (35), 133-153. <https://doi.org/10.4206/rev.austral.cienc.soc.2018.n35-09>
- Núñez, A., Aliste, E. & Martínez-Wong, A. (2021). La mercancía-espectáculo de las redes sociales: la producción del paisaje edénico y la reserva de vida en Patagonia-Aysén. *Diálogo Andino*, (66), 53-67. <https://doi.org/10.4067/S0719-26812021000300053>
- Núñez, A., Galarce, M. & Aliste, E. (2018). Geografías de lo sublime y el proceso de turistificación en Aysén-Patagonia. Turismo, territorio y poder. En P. Núñez, A. Núñez, M. Tamagnini, B. Matossian & C. Odone (Comps.), *Araucanía-Norpatagonia II: La fluidez, lo disruptivo y el sentido de la frontera* (pp. 249-269). Editorial UNRN. <https://doi.org/10.4000/books.eunrn.1788>
- Núñez, A., Miranda, F., Aliste, E. & Urrutia, S. (2019). Conservacionismo y desarrollo sustentable en la geografía del capitalismo: negocio ambiental y nuevas formas de colonialidad en Patagonia-Aysén. En A. Núñez, E. Aliste & R. Molina (Eds.), *(Las) otras geografías en Chile: perspectivas sociales y enfoques críticos* (pp. 23-46). LOM Ediciones.
- Panez, A. (2022). *El río recuperando su cauce: despojos y resistencias en los conflictos por agua-tierra-territorio bajo el neoliberalismo en Chile*. Editora da Universidade Estadual da Paraíba (EDUEPB).
- Panez, A., Mansilla, P. & Olea, J. (2022). La lucha por el agua como cauce de re-existencias agrarias en Chile: Aportes para repensar la cuestión agraria en América Latina. *Latin American Perspectives* [por publicarse en 2024].
- Parra, C. & Moulaert, F. (2016). The governance of the nature-culture nexus: Lessons learned from the San Pedro de Atacama Case Study. *Nature and Culture*, 11(3), 239-258. <https://doi.org/10.3167/nc.2016.110302>
- Peluso, N. L. (1993). Coercing conservation? *Global Environmental Change*, 3(2), 199-217. [https://doi.org/10.1016/0959-3780\(93\)90006-7](https://doi.org/10.1016/0959-3780(93)90006-7)
- Peluso, N. L. & Vandergeest, P. (2020). Writing political forests. *Antipode*, 52(4), 1083-1103. <https://doi.org/10.1111/anti.12636>

- Prieto, M. (2016). Practicing *costumbres* and the decommodification of nature: The Chilean water markets and the Atacameño people. *Geoforum*, 77, 28-39. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2016.10.004>
- Robbins, P. (2012). *Political ecology: a critical introduction*. Wiley.
- Roberts, J. T. & Thanos, N. D. (2003). *Trouble in paradise: globalization and environmental crises in Latin America*. Routledge.
- Rodríguez, J. C. (2015). Territorios en mutación. Superación y desplazamiento de las fronteras interiores en la Patagonia chilena. *Márgenes. Espacio, Arte y Sociedad*, 12(17), 51-61. <https://doi.org/10.22370/margenes.2015.12.17.1019>
- Rodríguez, J. C., Reyes Herrera, S. & Mandujano Bustamante, F. (2016). Reconfiguración espacial y modelos de apropiación y uso del territorio en la Patagonia chilena: migración por cambio de estilo de vida, parques de conservación y economía de la experiencia. *Revista de Geografía Norte Grande*, (64), 187-206. <https://doi.org/10.4067/S0718-34022016000200012>
- Rodríguez, T., Juan, C., Sáenz, P., Juan, A., Gissi, B. & Mandujano, F. (2019). Ruralidad y frontera interior en la Patagonia chilena: Unidades domésticas, vida cotidiana y nuevos ejes para su comprensión. *Magallania*, 47(1), 41-63. <https://doi.org/10.4067/S0718-22442019000100041>
- Romero, H. & Sambolín, A. (2017). Discursos y conflictos socio-territoriales por la construcción de hidroeléctricas en la Patagonia-Aysén. En A. Núñez, E. Aliste, Á. Bello & M. Osorio (Eds.), *Imaginario geográfico, prácticas y discursos de frontera. Aysén-Patagonia desde el texto de la nación* (pp. 263-282). Serie GEOLibros n° 25, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Rossetti, F. (2018). De infraestructura a paisaje. La carretera austral como motor de resignificación. *ARQ*, (99), 86-95. <https://doi.org/10.4067/S0717-69962018000200086>
- Sartre, J.-P. & Dragonetti, C. (2006). *La imaginación*. Edhasa.
- Secretaría Regional Ministerial, Ministerio del Medio Ambiente (SEREMI MMA). (2018). *Estrategia regional de Biodiversidad 2015-2030, región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo*. Documento técnico de la Secretaría Regional Ministerial de Medio Ambiente, región de Aysén, financiado por el Gobierno Regional y su Consejo, bajo el Plan Especial de Zonas Extremas (PEDZE). [https://biodiversidad.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/03/Estrategia-Regional-de-Biodiversidad\\_Aysen.pdf](https://biodiversidad.mma.gob.cl/wp-content/uploads/2021/03/Estrategia-Regional-de-Biodiversidad_Aysen.pdf)
- Serje, M. (2005). *El revés de la nación. Territorios salvajes, fronteras y tierra de nadie*. Universidad de los Andes, Colombia.
- Smessaert, J., Missemer, A. & Levrel, H. (2020). The commodification of nature, a review in social sciences. *Ecological Economics*, 172, 106624. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106624>
- Svampa, M. (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- UN-Water. (2022). *UN World Water Development Report 2022: Groundwater: Making the invisible visible [Informe mundial de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2022: Aguas subterráneas: hacer visible el recurso invisible]*. <https://www.unwater.org/publications/un-world-water-development-report-2022>

- Urrutia, S., Núñez, A. & Aliste, E. (2019). Naturaleza salvaje y agreste: Los imaginarios de la naturaleza en la construcción del camino longitudinal Austral, Chile 1976-1990. *Magallania*, 47(2), 55-72. <https://doi.org/10.4067/S0718-22442019000200055>
- Vandergeest, P. & Peluso, N. L. (2015). Political forests. En R. L. Bryant (Ed.), *The International Handbook of Political Ecology* (pp. 162-175). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936172.00020>
- Zoomers, A. (2010). Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab. *The Journal of Peasant Studies*, 37(2), 429-447. <https://doi.org/10.1080/03066151003595325>

# Conflictos socioambientales y el rol del turismo: estudio de caso comparado en la Patagonia chilena

**Gabriel Inostroza-Villanueva.** Universidad Austral de Chile, Coyhaique, Chile.

**Maribel Osorio-García.** Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.

**Aldo Fariás.** Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile.

**RESUMEN** | En un escenario global de crisis medioambiental, la naturaleza prístina del planeta se encuentra expuesta a presiones de uso intensivo por parte de distintos sectores productivos. En la Patagonia chilena, área reconocida por su valor ambiental, paisajístico y turístico, grandes proyectos energéticos han ocasionado conflictos socioambientales. El propósito de esta investigación es analizar el rol del sector turismo en tres conflictos socioambientales, a través de un estudio de caso comparado. Como hipótesis se plantea que el sector turismo tiene un discurso de oposición a los proyectos energéticos. Sin embargo, los resultados muestran que dicho sector se desenvuelve de manera ambivalente en los conflictos. Por un lado, participa activamente en la oposición a los grandes proyectos energéticos, debido al impacto que generan a la naturalidad del paisaje; y, por otro lado, los visualiza como una oportunidad de desarrollo, en términos de que contribuyen a una mayor turistificación del territorio.

**PALABRAS CLAVE** | conflicto social, desarrollo regional y local, transformaciones socio-territoriales.

**ABSTRACT** | *In a global scenario of environmental crisis, the wild and untouched nature of the planet is exposed to intensive use pressures by different productive sectors. In Chilean Patagonia, an area recognized for its environmental, scenic, and tourist value, large energy projects have caused environmental conflicts. The research objective is to analyze the tourism sector's role in three environmental conflicts through a comparative case study. The hypothesis is that the tourism sector has a discourse of opposition to energy projects. However, the results show that this sector develops itself ambivalently in conflicts. On one hand, it actively opposes large energy projects due to their impact on the landscape's naturalness; on the other hand, it sees them as a development opportunity to contribute to a greater touristification of the territory.*

**KEYWORDS** | *social conflict, regional and local development, socio-territorial transformations.*

Recibido el 19 de octubre de 2022, aprobado el 26 de noviembre de 2022.  
E-mails: gabriel.inostroza@uach.cl | maribelosorio2@gmail.com | aldo.farias@uach.cl

## Introducción

A nivel mundial, los espacios naturales bien conservados se han convertido en una importante fuente para el turismo y las actividades recreativas al aire libre (Sæþórsdóttir, 2012). Sin embargo, la naturaleza es también demandada y usada por otros sectores productivos, lo cual genera un escenario de competencia espacial entre el turismo de naturaleza y otros usos intensivos (Gössling & Hall, 2006). Uno de estos usos intensivos corresponde al sector energético.

La energía en general, y la electricidad en particular, son consideradas necesarias para el bienestar y la calidad de vida de la población (Stefánsson et al., 2017). A su vez, dadas las preocupaciones por el cambio climático y la sustentabilidad, existe una demanda creciente por energía renovable, que incluye tanto la energía hidroeléctrica como la energía eólica (Ingólfssdóttir & Gunnarsdóttir, 2020; Stefánsson et al., 2017). Si bien las energías renovables en general son objeto de una opinión pública favorable (Stefánsson et al., 2017), la infraestructura energética que se requiere para una producción a gran escala y su respectiva distribución es a menudo percibida negativamente, especialmente en áreas con alta calidad natural y paisajística (Devine-Wright & Batel, 2013; Nadaï & Van der Horst, 2010; Sæþórsdóttir & Hall, 2018; Sæþórsdóttir & Ólafsson, 2010a; Stefánsson et al., 2017). Así, por ejemplo, los residentes locales consideran que las líneas de transmisión eléctrica afectan el paisaje usualmente de manera negativa, al ser altamente visibles, situación que genera fuerte oposición pública, especialmente en áreas naturales altamente valorizadas para el turismo de naturaleza (Stefánsson et al., 2017). Es así como la oposición pública a grandes proyectos, en este caso, energéticos, va derivando en conflictos socioambientales.

Los conflictos pueden ser entendidos como “situaciones en las que hechos concretos son vistos e interpretados de forma disímil y contrapuesta por diferentes grupos y sectores de la sociedad, que adoptan acciones según esas visiones e interpretaciones” (Reboratti, 2019, p. 2). En el ámbito en estudio, el origen de los conflictos se encuentra en las diferentes representaciones de los grupos sociales en torno a la naturaleza y su uso (Sæþórsdóttir, 2012). Desde la perspectiva del turismo, los conflictos se esperan cuando los conservacionistas de la naturaleza, los turistas y la población local tienen múltiples representaciones de un lugar en particular (Sæþórsdóttir, 2012; Williams, 2002). Un conflicto socioambiental se origina no solo por el impacto negativo que genera un actor sobre otro, sino cuando el otro actor toma conciencia del daño ambiental y está dispuesto a actuar en consecuencia, protegiendo el medioambiente afectado (Folchi, 2001). De este modo, los conflictos socioambientales se despliegan cuando la comunidad local se organiza para resistir las externalidades negativas de los grandes proyectos productivos, inmobiliarios o de infraestructura, pues dichas externalidades tensionan la estabilidad histórica que ha forjado una comunidad con su hábitat (Aliste & Stamm, 2016; Folchi, 2001).

La presente investigación tiene como objetivo analizar el rol del sector turismo en tres casos de conflictos socioambientales provocados por grandes proyectos de energías renovables. El área de estudio corresponde a una región biogeográfica y cultural reconocida por su alto grado de naturalidad y conservación, que es la Patagonia, emplazada en el extremo meridional del continente americano (Lozano & Carracedo, 2010; Said, 2014).

## Turismo y proyectos energéticos

Si bien el turismo ha sido comprendido principalmente como una actividad económica, es por sobre todo un proceso societario complejo, el cual genera efectos económicos, sociales, culturales y ambientales, constituyéndose en un fenómeno territorial de múltiples dimensiones (Hiernaux-Nicolas, 2002a; Vera Rebollo et al., 2011). El turismo en términos generales corresponde al desplazamiento voluntario de personas hacia lugares fuera de su residencia habitual, por motivos principalmente de ocio y recreación (Hiernaux, 2010; Hiernaux-Nicolas, 2002b; Vera Rebollo et al., 2011): “El turismo es un sistema de actores, de prácticas y de espacios que participan de la ‘recreación’ de los individuos por el desplazamiento y el habitar temporal fuera de los lugares cotidianos” (Knafou & Stock, 2003, p. 931).

Ahora bien, el turismo como generador de transformaciones socioespaciales es capaz, por ejemplo, de estimular la urbanización de áreas naturales para satisfacer las necesidades de los turistas, y ello por medio de la implantación de nueva infraestructura que va moldeando una naturaleza turistizada para la sociedad global posmoderna (Díaz Castañeda & Osorio García, 2020). En esta línea, se ha observado que en áreas circundantes a parques nacionales se va generando un crecimiento urbano motivado por la calidad ambiental y paisajística de dichas áreas (Prados Velasco & Del Valle Ramos, 2010). La calidad ambiental y la tranquilidad de las áreas naturales atraen al mercado inmobiliario, y motivan migraciones tanto para residencias permanentes como para segundas residencias (Medina, 2017). Asimismo, el turismo, al estar enlazado con las políticas de conservación de la naturaleza, puede generar acaparamiento verde o *green grabs* (Van Noorloos, 2013), con adquisiciones de grandes superficies para supuestos proyectos de conservación con capitales provenientes de la misma industria extractiva (Núñez et al., 2020).

De este modo, la producción social del espacio turístico se evidencia en la turistificación de los territorios, en donde intervienen agentes del mercado, planificadores y turistas (González Reverté & Antón Clavé, 2010; Núñez et al., 2018). En virtud de esto, el turismo no es un fenómeno neutro, sino político, pues involucra relaciones de poder e intenciones de control del territorio (Ivars, 2003; Núñez et al., 2018), lo cual se expresa territorialmente en distintos modelos de desarrollo. Por un lado, el turismo es considerado una estrategia de desarrollo sostenible y de superación de la pobreza, visión según la cual suele ser interpretado como una actividad amigable con el medioambiente y como un factor de desarrollo local (López Palomeque, 2007, 1999; Lu & Nepal, 2009). Por otro lado, el turismo puede ser un colonizador de espacios periféricos en países subdesarrollados (Britton, 1982), en donde grandes empresas multinacionales se implantan en los destinos para desarrollar un turismo de masas que resulta ser un muy buen negocio, pero que produce usualmente impactos negativos en el medioambiente y en las sociedades locales (Hiernaux-Nicolas, 2002a).

Así se pueden encontrar procesos de desarrollo turístico dialécticamente opuestos, que transitan entre un modelo segregado y un modelo integrado (Hiernaux-Nicolas, 2002a). El modelo segregado corresponde al turismo de enclaves, controlado por grandes empresas nacionales y transnacionales, tal como se observa en algunos

centros turísticos de la Patagonia (Zunino et al., 2012). El modelo integrado, por su parte, es liderado por micro, pequeñas y medianas empresas de turismo, muchas de ellas de carácter familiar, con un fuerte arraigo en la comunidad local y proclives a un uso sustentable de sus recursos naturales (Hiernaux-Nicolas, 2002a; Inostroza, 2008), dinámica que también se puede encontrar en Patagonia (Inostroza Villanueva, 2016). A su vez, el modelo integrado se identifica más con estadios iniciales de desarrollo turístico —según el ciclo de vida de las áreas turísticas, de Butler (1980)—, que se caracteriza por una oferta y flujos turísticos incipientes, pero en crecimiento continuo. En destinos turísticos emergentes, como sucede en ciertas áreas de la Patagonia, predominan las micro y pequeñas empresas de carácter local, y un perfil de turista más sensibilizado con la idea de la conservación de la naturaleza. Es así como en áreas remotas y poco pobladas de la Patagonia se observa un mayor grado de conciencia ambiental por parte del sector turismo, lo cual es congruente con un modelo integrado de desarrollo (Inostroza Villanueva, 2016).

Lo anterior coincide con el hecho de que el turismo se utiliza a menudo como justificación para la conservación de la naturaleza, en tanto opción más atractiva que las industrias extractivas (Ingólfssdóttir & Gunnarsdóttir, 2020; Núñez et al., 2018). En este sentido, el turismo es empleado como argumento de oposición a proyectos energéticos a gran escala, en especial en áreas naturales prístinas que motivan la llegada de turistas ávidos por establecer un contacto con una naturaleza bien conservada (Ingólfssdóttir & Gunnarsdóttir, 2020; Sæþórsdóttir, 2012). En Islandia, por ejemplo, la importancia de la naturaleza prístina para el turismo internacional ha sido utilizada como argumento por los conservacionistas de la naturaleza para oponerse a proyectos de energía en específico (Ingólfssdóttir & Gunnarsdóttir, 2020), como lo son los proyectos hidroeléctricos (Sæþórsdóttir & Hall, 2018). Se observa algo similar en la Patagonia chilena, donde el turismo ha sido usado como estrategia de reivindicación en tanto oposición a la implantación de un gran proyecto hidroeléctrico denominado HidroAysén (Inostroza Villanueva, 2016; Inostroza & Cànoves, 2014; Inostroza & Prat, 2014).

La oposición que generan las plantas energéticas puede ser explicada por el impacto negativo que generan en la naturaleza, el paisaje, y en la dinámica social y cultural de los territorios, lo cual se evidencia aún más en aquellas áreas que ya tienen una gran importancia para el turismo y la recreación (Ólafsdóttir & Sæþórsdóttir, 2019). De este modo, el turismo resulta ser un sector económico receptor de impactos (Ólafsdóttir & Sæþórsdóttir, 2019; Sæþórsdóttir, 2012; Sæþórsdóttir & Ólafsson, 2010b; Stefánsson et al., 2017). El impacto de los proyectos energéticos en el turismo se puede resumir en que ellos reducirían la competitividad de los destinos de turismo de naturaleza (Inostroza & Cànoves, 2014; Sæþórsdóttir & Hall, 2018; Tveit et al., 2006), al rebajar el valor paisajístico de las áreas, perturbar la naturalidad de los recursos naturales y emplazarse generalmente cerca de áreas naturales protegidas (Astorga et al., 2017). Sin embargo, la infraestructura energética no necesariamente disminuye el valor económico de un área turística, pues existen ejemplos de coexistencia entre proyectos energéticos y un creciente turismo de naturaleza (Ingólfssdóttir & Gunnarsdóttir, 2020), en donde incluso el mismo proyecto energético, como una gran presa hidroeléctrica, se usa también como

atractivo turístico (Japan Commission on Large Dams, 2009). Pero lo que inevitablemente provoca la infraestructura energética es que con ella los viajeros pierden la oportunidad de vivir aquella experiencia de conexión profunda y transformadora que una naturaleza silvestre, intacta y prístina es capaz de provocar (Ingólfssdóttir & Gunnarsdóttir, 2020).

A lo anterior se suma que los beneficios de los proyectos energéticos generalmente no quedan en las comunidades locales (Romero Toledo & Sasso, 2014). Por ejemplo, los proyectos hidroeléctricos suelen generar importantes beneficios macroeconómicos a escala regional y nacional, pero sus impactos físicos y simbólicos se concentran localmente (Romero Toledo, 2014). De este modo, el impacto negativo que pueden generar otras actividades productivas en los recursos naturales que sirven de soporte al turismo, tales como ríos, lagos, playas, montañas y bosques, constituye una amenaza para el desarrollo sostenible de la actividad. El debate científico tiene que reconocer, por tanto, el rol que las industrias no turísticas desempeñan en el futuro del desarrollo turístico sostenible (Hall & Saarinen, 2010; Mckercher, 1993; Saarinen, 2013; Sæþórsdóttir, 2012; Sæþórsdóttir & Ólafsson, 2010a, 2010b).

### **Estudio de caso comparado con enfoque crítico**

Esta investigación emplea una metodología cualitativa con enfoque crítico, a través de un estudio de caso comparado. La teoría crítica asume las relaciones de poder entre los grupos sociales (Wiggershaus, 2009), que en esta investigación se establecen entre los intereses del sector turismo/conservación versus los intereses de los grandes proyectos energéticos. De este modo, el análisis se focaliza en el proceso social, característica propia de las geografías críticas (García Ramón, 1985; Ortega Valcárcel, 2000), en donde el territorio está marcado por relaciones sociales de poder que desvelan intereses de control y apropiación por parte de distintos actores (Fernández-Labbé, 2020; Romero Toledo et al., 2009). Precisamente, la geografía política latinoamericana se ha abocado a estudiar las disputas sociopolíticas territoriales localizadas y asociadas a los recursos naturales, y a las externalidades negativas que provocan los grandes proyectos, que ponen en entredicho tanto la responsabilidad social empresarial como el carácter fiscalizador y garante del Estado (Fernández-Labbé, 2020).

El estudio de caso comparado, por su parte, establece criterios de selección y comparación (Aravena, 2017). El criterio empleado para la selección de los casos consistió en identificar conflictos socioambientales provocados por proyectos energéticos en la Patagonia chilena y en los cuales se ha visto involucrado el sector turismo. Los criterios de comparación pusieron el foco en los impactos en el turismo que generan los proyectos energéticos, las medidas de compensación y mitigación ofrecidas por los titulares de los proyectos, y la reacción del sector turismo ante ellos. La selección de los casos de estudio fue realizada con base en el catastro de conflictos del Atlas de Justicia Ambiental (2017), de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, la cual se contrastó con el catastro de conflictos del Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile (2022) y con un estudio técnico de conflictos socioambientales en Chile (Astorga et al., 2017).

De este modo, se realizó un trabajo de campo durante el cuarto trimestre del año 2018, en el cual se aplicaron entrevistas semiestructuradas a veintidós actores del sector turismo y del sector ambiental. Los actores entrevistados del sector turismo correspondieron a micro y pequeños empresarios turísticos y dirigentes gremiales, junto con funcionarios públicos vinculados a la planificación y gestión turística comunal. Lo anterior obedece a que existe evidencia de una mayor preponderancia de micro, pequeñas y medianas empresas turísticas en el área de estudio (Inostroza Villanueva, 2016; Servicio Nacional de Turismo, 2022).

Por su parte, los actores del sector ambiental entrevistados correspondieron a líderes y lideresas de los movimientos ciudadanos opositores a los proyectos, y miembros de ONG ambientalistas. La información primaria se contrastó con la proporcionada por los estudios de impacto ambiental (EIA) de cada proyecto energético, por los instrumentos de planificación territorial atinentes al sector turismo y los mensajes comunicacionales de rechazo a los proyectos. Las citas de las entrevistas se presentan en forma anónima, identificadas con el nombre 'Turismo' o 'Ambiente', respectivamente, seguido de una letra.

La estrategia de análisis de las entrevistas consistió en comprender cómo se relacionan el discurso del sector turismo y el del sector ambiental en términos de su postura ante los proyectos energéticos. La pauta general de preguntas realizada indagó sobre los impactos y las medidas de compensación/mitigación de los proyectos energéticos, la congruencia o no de intereses entre el sector turismo y el sector ambiental, y la existencia o no de acuerdos entre el sector turismo y el sector energético.

Se planteó como hipótesis que el sector turismo tiene un discurso alineado con el sector ambiental en tanto rechazo a los proyectos. Dicha hipótesis se basa en el caso de HidroAysén, donde el sector del turismo tuvo un discurso de oposición a dicho proyecto y, además, participó de acciones directas de activismo ambiental (Inostroza & Cànoves, 2014; Inostroza Villanueva, 2016). El conflicto socioambiental ocasionado por HidroAysén resultó emblemático desde la problemática del desarrollo turístico. Por un lado, un vocero del gremio turístico más importante de Chile apoyó al proyecto energético, señalando que este le agregaría valor turístico a la Patagonia, por todas las obras de infraestructura que conllevaría (mejora de puerto y de la Carretera Austral, por ejemplo); por otro lado, gremios turísticos locales y regionales, tanto de la región de Aysén como de la región de Los Lagos, se opusieron fuertemente al proyecto, principalmente por sus impactos negativos a la base de recursos turísticos naturales y a la imagen de naturaleza prístina de la Patagonia (Inostroza & Cànoves, 2014; Rojas Hernández & Hansen-Rojas, 2006; Segura Ortiz & Bourlon, 2011).

### **Patagonia chilena como destino turístico**

Las representaciones sociales de la Patagonia han contribuido a su posicionamiento como destino de turismo de naturaleza. Las narrativas de territorio inhóspito, caracterizadas por una serie de calificativos referidos a lo remoto y desconocido, a lo prístino e inexplorado, a lo mágico e inquietante, a lo fronterizo y periférico, a lo aislado y marginal (Álvarez, 2014; Garbelloti et al., 2008; Hiernaux, 2010;

Inostroza & Prat, 2014; Núñez et al., 2014; Núñez et al., 2016; Núñez et al., 2017; Said, 2014), contribuyen al imaginario turístico. Así, la dinámica turística de la Patagonia chilena se ha basado en la construcción de un imaginario asociado a una naturaleza silvestre, prístina y sublime, cuya apertura geográfica se ha logrado principalmente gracias a la Carretera Austral,<sup>1</sup> y donde las áreas silvestres protegidas del Estado (ASPE) constituyen los principales sitios de interés turístico (Bachmann, 2021; Bourlon, 2018; Gale et al., 2018; Inostroza Villanueva, 2016; Muñoz & Torres, 2010; Núñez et al., 2018; Urrutia et al., 2019). En efecto, la Carretera Austral ha configurado una ruta escénica para el turismo (Bachmann, 2021) que facilita el consumo del paisaje (Muñoz & Torres, 2010).

El turismo de Chile, basado en general en sus recursos naturales y calidad paisajística, presenta condiciones geográficas excepcionales para el turismo de naturaleza y aventura (Gale et al., 2018; Oyarzún & Guala, 2018; Pearce et al., 2017; Rivas, 2017; Szmulewicz & Veloso, 2013), y la Patagonia chilena resalta en dicho contexto. Si bien la Patagonia chilena no corresponde a una región político-administrativa determinada, se asume en esta investigación que ella se inicia en la cuenca del lago Llanquihue, región de Los Lagos, y finaliza en Cabo de Hornos, hito final del continente americano en el hemisferio sur, región de Magallanes. Lo anterior obedece a que la Administración Nacional de Turismo de Chile promociona la Patagonia como un destino turístico que abarca desde la Carretera Austral hacia el sur, hasta la región de Magallanes (Subsecretaría de Turismo & Servicio Nacional de Turismo, 2022). Por otro lado, Chiloé es considerada como parte de la Patagonia (Said, 2014).

La experiencia natural que brinda la Patagonia chilena se expresa en distintas tipologías turísticas, principalmente el turismo aventura, ecoturismo, turismo rural y turismo científico, los cuales se realizan en escenarios naturales y rurales de alta belleza paisajística (Bourlon et al., 2017; Gale et al., 2018; Inostroza Villanueva, 2016; Pearce et al., 2017; Rivas, 2017; Szmulewicz & Veloso, 2013). De este modo, el uso del concepto Patagonia con fines turísticos está directamente relacionado al imaginario de una naturaleza prístina, lo cual ha sido impulsado por el turismo y ha resultado beneficioso para el sector (Bachmann, 2021; Núñez et al., 2020).

### **Conflictos socioambientales y turismo en la Patagonia chilena**

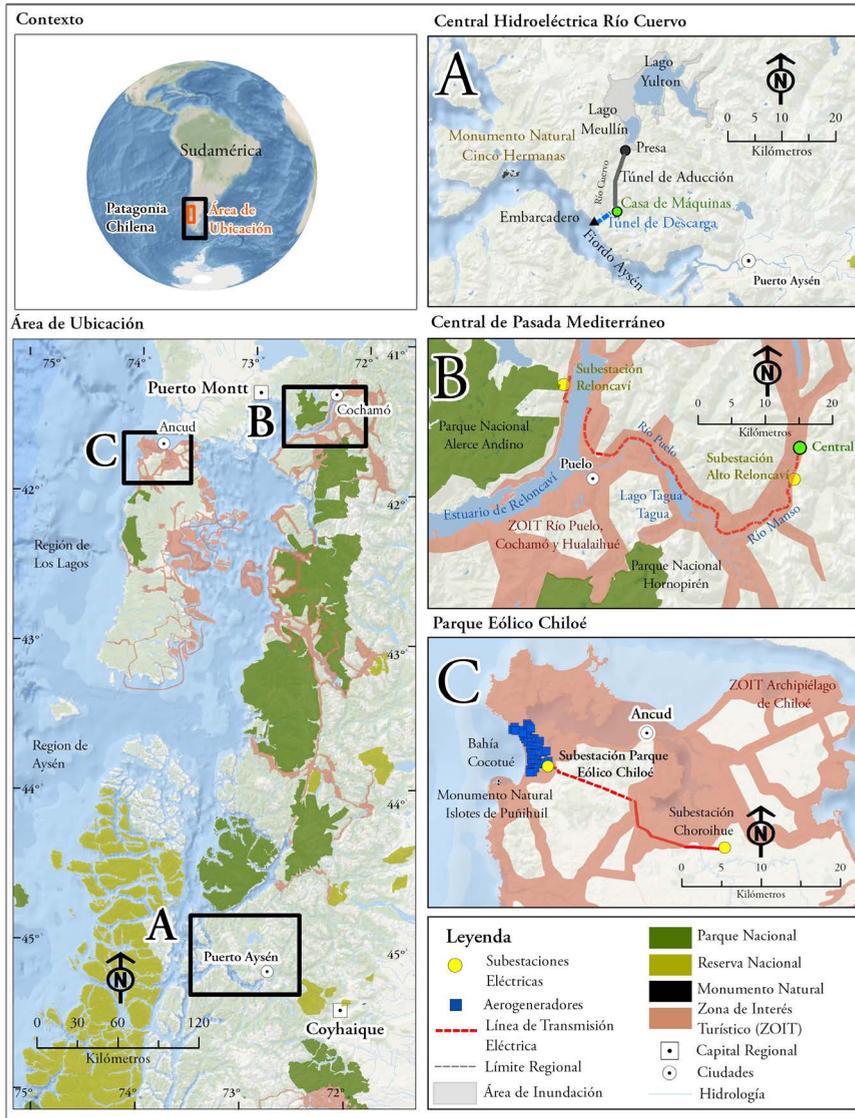
En Chile, doce conflictos socioambientales originados por proyectos energéticos mencionan explícitamente al turismo como argumento de oposición a dichos proyectos (Astorga et al., 2017). De ellos, en la Patagonia chilena se emplazan cinco proyectos (Atlas de Justicia Ambiental, 2017; Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2022), de los cuales en esta investigación se descarta el caso de HidroAysén, por haber sido ya estudiado anteriormente (Inostroza Villanueva, 2016; Inostroza & Cànoves, 2014; Rojas Hernández & Hansen-Rojas, 2006; Romero Toledo, 2014; Romero Toledo et al., 2009; Romero Toledo & Sasso, 2014; Segura Ortiz & Bourlon, 2011;

---

1 La Carretera Austral comprende 1240 km de longitud. Se inicia en Puerto Montt, región de Los Lagos, y finaliza en Villa O'Higgins, región de Aysén, Chile (Inostroza Villanueva, 2016).

Torres & García, 2009; Zunino et al., 2012), y Yelcho, por tratarse de un estudio técnico y no de un proyecto que involucra obras físicas. Fue así como los conflictos analizados corresponden a los originados por los siguientes proyectos energéticos: a) Central Hidroeléctrica Río Cuervo, b) Central de Pasada Mediterráneo, y c) Parque Eólico Chiloe. A continuación, la Figura 1 muestra la ubicación de los proyectos con sus características, y la Tabla 1 su descripción.

**FIGURA 1 | Ubicación y características de los proyectos energéticos**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

**TABLA I | Descripción proyectos energéticos**

CARACTERÍSTICAS	PROYECTO		
	A: CENTRAL HIDROELÉCTRICA RÍO CUERVO	B: CENTRAL DE PASADA MEDITERRÁNEO	C: PARQUE EÓLICO CHILOÉ
Descripción general	Central hidroeléctrica de embalse en el río Cuervo, comuna de Aysén, provincia de Aysén, región de Aysén, Chile. La superficie del embalse comprende 13.166 ha, de las cuales 5976 ha corresponden a superficie por inundar y 7190 ha a los lagos Yulton, Meullín y otros cuerpos de agua. Contempla dos presas adyacentes, de 55 m y 57 m de altura, respectivamente. Este proyecto no considera la forma de transmitir la energía eléctrica generada.	Proyecto hidroeléctrico de pasada en la confluencia del río Tortentoso con el río Manso, comuna de Cochamó, provincia de Llanquihue, región de Los Lagos, Chile. No contempla embalse. En gran medida se desarrolla de forma subterránea. Las aguas turbinadas son devueltas en su totalidad al río, específicamente 5,5 km aguas debajo de la captación. Contempla una línea de transmisión eléctrica de 63 km con subestaciones en ambos extremos, y que conectará con el Sistema Interconectado Central (SIC), entregándole 220 kilovoltios (kV).	Instalación de 42 aerogeneradores, con una potencia de 2,4 megavatios (MW) cada uno, en el sector de Mar Brava, comuna de Ancud, provincia de Chiloé, región de Los Lagos, Chile. Considera una línea de transmisión eléctrica de 28,1 km de longitud, con dos subestaciones eléctricas, entregando 220 kilovatios (kW) de energía eléctrica al subsistema Chiloé.
Características geográficas del área del proyecto	Zona montañosa con bosques templados densos y con sistemas hidrológicos de dos cuerpos lacustres: lago Yulton y lago Meullín.	Zona cordillerana, de difícil topografía y densa vegetación nativa, con cuencas hidrográficas, principalmente la del río Puelo.	Zona costera, Mar Brava, playa de 7 km de extensión aproximadamente, expuesta al oleaje e intensas corrientes, con precipitaciones intensas y permanentes durante todo el año.
Titular del proyecto	Energía Austral Ltda., filial del grupo Xstrata.	Mediterránea S.A.	Ecopower S.A.C.
Inversión estimada construcción, en USD	USD 600.000.000	USD 400.000.000	USD 250.000.000
Capacidad instalada	600 MW	210 MW	100,8 MW
Vida útil	Indefinida, aunque calculada en 50 años.	Indefinida, aunque calculada en 50 años.	25 años (prorrogables otros 25 años).
Duración etapa de construcción	61 meses.	42 meses.	31 meses.
Estado actual	Rechazado.	Revocado.	Aprobado.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE ERNST Y YOUNG, 2013; ILLANES Y ASOCIADOS, 2011; PRAMAR AMBIENTAL, 2007; SERVICIO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL, 2022.

Las tres comunas donde se emplazan los proyectos energéticos destacan principalmente por la abundancia de aquellos recursos naturales que permiten la práctica del turismo de naturaleza, aunque con distintos grados de importancia turística en el concierto nacional, según la Administración Nacional de Turismo de Chile. La Tabla 2 detalla la dinámica turística de cada comuna.

**TABLA 2 | Dinámica turística comunas de emplazamiento de proyectos energéticos**

CARACTERÍSTICAS	COMUNA		
	AYSÉN	COCHAMÓ	ANCUD
Superficie	29.796,4 km <sup>2</sup>	3.910,8 km <sup>2</sup>	1.752,4 km <sup>2</sup>
Población año 2017	23.959	4.023	38.991
Tipo de destino turístico	Urbano y de naturaleza	Rural y de naturaleza	Insular
Clasificación del destino turístico (2018)	Consolidado	Emergente	Consolidado
Ranking comunal de Intensidad Turística (2017)	49/346	s/i	41/346
Número de servicios turísticos registrados por SERNATUR <sup>2</sup> (2022)	193	50	306
Zona de Interés Turístico (ZOIT)	No	Río Puelo – Cochamó – Hualaihué. Decreto n° 43017 de 2021.	Archipiélago de Chiloé. Decreto n° 42432 de 2019.
Atractivos turísticos identificados por SERNATUR en las áreas de emplazamiento de los proyectos energéticos	Lago Yulton. Sitio natural de jerarquía nacional.	Válle del río Puelo. Sitio natural de jerarquía nacional. Lago Tagua Tagua. Sitio natural de jerarquía regional.	Playa Mar Brava. Sitio natural de jerarquía local.
Servicios turísticos en área de influencia de los proyectos energéticos	Nula actividad turística en los lagos Yulton y Meullín. Rutas de navegación en el fiordo Aysén: ruta marítima al glaciar San Rafael, icono del turismo de la Patagonia, y ruta a las termas de Ensenada Pérez, adyacentes al Monumento Natural Cinco Hermanas. Servicios de alojamiento y complejos recreativos en sector laguna Los Palos.	Turismo rural, restaurantes y alojamientos, guías locales de pesca deportiva. Escalada sobre roca en el valle de Cochamó. Pesca deportiva en el río Puelo.	Navegación en pequeñas embarcaciones para la observación de pingüinos de Humboldt y de Magallanes en el Monumento Natural (MN) Islotes de Puñihuil. Restaurantes y alojamientos en ruta de acceso a Mar Brava. Observación de aves en playa Mar Brava.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE GOBIERNO DE CHILE ET AL., 2018; ILLANES Y ASOCIADOS CONSULTORES, 2011; ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE ANCUD, 2017; ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE AYSÉN, 2015; SERNATUR, 2022; SERNATUR, 2012A; SERNATUR, 2012B; SERNATUR Y GOBIERNO REGIONAL DE LOS LAGOS, S.F.; Y ENTREVISTAS.

2 Según la Ley 20423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo (Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, 2010), solo los servicios de alojamiento y de turismo aventura son de registro obligatorio en SERNATUR. (<https://bcn.cl/2fe03>).

De acuerdo con la Tabla 2, las tres comunas poseen atractivos turísticos en las áreas de emplazamiento de los proyectos energéticos, los que a su vez se encuentran adyacentes a áreas naturales protegidas. Por su parte, tanto la comuna de Cochamó como la de Ancud forman parte de ZOIT, que son áreas priorizadas por el Estado chileno para el fomento del turismo. Las comunas de Ancud y Aysén presentan relativamente altos rankings de intensidad turística, es decir, una mayor concentración de actividades turísticas en comparación con el resto de comunas del país, siendo catalogadas como destinos turísticos consolidados en los instrumentos de planificación pública (Gobierno de Chile et al., 2018). La comuna de Cochamó es la de menor desarrollo turístico, con una menor cantidad de servicios turísticos registrados y una categorización de destino turístico emergente. A continuación se explica el rol del sector turismo en cada conflicto.

### Central Hidroeléctrica Río Cuervo

El EIA del proyecto energético no identificó impactos en el turismo al considerar que el área de emplazamiento no tiene valor turístico, en términos de ausencia de oferta y demanda turística actual (Pramar Ambiental, 2007). Efectivamente, los lagos Yulton y Meullín constituyen una zona despoblada, prístina y accesible solo vía aérea, ya sea en helicóptero o avioneta (Ambiente A), por lo que no existen servicios turísticos en dichos lugares. En cuanto al rol del sector turismo en el conflicto, a nivel comunal el titular del proyecto realizó una serie de reuniones con dicho sector, en las cuales se llegó a acuerdos que se iban ejecutando en tanto medidas de compensación/mitigación del proyecto:

No sé si los ambientalistas se sentaron a conversar, porque los ambientalistas eran un no rotundo. En cambio, nosotros sí teníamos una buena relación [...]. Yo tampoco era a favor de Energía Austral, pero me di cuenta de cosas que se podían hacer. (Turismo A)

Las medidas implementadas en beneficio del sector turismo financiadas por el titular del proyecto fueron las siguientes: capacitaciones en turismo y artesanía, viajes de dirigentes sociales y estudiantes al glaciar San Rafael, apoyo financiero a través de proyectos a cerca de treinta empresarios(as) turísticos(as) locales, habilitación de un balneario denominado Bahía Acantilada, gira tecnológica con ocho microempresarios y dirigentes de la comuna a la represa binacional de Itaipú (ubicada en la frontera entre Brasil y Paraguay), y una oficina de información turística móvil (Turismo A; B; C). A esto se añade un área de conservación comprometida en el EIA del proyecto, denominada Parque Yulton, de 6000 ha, que incluía senderos y miradores (Pramar Ambiental, 2007), la cual no llegó a implementarse.

Todas estas medidas fueron recibidas con beneplácito por el sector turístico local. El caso de Bahía Acantilada fue uno de las más valorados, pues se mejoró un atractivo turístico de la comuna con equipamiento de buena calidad: “Lo que hizo Energía Austral con Bahía Acantilada es súper bonito. Es un lugar que se recuperó. Yo voy muy a menudo. Puedo mandar a mis turistas” (Turismo A). La Figura 2 y la Figura 3 muestran las instalaciones de Bahía Acantilada.

**FIGURA 2 | Mirador turístico Bahía Acañilada**

FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LOS AUTORES

**FIGURA 3 | Área picnic Bahía Acañilada**

FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LOS AUTORES

La gira a la represa binacional de Itaipú fue también valorada, dado que permitió conocer el proyecto de desarrollo turístico que se llevó a cabo en esa zona de manera integrada al gran proyecto hidroeléctrico: “Fuimos a ver cómo se habían creado las actividades turísticas relacionadas a Itaipú. El desarrollo de marca, que eso es fantástico. Uno piensa: esto sería de lujo tenerlo en Aysén” (Turismo A). Cabe señalar que Itaipú es la mayor hidroeléctrica del mundo y considera visitas guiadas para conocer la central (Itaipú Binacional, 2022).

Ahora bien, las medidas implementadas por el titular del proyecto energético fueron interpretadas en su conjunto como una estrategia para vincularse de buena manera con el sector turístico local:

Energía Austral fue una empresa que ideó una estrategia para ganarse al sector turismo [...] generando fondos para postular, para microempresarios y otros tipos de clubes y asociaciones, para ganarse la simpatía de la comunidad. Por lo tanto, quizás pudo haberse generado un mayor conflicto, pero utilizaron una estrategia que creo les favoreció en su momento, porque –digamos– la negativa o el mayor rechazo de su proyecto, yo diría que fue no necesariamente del sector turismo, sino que de una comunidad organizada del sector ambientalista, de las comunidades indígenas, de organizaciones más bien con una gran conciencia ambiental y social. (Turismo B)

Aun cuando las medidas fueron bien recibidas por el sector turístico, el gremio turístico local no se pronunció formalmente ya sea a favor o en contra del proyecto energético (Turismo A, C), lo que denota una posición de neutralidad: “Nunca hubo una postura general. Siempre estuvo esa discusión, de que sí o de que no [...], la Cámara de Turismo nunca dijo nada al respecto. En las mesas de trabajo siempre había discusiones” (Turismo C). Así, el sector del turismo visualizó el proyecto como una oportunidad de mejora en equipamiento e infraestructura, un rol que no estaría asumiendo el Estado (Turismo A). De acuerdo con lo anterior, el sector turístico local no tuvo un discurso alineado con el sector ambiental, en términos de oposición al proyecto.

### **Central de Pasada Mediterráneo**

El EIA del proyecto no identificó impactos en el sector turismo, argumentando que es una actividad económica incipiente en el área, pero sí reconoció una alteración significativa del valor paisajístico en la zona de emplazamiento de las líneas de transmisión eléctrica, las cuales serían visibles desde el río Manso, río Puelo, lago Tagua Tagua y estuario del Reloncaví (Illanes y Asociados Consultores, 2011; Turismo E; G). Para mitigar dicho impacto se propuso que la vegetación existente actúe como mitigador natural, además de pintar de color verde algunas torres de alta tensión y desviar la ruta de navegación de la barcaza del lago Tagua Tagua para hacer menos visibles las torres (Ambiente C; Turismo E; G). Además, se ofrecieron capacitaciones a emprendedores, becas de estudio en especializaciones técnicas, folletería turística y apoyo a la elaboración de un plan comunal de turismo. Sin embargo, estas medidas fueron catalogadas como insuficientes por los entrevistados(as) (Ambiente C; Turismo D; E). Por otro lado, el EIA visualizó como un atractivo turístico la infraestructura de

la central, proponiendo la instalación de señalética turística junto con la realización de visitas guiadas para conocer su funcionamiento durante la temporada estival (Illanes y Asociados Consultores, 2011).

Todos los entrevistados y entrevistadas del sector ambiental y turismo mostraron una oposición explícita al proyecto energético. Los(as) empresarios(as) turísticos(as) critican fuertemente el impacto paisajístico de la línea de transmisión eléctrica, pues el paisaje representa un atractivo turístico prioritario en la zona (Turismo D; E; F). Esto resulta congruente con la campaña ambientalista comunicacional en contra del proyecto, en uno de cuyos folletos se lee: “El paisaje se vería fuertemente afectado, reduciendo notablemente los ingresos por turismo de la comuna”. Además, el eslogan de dicha campaña fue “Puelo Sin Torres”. La Figura 4 muestra un ejemplo de la imagen paisajística del río Puelo.

**FIGURA 4 | Paisaje río Puelo**



FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LOS AUTORES

Una acción directa del sector turístico que evidencia una alianza con los intereses del sector ambientalista en cuanto a detener el proyecto energético, ha sido la estrategia de fomentar el crecimiento de la oferta turística en el área por medio de inversión propia, para atraer más turistas (Turismo F). Asimismo, un rol importante desempeñó la ZOIT río Puelo – Cochamó, declarada el año 2007, debido a que el proyecto energético se ubicaría al interior de dicha ZOIT. En este sentido, el EIA del proyecto argumentó, por un lado, que la ZOIT no es un instrumento que impida la habilitación de otros usos productivos en el área; y, por otro, que esta no tenía asociado un plan de acción turístico vigente, tal como lo exige la norma legal (Illanes y Asociados Consultores, 2011). Efectivamente, la ZOIT no reviste un impedimento legal para la concreción de un proyecto energético, pero sí expresa una voluntad local en cuanto a la vocación de desarrollo anhelada para el territorio (Turismo G). Asimismo, la ZOIT, al momento de la presentación del EIA, se encontraba desactualizada, al no tener su plan de acción vigente. De este modo, los(as) empresarios(as) locales del turismo estaban interesados(as) en que la ZOIT se actualizara: “Estamos peleando el tema de la ZOIT y nosotros no queremos que nos toquen nuestros rincones ni queremos que nos pasen a llevar nuestra industria” (Turismo E). Fue así

como la ZORT constituyó un argumento más para oponerse al proyecto. Por ejemplo, en uno de los folletos de la campaña ambientalista, se lee: “Cuidemos la herencia de nuestros padres que es el futuro de nuestros hijos [...] Zona de Interés Turística Nacional”. Al respecto, la actualización de la ZORT se logró en el año 2021, con una alta participación de los gremios turísticos locales durante el proceso.

Finalmente, los actores locales no se oponen a la energía hidroeléctrica en sí, indicando que resulta lógico generar energía a partir del agua en un territorio que es generoso en la existencia de este recurso (Turismo F). Más bien se mostraron contrarios principalmente al impacto paisajístico de la línea de transmisión eléctrica, a las escasas medidas de compensación ofrecidas y a una vinculación errática con la comunidad por parte del titular del proyecto (Ambiente C; Turismo D; E; F; G).

### Parque Eólico Chiloé

Si bien el EIA del proyecto reconoce la alteración de la calidad integral del paisaje y de las actividades productivas turísticas, declara un poco significativo impacto en el turismo (Ernst & Young, 2013). Sin embargo, esto no coincide con lo señalado por los(as) entrevistados(as), quienes identifican los siguientes impactos negativos directos e indirectos en el turismo: afectación a las aves migratorias, humedales y sitios arqueológicos en playa Mar Brava, posible afectación a los pingüinos del Monumento Natural Islotes de Puñihuil, posible afectación a los cetáceos en el océano Pacífico, pérdida de valor paisajístico y pérdida de plusvalía de los terrenos (Ambiente D; Turismo H; I). En cuanto a las medidas de compensación/mitigación ofrecidas por el titular del proyecto, se encuentran: transporte de materiales de construcción durante la temporada de menor flujo turístico, impulso a proyectos de turismo con las comunidades locales a través de una fundación, e inversión en equipamiento turístico para cuatro comunidades indígenas (Ernst & Young, 2013; Ambiente D).

La postura del sector turismo resulta contradictoria en este caso, puesto que, de un lado, se observa una activa participación en contra del proyecto por parte de empresarias turísticas locales (Turismo H; I); y de otro, se critica desde el sector ambiental la indiferencia de los gremios turísticos locales más antiguos de la comuna de Ancud ante este conflicto (Ambiente D; E). Efectivamente, una de las principales lideresas del movimiento activista ambiental de oposición al proyecto es una empresaria turística, y al menos otras dos mujeres del rubro han participado e, incluso, financiado el movimiento de oposición al proyecto (Turismo H). Sin embargo, el sector ambiental indica que la participación de dichas empresarias ha sido la excepción a la apatía del empresariado turístico en general:

El sector turismo ha tenido una participación marginal, ha tenido una actitud displicente, inconsciente con la afectación que esto tendría a nivel provincial y a nivel local. No dimensionan que ellos son del grupo económicamente más afectado, ni los operadores de Puñihuil, ni los de Ancud [...]. En general, el turismo y la ciudadanía de Ancud han tenido una actitud apática [...] e inactiva [...]. Esta actitud no solo ha venido del gobierno, sino de la apatía de los propios empresarios de Mar Brava y de Puñihuil. (Ambiente D)

Este caso se caracteriza también por evidenciar una competencia espacial por el uso de la playa Mar Brava. En la actualidad, la pesca artesanal, el turismo y la recolección de machas son actividades productivas que se desarrollan en mayor o menor grado en la zona:

Acá se instala un conflicto social, porque en esta área hay actividades productivas, que principalmente es el turismo que está en torno a ese lugar. Ahí, por ejemplo, se levantan las voces de Puñihuil, de las ONG, que ven que van a instalar torres eólicas en un lugar que ya está siendo productivo [...]. Son muchas torres en un lugar muy pequeño y en un lugar turístico. (Turismo κ)

En este sentido, el caso es catalogado como “un conflicto territorial, porque el principal rasgo de este conflicto apunta a vocación o desarrollo alternativo de otros usos o de otras actividades en el espacio donde se emplaza este parque eólico Chiloe” (Ambiente D). Las Figuras 5 y 6 muestran el sector de Puñihuil y Mar Brava, respectivamente.

**FIGURA 5 | Sector Islotes de Puñihuil**



FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LOS AUTORES

**FIGURA 6 | Playa Mar Brava**



FUENTE: FOTOGRAFÍA DE LOS AUTORES

De este modo, los actores se oponen a la ubicación del proyecto, evidenciándose también una representación social de afecto y pertenencia hacia el lugar. Fue así como el eslogan de la campaña ambientalista comunicacional fue “Salvemos Mar Brava”:

El proyecto al venir a invadir la playa Mar Brava, que [...] para todo ancuditano es una playa que significa algo, porque tiene un paisaje maravilloso, porque desde toda la vida las generaciones ahí han ido a pescar, a recolectar machas [...] alberga una cantidad de recursos valiosos para la comunidad. Entonces era imposible pensar que a la gente le fuera indiferente. (Turismo 1)

Finalmente, los actores entrevistados están abiertos a que el proyecto se instale en otro lugar: “Nosotros queremos que lo coloquen en el monte” (Ambiente E). Es decir, los actores no se oponen a la energía eólica en sí, lo que se ve ratificado en uno de los folletos de oposición al proyecto: “No a Ecopower. Energía eólica sí, pero no en Mar Brava”. Otro elemento que causa rechazo es el impacto paisajístico del proyecto: “No podemos hablar de vender naturaleza prístina al lado de un parque eólico” (Turismo H). Finalmente, cuestionan el tamaño del proyecto eólico, en cuanto al número significativo de aerogeneradores en un área reducida: “Se puede convivir, pero no a esa escala” (Turismo I).

### Conclusiones

El sector turismo ha tenido una posición ambivalente en los conflictos socioambientales analizados. En el caso de la Central Hidroeléctrica Río Cuervo se evidencia una posición neutral del sector turismo, originada por un buen acercamiento del titular del proyecto con los(as) empresarios(as) turísticos(as) locales, lo que se tradujo en una serie de iniciativas de inversión que beneficiaron al sector, previo a la construcción misma de la central, la cual no llegó a concretarse. Este no rechazo podría ser interpretado como un apoyo soterrado por parte del sector turismo al titular del proyecto. Sin embargo, obedece más bien a un anhelo por una mayor turistificación del territorio, que en este caso fue facilitada por el proyecto energético, desvelando al mismo tiempo el apoyo insuficiente del Estado chileno en obras de inversión turística.

En el caso de la Central de Pasada Mediterráneo se observó oposición del sector turismo al proyecto energético, lo cual se explica por el impacto paisajístico de la línea de transmisión eléctrica, por las débiles medidas de compensación ofrecidas y por una vinculación comunitaria errada por parte del titular del proyecto. En el caso del Parque Eólico Chiloé, se evidencia una posición contradictoria del sector turismo. Por un lado, hay microempresarias turísticas que son lideresas del movimiento de rechazo al proyecto; y, por otro, el sector turismo en general se muestra indiferente al proyecto.

Un primer hallazgo derivado de los tres casos de estudio es que las intervenciones antrópicas que no son accesibles a la visión humana y que están ubicadas en zonas que no están siendo usadas para actividades turísticas, no generan rechazo en el sector turismo. En efecto, la Central Hidroeléctrica Río Cuervo no sería visible; la Central de Pasada Mediterráneo en sí no generó mayor controversia, a diferencia de su línea de transmisión eléctrica; y el Parque Eólico Chiloé no hubiese generado mayor conflicto si hubiese estado emplazado en otro lugar, no visible.

Un segundo hallazgo es que, al haber carencias en capital económico y físico en los territorios, los actores del turismo y la comunidad en general pueden llegar a estar dispuestos a aceptar los proyectos energéticos, en la medida en que otorguen beneficios económicos significativos a través de sus medidas de compensación y mitigación. De algún modo, los grandes capitales de los proyectos energéticos llegan a suplir la inversión pública en una serie de materias concernientes al desarrollo territorial, principalmente en conectividad y accesibilidad, lo cual permite una mayor turistificación de los territorios. Lo anterior involucra un riesgo para la protección ambiental, en el entendido de que las comunidades podrían estar abiertas a aceptar proyectos aun cuando el impacto negativo sobre el medioambiente sea evidente (Folchi, 2001). Otra amenaza derivada de lo anterior es que una desmedida turistificación puede llegar a deteriorar la naturalidad del paisaje, que es el principal soporte de la actividad turística. Dicho en otras palabras, la turistificación puede llegar a matar la propia razón de ser del turismo de naturaleza (González Reverté & Antón Clavé, 2010), por medio de una excesiva comodificación de la naturaleza (Romero Toledo et al., 2009).

Un tercer hallazgo es que no se encontró evidencia de oposición local a los proyectos de energías renovables, como la hidroeléctrica o eólica, lo cual coincide con la literatura (Stefánsson et al., 2017). No obstante, líderes del activismo ambiental a escala nacional son cautos con relación a este tipo de proyectos, respecto de los cuales señalan que “las energías renovables no convencionales pueden transformarse en nuestra próxima pesadilla” (Ambiente J). Al respecto, desde una perspectiva turística, el problema no son los proyectos en sí, sino su ubicación, tamaño e impacto paisajístico. Tanto el valor paisajístico como la ubicación ya fueron detectados como factores de conflicto en estudios técnicos anteriores (Astorga et al., 2017). El tamaño de los proyectos energéticos como causa del rechazo es un hallazgo que coincide con el resultado del caso de HidroAysén (Inostroza Villanueva, 2016). Es decir, son proyectos demasiado grandes emplazados en áreas con comunidades locales de escasa población y que no han sido planteados para satisfacer necesidades energéticas locales, sino más bien para generar y distribuir energía a escala nacional. Esto último coincide con la literatura, en el sentido de que los proyectos son pensados a escala nacional y regional (Romero Toledo, 2014). En este sentido, los titulares de los proyectos energéticos han sido poco estratégicos al no considerar explícitamente como medidas de compensación/mitigación la generación de energía eléctrica a bajo costo para las comunidades locales.

Por último, es necesario avanzar en una planificación territorial integrada y participativa, de tal manera de definir el uso de los recursos naturales entre distintos sectores sociales y productivos, lo cual brindaría certidumbres a las comunidades locales, a los actores ambientales, a los(as) empresarios(as) turísticos(as) y a los inversionistas de distintos proyectos (Ambiente D). De este modo, se debiese avanzar hacia un ordenamiento territorial bajo un enfoque de sostenibilidad.

## Agradecimientos

Financiamiento recibido de ANID PAI / Concurso Nacional Inserción de Capital Humano Avanzado en la Academia, convocatoria año 2017 Folio PAI79170138.

## Referencias bibliográficas

- Aliste, E. & Stamm, C. (2016). Hacia una geografía de los conflictos socioambientales en Santiago de Chile: lecturas para una ecología política del territorio. *Revista de Estudios Sociales*, (55), 45-62. <http://dx.doi.org/10.7440/res55.2016.03>
- Álvarez, G. (2014). El lugar de los Parques Nacionales en la representación de una Patagonia Turística: Discusión y habilitación del Paisaje Patagónico durante el siglo xx. *Magallania*, 42(1), 53-76. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22442014000100004>
- Aravena, F. (2017). Análisis comparado sobre patrimonio cultural indígena y currículo: Australia, Chile y Sudáfrica. *Calidad en la educación*, (46), 165-192. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-45652017000100165>
- Astorga, E., Carrillo, F., Folchi, M., García, M., Grez, B., McPhee, B., Sepúlveda, C. & Stein, H. (2017). Evaluación de los conflictos socio-ambientales de proyectos de gran tamaño con foco en agua y energía para el periodo 1998 al 2015 Informe final. [s.n.]. <https://ctci.minciencia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/07/Informe-Evaluaci%C3%B3n-de-los-Conflictos-Socio-Ambientales-de-Proyectos-de-Gran-Tama%C3%B1o-con-Foco-en-Agua-y-Energ%C3%ADa-para-el-Periodo-1998-al-2015-2017.pdf>
- Atlas de Justicia Ambiental. (2017, diciembre 8). *Atlas de Justicia Ambiental*. <https://www.ejatlases.org/country/chile>
- Bachmann, P. (2021). *Meanwhile, in Aysén-Patagonia. Exploring discursive transformations on environment and development in a remote periphery*. Doctoral dissertation, Wageningen University. Research output Wageningen University & Research. <https://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/553259>
- Bourlon, F., Bourdeau, P., Michel, F. & Inostroza, G. (2017). Le tourisme scientifique, un après-tourisme en Patagonie? *Études caribéennes*, (37-38). <https://doi.org/10.4000/etudescaribeennes.11169>
- Bourlon, F. (2018). Dynamiques territoriales des confins touristiques de nature: une lecture par les formes de développement en Patagonie chilienne. Thèse Docteur, Université Grenoble Alpes. Hal theses. <https://theses.hal.science/tel-02283015>
- Britton, S. (1982). The political economy of tourism in the Third World. *Annals of tourism research*, 9(3), 331-358. [https://doi.org/10.1016/0160-7383\(82\)90018-4](https://doi.org/10.1016/0160-7383(82)90018-4)
- Butler, R. W. (1980). The concept of a tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *Canadian Geographer/Le Géographe canadien*, 24(1), 5-12. [http://www.numptynerd.net/uploads/1/2/0/6/12061984/butler\\_model\\_1980.pdf](http://www.numptynerd.net/uploads/1/2/0/6/12061984/butler_model_1980.pdf)
- Devine-Wright, P. & Batel, P. (2013). Explaining public preferences for high voltage pylon designs: An empirical study of perceived fit in a rural landscape. *Land Use Policy*, 31, 640-649. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.09.011>

- Díaz Castañeda, A. & Osorio García, M. (2020). Comportamiento socioespacial del turismo en Iberoamérica. Aproximación al estado de conocimiento. En N. Bringas, M. Osorio & A. Sosa (Coords.), *Casos de planeación y gestión turística. Comportamientos, problemas y avances* (pp. 23-48). PASOS edita. <http://hdl.handle.net/20.500.11799/109818>
- Ernst & Young. (2013). Ecopower Estudio de Impacto Ambiental "Parque Eólico Chiloé". [https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=2128858699](https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=2128858699)
- Fernández-Labbé, J. (2020). El territorio como espacio contradictorio: promesas y conflictos en torno a la actividad extractiva en Ecuador, Colombia, Perú y Chile. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 46(137), 225-246. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612020000100225>
- Folchi, M. (2001). Conflictos de contenido ambiental y ecologismo de los pobres: no siempre pobres, ni siempre ecologistas. *Ecología Política*, (22), 79-100. <http://www.socioambiental.cl/wp-content/uploads/2018/05/Conflictos-ambientales-EP-22.pdf>
- Gale, T., Adiego, A. & Ednie, A. (2018). A 360° Approach to the Conceptualization of Protected Area visitor Use Planning within the Aysén Region of Chilean Patagonia. *Journal of Park & Recreation Administration*, 36(3), 22-46. <https://doi.org/10.18666/JPra-2018-V36-13-8371>
- Garbelloti, M., González, M. & Nancufl, A. (2008). Paisaje, producción y turismo rural en destinos emergentes de la Patagonia argentina. En J. Ivars-Baidal & J. Vera-Rebollo (Eds.), *Espacios turísticos: mercantilización, paisaje e identidad* (pp. 393-407). Instituto Universitario de Investigaciones Turísticas. <http://hdl.handle.net/10045/12501>
- García Ramón, M. D. (1985). *Teoría y método en la geografía humana anglosajona*. Ariel.
- Gobierno de Chile, Subsecretaría de Turismo & Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR). (2018). *Informe de Intensidad Turística y Definición de Destinos Turísticos (2018)*. <http://www.subturismo.gob.cl/wp-content/uploads/2015/09/Informe-de-Intensidad-Tur%C3%ADstica-y-Definici%C3%B3n-de-Destinos-Tur%C3%ADsticos-2018-1.pdf>
- González Reverté, F. & Antón Clavé, S. (Coords.). (2010). *A propósito del turismo: la construcción social del espacio turístico*. Universitat Oberta de Catalunya (UOC). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=338194>
- Gössling, S. & Hall, C. (2006). Uncertainties in predicting tourist flows under scenarios of climate change. *Climatic Change*, 79(3), 163-173. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10584-006-9081-y.pdf?pdf=inline%20link>
- Hall, C. & Saarinen, J. (2010). Polar tourism: Definitions and dimensions. *Scandinavian Journal of Hospitality and Tourism*, 10(4), 448-467. <https://doi.org/10.1080/15022250.2010.521686>
- Hiernaux, D. (2010). La geografía del turismo en México: entre lo dicho y lo no dicho. En D. Hiernaux (Dir.), *Construyendo la Geografía Humana* (pp. 171-186). Anthropos.
- Hiernaux-Nicolas, D. (2002a). "Turismo e imaginarios". En D. Hiernaux-Nicolas, A. Cordero & Van Duynen-Montijn, L. (Eds.), *Imaginarios sociales y turismo sostenible* (pp. 7-36). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). [https://www.academia.edu/24961240/Turismo\\_e\\_imaginarios?email\\_work\\_card=view-paper](https://www.academia.edu/24961240/Turismo_e_imaginarios?email_work_card=view-paper)
- Hiernaux-Nicolas, D. (2002b). ¿Cómo definir el turismo? *Revista Aportes y Transferencias*, 2(2), 13-27. <http://nulan.mdp.edu.ar/id/eprint/258/1/Apo2002a6v2pp11-27.pdf>

- Illanes y Asociados Consultores. (2011). *Mediterráneo Estudio de Impacto Ambiental Proyecto: "Central de Pasada Mediterráneo"*. [https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientes/Evaluacion.php?modo=ficha&id\\_expediente=6357086](https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientes/Evaluacion.php?modo=ficha&id_expediente=6357086)
- Ilustre Municipalidad Ancud, Chiloé. (2017). *Plan Municipal de Desarrollo Turístico Comuna de Ancud 2017-2020*. <https://www.muniancud.cl/transparencia/municipalidad/inicio/activa/10%20Mecanismos%20de%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana/10.10%20Pladetur/Pladetur%20Comuna%20de%20Ancud%202017%20-%202020.pdf>
- Ilustre Municipalidad de Aysén. (2015). *Actualización Plan de Desarrollo Comuna de Aysén periodo 2016-2021*. <https://docplayer.es/67680786-Actualizacion-plan-de-desarrollo-comuna-de-aysen-periodo.html>
- Ingólfssdóttir, A. & Gunnarsdóttir, G. (2020). Tourism as a tool for nature conservation? Conflicting interests between renewable energy projects and wilderness protection in Iceland. *Journal of Outdoor Recreation and Tourism*, 29, 100276. <https://doi.org/10.1016/j.jort.2019.100276>
- Inostroza, G. (2008). Aportes para un modelo de gestión sostenible del turismo comunitario en la región andina. *Gestión turística*, (10), 77-90. <https://doi.org/10.4206/gest.tur.2008.n10-06>
- Inostroza, G. & Cànoves, G. (2014). Turismo sostenible y proyectos hidroeléctricos: contradicciones en la Patagonia chilena. *Cuadernos de turismo*, (34), 115-138. <https://revistas.um.es/turismo/article/view/203051/164261>
- Inostroza, G. & Prat, J. M. (2014). Regiones turísticas emergentes: el caso de la Patagonia chilena. En F. López & G. Cànoves (Eds.), *Turismo y territorio: innovación, renovación y desafíos* (pp. 469-478). Tirant Humanidades. <https://cetap.cl/wp-content/uploads/2020/03/Regiones-turisticas-emergentes.-El-caso-de-la-Patagonia-chilena.pdf>
- Inostroza Villanueva, G. A. (2016). *Turismo sostenible y conflicto por el uso de los recursos. Estudio de caso: Patagonia chilena, Región de Aysén*. Tesis Doctorales, Universitat Autònoma de Barcelona. TDX Tesis Doctorales in Xarxa Universitat Autònoma de Barcelona. <https://hdl.handle.net/10803/386418>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2022, enero 15). *Mapa de conflictos socioambientales en Chile*. <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/>
- Itaipú Binacional. (2022, agosto 10). *Complejo turístico*. <https://cti.itaipu.gov.py/>
- Ivars, J. (2003). Política local y gestión de los espacios turísticos. En G10 – Asociación Española de Geografía (Eds.), *VIII Coloquio de la geografía del turismo, ocio y recreación. La Geografía y la gestión del turismo* (pp. 19-57). <https://www.age-geografia-turismo.com/publicaciones/actas-de-coloquios-1/1990-2002/>
- Japan Commission on Large Dams – JCOLD (Ed.). (2009). *Dams in Japan: Past, Present and Future*. CRC Press. <https://doi.org/10.1201/9780203877357>
- Knafou, R. & Stock, M. (2003). Tourisme. En J. Lévy & M. Lussault (Dirs.), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (pp. 931-934). Bélin.
- Ley n° 20423, art. 34, Establece inscripción de servicios de alojamiento y de turismo aventura en el Registro, Febrero 12, 2010, *Diario Oficial* [D.O.] (Chile).
- López Palomeque, F. (1999). Política turística y territorio en el escenario de cambio turístico. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (28), 23-38. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1318643>

- López Palomeque, F. (2007). Planificación territorial del turismo y sostenibilidad: fundamentos, realidades y retos. *Turismo y Sociedad*, (8), 51-68. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576261178003>
- Lozano, P. & Carracedo, V. (2010). Descripción de la ornitofauna de la Patagonia chilena y aproximación a su valoración biogeográfica. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, (54), 7-28. <http://hdl.handle.net/10902/2730>
- Lu, J. & Nepal, S. (2009). Sustainable tourism research: an analysis of papers published in the Journal of Sustainable Tourism. *Journal of Sustainable Tourism*, 17(1), 5-16. <https://doi.org/10.1080/09669580802582480>
- Mckercher, B. (1993). The unrecognized threat to tourism Can tourism survive 'sustainability'? *Annals of Tourism Research*, 19(3), 467-481. [https://doi.org/10.1016/0261-5177\(93\)90046-N](https://doi.org/10.1016/0261-5177(93)90046-N)
- Medina, V. (2017). Las movilidades poblacionales y su impacto territorial en la estructura espacial de las ciudades turísticas: El caso de San Carlos de Bariloche. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 43(129), 71-92. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612017000200004>
- Muñoz, M. & Torres, R. (2010). Conectividad, apertura territorial y formación de un destino turístico de naturaleza: el caso de Aysén (Patagonia chilena). *Estudios y perspectivas en turismo*, 19(4), 447-470. <http://www.scielo.org.ar/pdf/eyp/v19n4/v19n4a01.pdf>
- Nadaï, A. & Van der Horst, D. (2010). Wind power planning, landscapes and publics. *Land Use Policy*, (27), 181-184. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2009.09.009>
- Núñez, A., Aliste, E. & Bello, Á. (2014). Patagonia-Aysén en la construcción del imaginario geográfico de la nación. *Iztapalapa. Revista de ciencias sociales y humanidades*, 35(76), 165-188. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5716849>
- Núñez, A., Benwell, M. & Aliste, E. (2020). Interrogating green discourses in Patagonia Aysén (Chile): green grabbing and eco-extractivism as a new strategy of capitalism? *Geographical Review*, 112(5), 688-706. <https://doi.org/10.1080/00167428.2020.1798764>
- Núñez, A., Galarce, M. & Aliste, E. (2018). Capítulo 9. Geografías de lo sublime y el proceso de turistificación en Aysén-Patagonia. Turismo, territorio y poder. En P. Núñez, A. Núñez, M. Tamagnini, B. Matossian & C. Odone (Eds.), *Araucanía Norpatagonia II: La fluidez, lo disruptivo y el sentido de la frontera* (pp. 249-269). Universidad Nacional de Río Negro (UNRN).
- Núñez, A., Molina, R., Aliste, E. & Bello, Á. (2016). Silencios geográficos de Patagonia-Aysén: territorio, nomadismo y perspectivas para re-pensar los márgenes de la nación en el siglo XIX. *Magallania*, 44(2), 107-130. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22442016000200006>
- Núñez, A., Zambra-Álvarez, A. & Aliste, E. (2017). El poder de los mapas, los mapas de poder: la construcción del saber geográfico de Patagonia-Aysén. *Universum*, 32(2), 149-162. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-23762017000200149>
- Ólafsdóttir, R. & Sæþórsdóttir, A. (2019). Wind farms in the Icelandic highlands: Attitudes of local residents and tourism service providers. *Land Use Policy*, (88), 104173. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104173>

- Oyarzún, E. & Guala, C. (2018). Gobernanza turística en áreas protegidas privadas. Una aproximación para la gestión de la Reserva Costera Valdiviana. En J. Escada, C. Miranda & H. Peredo (Comps.), *Avances y perspectivas para el Desarrollo Territorial* (pp. 59-78). Universidad Austral de Chile (UACH).
- Ortega Valcárcel, J. (2000). Los horizontes de la geografía: teoría de la geografía. Ariel.
- Pearce, D., Guala, C., Veloso, K., Llano, S., Negrete, J., Rovira, A., Gale, T. & Reis, A. (2017). Destination management in Chile: objectives, actions and actors. *International Journal of Tourism Research*, 19(1), 50-67. <https://doi.org/10.1002/jtr.2083>
- Prados Velasco, M. J. & Del Valle Ramos, C. (2010). Naturbanización y cambios en la población de los espacios naturales de Doñana y Sierra Nevada. *Documents d'anàlisi geogràfica*, 56(3), 435-460. <http://publicacions.iec.cat/repository/pdf/00000180/00000082.pdf>
- Pramar Ambiental. (2007). *Estudio de Impacto Ambiental Central Hidroeléctrica Río Cuervo*. [https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?id\\_expediente=1925432&idExpediente=1925432](https://seia.sea.gob.cl/expediente/expedientesEvaluacion.php?id_expediente=1925432&idExpediente=1925432)
- Reboratti, C. (2019). Tensiones geográficas: controversias y conflictos ambientales en Argentina. *Investigaciones Geográficas*, (100), 1-9. <https://doi.org/10.14350/ig.60015>
- Rivas, H. (2017). Turismo en Chile. Antecedentes históricos. En N. Wallingre (Coord.), *Desarrollo del turismo en América Latina: fases, enfoques e internacionalización* (pp. 92-117). Universidad Nacional de Quilmes. <https://www.academia.edu/36864074>
- Rojas Hernández, J. & Hansen-Rojas, G. (2006). Turismo de naturaleza, desarrollo local sustentable y megaproyectos hidroeléctricos en la Patagonia chilena. *Sociedad Hoy*, (11), 87-108. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90201105>
- Romero Toledo, H., Romero Aravena, H. & Toledo, X. (2009). Agua, poder y discursos: Conflictos socio-territoriales por la construcción de centrales hidroeléctricas en la Patagonia Chilena. *Anuario de Estudios Americanos*, 66(2), 81-103. <https://doi.org/10.3989/aeamer.2009.v66.i2.318>
- Romero Toledo, H. (2014). Ecología política y represas: elementos para el análisis del Proyecto HidroAysén en la Patagonia chilena. *Revista de Geografía Norte Grande*, (57), 161-175. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022014000100011>
- Romero Toledo, H. & Sasso, J. (2014). Proyectos hídricos y ecología política del desarrollo en Latinoamérica: Hacia un marco analítico. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (97), 55-74. <https://www.jstor.org/stable/23972440>
- Saarinen, J. (2013). Nordic Tourism Geographies. En J. Wilson, & S. Anton (Eds.), *Geographies of tourism: European Research Perspectives* (pp. 35-53). Tourism Social Science Series, 19. [https://doi.org/10.1108/S1571-5043\(2013\)0000019003](https://doi.org/10.1108/S1571-5043(2013)0000019003)
- Sæþórsdóttir, A. (2012). Tourism and power plant development: an attempt to solve land use conflicts. *Tourism planning and development*, 9(4), 339-353. <https://doi.org/10.1080/21568316.2012.726255>
- Sæþórsdóttir, A. & Hall, C. (2018). Floating away: The impact of hydroelectric power stations on Tourists' experience in Iceland. *Sustainability*, (10), 2315. <https://doi.org/10.3390/su10072315>
- Sæþórsdóttir, A. & Ólafsson, R. (2010a). Nature tourism assessment in the Icelandic master plan for geothermal and hydropower development. Part I: Rapid evaluation of nature tourism resources. *Journal of Heritage Tourism*, 5(4), 311-331. <https://doi.org/10.1080/01743873X.2010.517839>

- Sæþórsdóttir, A. & Ólafsson, R. (2010b). Nature tourism assessment in the Icelandic master plan for geothermal and hydropower development. Part II: Assessing the impact of proposed power plants on tourism and recreation. *Journal of Heritage tourism*, 5(4), 333-349. <https://doi.org/10.1080/1743873X.2010.517840>
- Said, J. (2014). *Patagonia*. Sudamericana.
- Segura Ortiz, P. & Bourlon, F. (2011). Represas en Aysén: ¿traba o trampolín para el desarrollo turístico regional? *Sociedad Hoy*, (20), 145-157. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90226050008>
- Servicio de Evaluación Ambiental, Gobierno de Chile. (2022, octubre 3). *Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental*. <https://www.sea.gob.cl>
- Servicio Nacional de Turismo. (2012a). *Atractivos Turísticos 2012 Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo*. <https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2018/09/REGION-DE-AYSEN-DEL-GENERAL-CARLOS-IBAN%CC%83EZ-DEL-CAMPO.pdf>
- Servicio Nacional de Turismo. (2012b). *Atractivos Turísticos 2012 Región de Los Lagos*. <https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2018/09/X-REGION-DE-LOS-LAGOS.pdf>
- Servicio Nacional de Turismo. (2022, enero 14). *Registro de Servicios Turísticos*. <https://registro.sernatur.cl/descargas/>
- Servicio Nacional de Turismo Región de Los Lagos & Gobierno Regional de Los Lagos. (s.f.). *Plan de Acción Región de Los Lagos, sector Turismo, 2014-2018*. Servicio Nacional de Turismo - Chile. <https://www.sernatur.cl/wp-content/uploads/2018/10/Plan-de-Accio%CC%81n-Los-Lagos.pdf>
- Stefánsson, P., Sæþórsdóttir, A. & Hall, C. (2017). When tourists meet transmission lines: The effects of electric transmission lines on tourism in Iceland. *Energy Research & Social Science*, (34), 82-92. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.06.032>
- Subsecretaría de Turismo & Servicio Nacional de Turismo. (2022, enero 5). *Patagonia y Antártica*. <https://www.chile.travel/donde-ir/macrozona/patagonia-y-antartical>
- Szmulewicz, P. & Veloso, K. (2013). Oportunidades y desafíos de la investigación en turismo en Patagonia. *Anales del Instituto de la Patagonia*, 41(2), 27-41. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-686X2013000200002>
- Torres, R. & García, A. (2009). Conflictos por el agua en Chile: el gran capital contra las comunidades locales. Análisis comparativo de las cuencas de los ríos Huasco (desierto de Atacama) y Baker (Patagonia austral). *Espacio Abierto*, 18(4), 695-708. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12211871005>
- Tveit, M., Ode, Å. & Fry, G. (2006). Key concepts in a framework for analysing visual landscape character. *Landscape Research*, (31), 229-255. <https://doi.org/10.1080/01426390600783269>
- Urrutia, S., Núñez, A. & Aliste, E. (2019). Naturaleza salvaje y agreste: los imaginarios de la naturaleza en la construcción del camino longitudinal Austral, Chile 1976-1990. *Magallania*, 47(2), 55-72. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-22442019000200055>
- Van Noorloos, F. (2013). El turismo residencial. ¿Acaparamiento de tierras? Un proceso fragmentado de cambio socio-espacial, desplazamiento y exclusión. *Alba Sud. Investigación y comunicación para el desarrollo*, 16, 1-25. <http://www.albasud.org/publ/docs/60.pdf>

- Vera Rebollo, J. F. (Coord.), López Palomeque, F., Marchena Gómez, M. & Antón Clavé, S. (2011). *Análisis territorial del turismo y planificación de destinos turísticos*. Tirant Lo Blanch. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=675851>
- Wiggershaus, R. (2009). *La Escuela de Fráncfort*. Fondo de Cultura Económica.
- Williams, D. R. (2002). Social construction of Arctic wilderness: Place meanings, value pluralism, and globalization. En A. E. Watson, L. Alessa & J. Sproull (Comps.), *Wilderness in the Circumpolar North: searching for compatibility in ecological, traditional, and ecotourism values* (pp. 120-132). United States Department of Agriculture. [https://www.fs.usda.gov/rm/pubs/rmrs\\_p026.pdf](https://www.fs.usda.gov/rm/pubs/rmrs_p026.pdf)
- Zunino, H., Marossian, B. & Hidalgo, R. (2012). Poblamiento y desarrollo de enclaves turísticos en la Norpatagonia chileno-argentina. Migración y frontera en un espacio binacional. *Revista de Geografía Norte Grande*, (53), 137-158. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022012000300009>

# Ruralidad y fronteras de recursos en regiones de la zona central y patagónica de Chile: paisaje y nuevas relaciones de poder

**Álvaro Román.** Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

**Daniella Gac.** Universidad de Chile, Santiago, Chile.

**Javiera Larrain.** Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | El abordaje de las transformaciones socioterritoriales de las zonas rurales asociadas a la agroindustria y a la salmonicultura en Chile suele ofrecer valoraciones balanceadas entre impactos ambientales y socioeconómicos, con la dimensión laboral fuertemente relevada. A través del paisaje, como una categoría elaborada desde la evocación que representa el modo en que nos situamos en un determinado contexto, proponemos debatir, empleando el enfoque de frontera de recursos sobre dimensiones de disciplinamiento y exclusión social en la autodefinition de ruralidad. Aplicamos entrevistas semiestructuradas, grupos focales y cartografías participativas en las regiones de O'Higgins y Aysén, en Chile, entre agosto de 2021 y marzo de 2022. Por esa vía, accedimos a las percepciones de reconfiguración de las relaciones de poder que validan o tensionan la hegemonía industrial.

**PALABRAS CLAVE** | asentamientos humanos, industrialización, transformaciones socioterritoriales.

**ABSTRACT** | *The analysis of socio-territorial transformations in rural areas associated with agro-industry and salmon farming in Chile tends to offer balanced assessments of environmental and socio-economic impacts, with strong emphasis in the labor dimension. Through landscape, as a category elaborated from the evocation that represents the way in which we situate ourselves in a certain context, we propose to debate, applying the resource frontier approach, the dimensions of disciplining and social exclusion in the self-definition of rurality. We conducted semi-structured interviews, focus groups and participatory mapping in the O'Higgins and Aysén regions of Chile between August 2021 and March 2022. This way, we gain access to perceptions of the reconfiguration of power relations that validate or challenge industrial hegemony.*

**KEYWORDS** | *human settlements, industrialization, socio-territorial transformations.*

Recibido el 23 de noviembre de 2022, aprobado el 21 de diciembre de 2022.

E-mails: alvaro.roman@ulagos.cl | daniella.gac@uchile.cl | javiera.larrain@uchilefau.cl

## Introducción

La investigación sobre industrias extractivas ha prestado poca atención a la naturaleza como categoría de análisis, priorizando por sobre ella las articulaciones entre actores productivos (Baglioni & Campling, 2017), perdiendo de vista que los vínculos entre quienes forman parte de una cadena de valor están mediados por relaciones de poder que buscan darle a la naturaleza un determinado orden. En consecuencia, accedemos a la naturaleza a través de su conversión en mercancía (Smith, 2008). Al mismo tiempo, el mundo rural es desnaturalizado en tanto solo es reconocido desde su rol productivo (Cerón, 1996; Posada, 1999), en función de sus servicios a las actividades industriales o como soporte de la vida urbana. Se invisibiliza con ello aquellas relaciones socioproductivas ligadas a la subsistencia y al intercambio local, basadas a su vez en la relación con los procesos ecológicos (Mattioli, 2021).

Nos proponemos extender el análisis de actividades extractivas mediante la incorporación de una construcción no mercantilizada de la naturaleza: el paisaje. Si bien este es también una construcción social que ordena los elementos de la naturaleza de un modo arbitrario para darles un sentido (Simmel, 2018), es un ejercicio abierto a actores normalmente excluidos de las decisiones asociadas a cadenas productivas (Santana, 2005), lo que permite suspender las jerarquías y exclusiones propias de las relaciones de poder. Esta suspensión es circunstancial y solo tiene sentido para la elaboración del paisaje. No altera las estructuras sociales que afectan la cotidianidad del mundo rural. Sin embargo, permite acceder a nociones del entorno que no están necesariamente supeditadas a las relaciones productivas que ordenan el territorio.

En la definición de paisajes se conjugan una capacidad de control sobre la naturaleza —a través de la evocación (Simmel, 2018)—, una espacialidad —pues están siempre situados— y una corporalidad —dada por quien interpreta el paisaje—, lo que implica politizar los procesos que acontecen en un determinado lugar (Jones, 2022). Es en este cruce donde los habitantes de territorios disciplinados por economías extractivistas pueden plantear sus resistencias y afirmar sus propias posiciones ante el avance del modelo industrial sobre modos de vida rurales, especialmente allí donde el empleo y el subsidio estatal para cubrir necesidades básicas dificultan una crítica directa a las actividades industriales.

Podemos encontrar en el territorio formas de disciplinamiento ligadas a la globalización, en el sentido de crear un espacio de mercado común, regido por reglas y normativas coherentes a través de distintas regiones y territorios (Santos, 1996a; Swyngedouw, 1997). Esta coherencia se logra por la convergencia entre un aparato público adaptable a las necesidades de inversión (Harvey, 1989; van Apeldoorn et al., 2012) y la notable variedad de herramientas de que disponen las fuerzas motrices económicas para organizar procesos productivos (Jessop, 2002), facilitando la desnaturalización, en tanto el entorno se homologa a recursos que solo adquieren sentido cuando desempeñan un rol en las redes de producción. En conjunto, delinean arreglos institucionales de los cuales es difícil abstraerse. Su definición vertical es una razón importante para ello, pero también lo es la imagen autoevolutiva con que estos arreglos se presentan a nivel local (Sklair, 2003).

Hablamos de una *hegemonía industrial* para referirnos a la capacidad de una determinada forma de producción para estructurar relaciones sociales bajo la noción de que es el único modo legítimo de incorporarse al dinamismo económico, pero también a las relaciones de negociación que dan lugar a los arreglos institucionales (De Oliveira, 2016; Román & Barton, 2015). Esto da cuenta de que las definiciones tomadas desde el espacio disciplinado producen resultados que refuerzan esa imagen autoevolutiva. De ahí que nos interese conocer las formas de comprender el lugar que se habita a partir de categorías desencajadas de la producción y de la participación en cadenas de valor. Esta comprensión es posible pues la vida cotidiana, aun cuando gire en torno a ellas, también permite instancias reflexivas y de valoración de elementos no mercantilizados. Es ahí donde encontramos formas de rebatir la hegemonía industrial. Por ello nos focalizamos en las definiciones de lo rural de sus propios habitantes, quienes sitúan en estos territorios sus proyectos de vida a pesar de sus carencias, o incluso reconociéndolas y beneficiándose de ellas.

Considerando lo anterior, entenderemos la ruralidad como un concepto socio-político, marcado por un sistema de relaciones de poder, relevando un modo de vida en espacios configurados actualmente desde una perspectiva productiva extractivista, en lugar de reducirlo únicamente a un modo de producción agrícola. Este trabajo tiene por objetivo avanzar en la discusión de las formas de valoración de las transformaciones acontecidas en el mundo rural en fronteras de recursos, a través de la incorporación de la experiencia del paisaje a partir de las narrativas y el lugar que sus habitantes ocupan en la construcción de su actual territorialidad.

Para la ejecución de esta investigación utilizamos técnicas de levantamiento de información cualitativa. Durante agosto y septiembre de 2021 realizamos revisiones bibliográficas y trabajos de campo exploratorios en las regiones de O'Higgins y Aysén. A partir de ello, fueron definidas las comunas y las temáticas de estudio relacionadas con la valoración de la naturaleza, las transformaciones del mundo rural y la participación social y política en zonas rurales con presencia predominante de actividades agroindustriales. Durante octubre, noviembre y diciembre de 2021 se realizaron 57 entrevistas semiestructuradas (Taylor & Bogdan, 1996) a habitantes rurales de las cuatro comunas seleccionadas en las regiones de Aysén y O'Higgins. En enero y marzo de 2022 aplicamos cinco talleres participativos a habitantes rurales mayores de dieciocho años para triangular la información y recoger testimonios mediante grupos focales y cartografías participativas (Risler & Ares, 2013). Las entrevistas y los talleres fueron codificados, mediante el *software Atlas.ti*, a partir de una estrategia inductiva, siguiendo la teoría fundamentada para identificar los temas centrales (Glaser & Strauss, 1967). Las categorías y dimensiones están en la Tabla 1. Como limitaciones investigativas mencionamos la sobreintervención en el caso de la región de Aysén. Esto incidió en la capacidad de convocatoria para los talleres participativos, por desinterés y experiencias anteriores con otros procesos de investigación que no incidieron en la vida cotidiana de los habitantes.<sup>1</sup>

---

1 En la región de O'Higgins, los participantes en estos talleres los acogieron y se integraron activamente a ellos, señalando que han tenido pocas instancias donde sus problemas puedan ser escuchados.

**TABLA I | Categorías y dimensiones de análisis**

CATEGORÍAS	DIMENSIONES
Ruralidad	Cambios Progreso Escenarios futuros Modos de vida Modos de producción Características de lo rural
Paisaje	Evocación de lo productivo Evocación de lo natural
Naturaleza	Bienes comunes Contaminación
Extractivismo	Rol de empresas Rol del Estado Homogenización

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### **Caracterización histórica de las regiones de la zona central y patagónica de Chile**

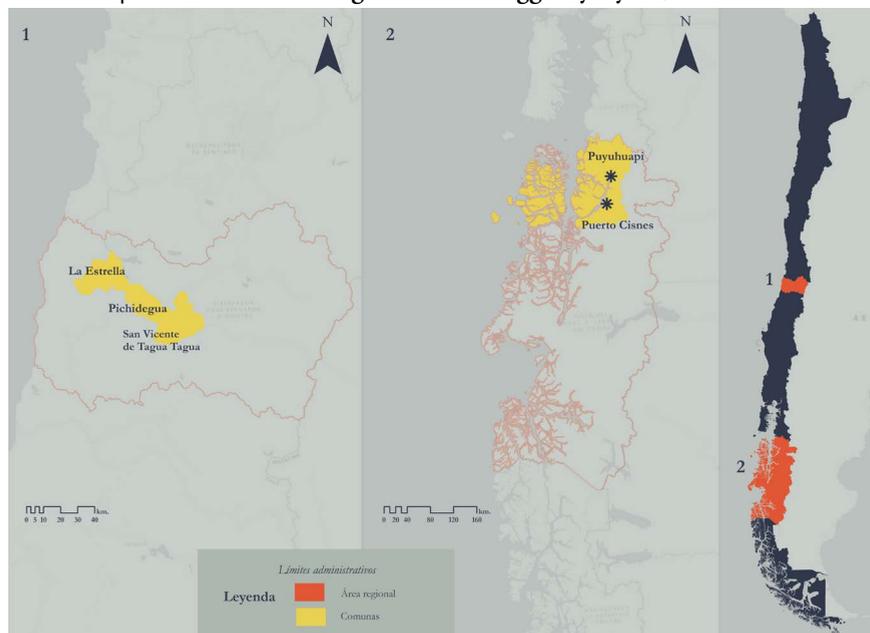
Los casos de estudio son comunas rurales de las regiones de Aysén (Patagonia chilena) y de O'Higgins (zona central de Chile) (Figura 1), escogidas a fin de considerar la diversidad de las ruralidades de Chile y su relación con sectores relevantes de su economía exportadora, como ocurre con el salmón y la trucha en Aysén y las cerezas frescas y la carne de porcino en O'Higgins (ProChile, 2022). También representan formas diferentes de poblamiento, y su configuración territorial da cuenta de diversas articulaciones entre comunas y sectores poblados.

En términos históricos, el Estado tuvo escasa presencia en estos territorios hasta mediados del siglo xx. Referente a la región de Aysén, la llegada de instituciones estatales fue tardía, excepcional y relativamente atípica al contexto nacional.<sup>2</sup> Inicialmente poblada en torno a estancias de ganado ovino, su representación parlamentaria fue ejercida a distancia y parte de su conectividad terrestre se concretó durante la década de 1970. El litoral aysenino se caracterizó por diferentes oleadas de actividades extractivas informales y de pequeña y mediana escala ligadas a recursos marinos y forestales, con presencia importante de mano de obra proveniente de Chiloé, configurándose una cultura de bordemar (Martinic, 2005; Saavedra, 2017). Por su parte, la región de O'Higgins estuvo dominada por el sistema hacendal hasta bien entrado el siglo xx. La zona central, asociada a la imagen tradicional del campo chileno, dio paso a la consolidación del Estado-nación a través de sus haciendas, entregando estabilidad y gobernabilidad y homologando las condiciones de vida entre distintas haciendas (McBride, 1973). En la ruralidad de O'Higgins se fue estructurando el uso y propiedad de la tierra y un sistema de trabajo de tintes

2 Atípica por la relevancia que tuvieron los privados (concesiones de miles de hectáreas dedicadas a la ganadería y el proceso de colonización espontánea) y la ausencia relativa del Estado en el proceso de colonización e inserción al ámbito nacional (Núñez, 1999; Pomar, 1923). El Estado generalmente buscaba expandir su soberanía mediante muestras de jurisdicción en sus territorios, lo cual no ocurrió en Aysén hasta las primeras décadas del siglo xx.

feudales dominados por el sistema latifundio/minifundio, lo cual plasmó características únicas en el ámbito económico y cultural (Bengoa, 2015).<sup>3</sup>

FIGURA 1 | Casos de estudio: regiones de O'Higgins y Aysén, Chile



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Para el caso de Aysén, se analizó la comuna de Cisnes debido a que presenta la mayor ruralidad en la región (Tabla 2)<sup>4</sup> y es la segunda en número de concesiones acuícolas.<sup>5</sup> Además, enfrenta el centralismo en distintas escalas, tanto a nivel regional (con Coyhaique como capital regional) como a escala nacional (respecto a la capital, Santiago de Chile). Específicamente, la investigación se focalizó en las localidades de Puerto Cisnes y Puyuhuapi, ligadas a la pesca artesanal, pero que han experimentado transformaciones productivas y socioculturales por la intensificación de la salmicultura y, en menor medida, del turismo.

Respecto a la región de O'Higgins, se examinaron las comunas de La Estrella, Pichidegua y San Vicente de Tagua Tagua, todas las cuales tienen altos porcentajes

- 3 Configuró un sistema de relaciones sociales altamente estratificado y jerárquico, con sus habitantes rurales expoliados por una clase terrateniente sin capacidad para controlar el precio de sus productos frente al capital extranjero, por lo que intentó recuperar sus pérdidas por medio del plusvalor extraído del trabajo de sus peones (Salazar, 2007).
- 4 Descontando a las comunas de Aysén, que son 100% rurales, con población entre 500 y 2666 personas (Instituto Nacional de Estadísticas, s.f.).
- 5 De 32 concesiones acuícolas –de 79 a nivel regional–, 30 son concesiones otorgadas para la producción salmonera (Infraestructura de Datos Geoespaciales, s.f.). En la región de Aysén se contabilizaron 730 centros acuícolas para el año 2021, que ocupan 5.917 ha y se cosechan 482.644 toneladas de peces (Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, s.f.).

de población rural (Tabla 2). La Estrella es una comuna del secano interior afectada por la sequía y por conflictos socioambientales relacionados con la producción de cerdos (Instituto Nacional de Derechos Humanos [INDH], s.f.). Pichidegua y San Vicente de Tagua Tagua se consideraron relevantes a nivel regional porque son comunas céntricas en términos geográficos, donde se ha observado un intenso cambio en la cobertura de suelo por plantaciones destinadas a la agroexportación (frutas y vid), especialmente en laderas de cerros y en suelos que anteriormente eran utilizados por la agricultura tradicional. Las tres comunas de O'Higgins han experimentado transformaciones socioespaciales producidas por la apertura a los mercados internacionales y el inicio del aprovechamiento de sus ventajas comparativas, donde se potenció la fruticultura en menoscabo de la tradicional producción cerealera y de hortalizas.

**TABLA 2 | Porcentaje de población rural en casos de estudio**

COMUNAS	HABITANTES	POBLACIÓN RURAL (%)
Cisnes	6.517	36,9
La Estrella	3.041	62,7
Pichidegua	19.714	52,8
San Vicente de Tagua Tagua	46.766	44,0

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (S.F.)

### Noción de lo *rural* en Latinoamérica

Los estudios sobre ruralidad en América Latina de las décadas de 1960 y 1970 enfatizaron los sistemas productivos y las miradas economicistas desde un enfoque dicotómico, manifestando una visión sesgada del mundo rural y relacionándolo con espacios atrasados y con bajas condiciones de bienestar, en oposición a lo urbano, vinculado con la modernidad y el progreso (Romero, 2012; Sepúlveda et al., 2003). De esta forma, los primeros estudios rurales de la región tuvieron una marcada voluntad de cambio (Gómez E., 2003; Sepúlveda et al., 2003), investigando casi únicamente al sector agropecuario (Romero, 2012) con el objetivo explícito de transformarlo, donde “la consigna subyacente es la urbanización del campo” (Bengoa, 2003, p. 48), sin profundizar respecto a otras actividades producidas y sus modos de vida en el ámbito rural.

En las décadas de 1980 y 1990, a partir de la reestructuración del mercado y la relevancia de la globalización, donde los países latinoamericanos se volcaron intensivamente hacia la exportación de materias primas, las investigaciones giraron a lo que se denominó *estudios rurales*, caracterizados por privilegiar otros aspectos que trascienden los puramente productivos, como lo histórico, social y cultural, abordados desde un carácter multi y transdisciplinario (Posada, 1999; Sepúlveda et al., 2003). Un puntal en esta aproximación fue el Desarrollo Territorial Rural (DTR) –noción emparentada con las propuestas de desarrollo endógeno–, que incorpora la dimensión territorial como parte de las estrategias para la planificación de los territorios rurales y su interrelación con actores y zonas urbanas (Gorenstein et al., 2007; Manzanal et al., 2009).

Posteriormente, y en búsqueda de nuevos análisis, destaca el concepto de *nueva ruralidad* para dar cuenta de una diversificación de las actividades rurales y una creciente importancia de los empleos e ingresos no agrícolas en el sustento de los habitantes rurales, quienes se han insertado en mercados y han generado nexos con las zonas urbanas (Canales, 1996; Kay, 2008). Así, desde la nueva ruralidad –que ha relevado el análisis territorial, especialmente en Latinoamérica– se intentó dejar de lado la clásica posición dualista entre lo urbano y lo rural, asumiéndose su complejidad y diversidad y su interrelación con centros urbanos (Gómez E., 2003; Romero, 2012).

A pesar del perfeccionamiento en el análisis sobre la ruralidad, su conceptualización sigue siendo cuestionada en este campo de estudio puesto que, a partir del avance del capitalismo y la globalización, se hace cada vez más difícil definirla de manera *pura*, como algo claramente diferenciado de lo urbano, ya que las fronteras y los límites son cada vez más difusos y los casos cada vez más heterogéneos (Halfacree, 2006).

En Chile, sus ruralidades diversas y de larga trayectoria fueron cambiando con intensidades diferentes desde la reforma agraria (1962-1973), la subsecuente contrarreforma y la puesta en marcha del nuevo modelo de desarrollo neoliberal impulsado por la dictadura (1973-1989). Con la activación del mercado de la tierra y su liberalización, el cambio de uso de suelo y la intensificación de las producciones volcadas a la exportación de *commodities*, se han generado profundas transformaciones ambientales, económicas y socioculturales en los territorios rurales en los últimos cuarenta años (Bustos-Gallardo & Prieto, 2019; De Oliveira, 2016; Gac Jiménez et al., 2018).

A partir de estos cambios, han surgido diferentes propuestas para un mejor entendimiento y análisis de las transformaciones territoriales señaladas, que han estado principalmente enfocadas en superar las fronteras entre lo rural y lo urbano, debido a la imposibilidad de las últimas décadas de definir límites precisos entre ambos mundos. Por ejemplo, Canales y Canales Cerón (2013) propusieron el concepto de *agrópolis*, mientras que Berdegú y otros (2010) acuñaron el concepto de *ciudades rurales*. No obstante, lo rural chileno ha sido observado desde una óptica productiva, centralista y desde dinámicas generales que no son capaces de reconocer la particularidad de cada una de las ruralidades que coexisten en el territorio chileno.

Desde nuestra perspectiva, la ruralidad continúa siendo abordada desde enfoques dicotómicos, que la sitúan en contraposición con lo urbano, con análisis centrados en sus actividades productivas y en sus carencias respecto a las ciudades.

### **Exclusión sujeto/habitante rural: disciplinamiento y frontera de recursos**

La industria agroexportadora tiene gran influencia en la transformación de los territorios y las experiencias de los habitantes rurales en América Latina (Canales et al., 2018; Giarraca, 2003; Kay, 2008), con relevancia en la producción del espacio y en las desigualdades que generan. Aquí el mercado global desempeña un papel fundamental en la diseminación de nuevas relaciones de producción en el marco del espacio de la propiedad (Lefebvre, 1974).

La localización periférica de los territorios rurales, la intensificación de los mercados globales y la presión económica y política al interior de estos establecen una nueva relación entre los sujetos y sus territorios (Gac Jiménez et al., 2017; Sassen, 2015), definiendo una frontera de recursos relacionada con un modelo capitalista de expansión geográfica y una dependencia de los devenires del mercado financiero mundial. Como consecuencia, sitúa a los habitantes en una posición de permanente contradicción y disputa con relación a los procesos productivos (Swyngedouw, 2009). Esta escisión repercute en la incidencia política de los habitantes rurales en contextos extractivistas, en la reproducción de prácticas patrimoniales y ancestrales y en la construcción de una agenda de transformación territorial, limitando formas alternativas de vincularse con y en el territorio. Así se consolida el disciplinamiento de los habitantes rurales tanto en sus prácticas políticas –al no identificar una contraparte política local– como en las productivas y reproductivas (Lefebvre, 1974). Se produce por esta vía una resignificación de la cultura y la homogeneización de las narrativas sobre los territorios y los recursos (Romero, 2012), donde la incuestionable necesidad de desarrollo apareja la emergencia de límites que impiden la construcción de una territorialidad (Lefebvre, 1974). Tal proceso se ve reforzado por las dificultades de las comunidades para reconocerse, desde las prácticas rurales asociadas al retraso y a la pobreza, en las representaciones simbólicas del modelo productivo extractivista.

Al abordar y problematizar la relación entre los modos de vida y el soporte geográfico de la configuración territorial se requiere comprender la relación entre fronteras materiales y simbólicas que se presentan en la actualidad, frente a la distribución de los recursos naturales y la fragmentación socioespacial que esta conlleva (Janoschka, 2002). Como consecuencia, los habitantes son excluidos de los territorios rurales y sus sistemas de producción por la presión de los mercados globales y la fragmentación del espacio local por la propiedad privada (Gac Jiménez et al., 2018; Gac & Miranda Pérez, 2019), lo que ha sido definido por Lefebvre (1974) como una nueva relación del cuerpo y la sociedad con un espacio instrumental y de violencia. De este modo, el territorio se transforma en un espacio de disputa entre lo productivo y lo reproductivo tanto en sus prácticas como en sus estructuras (Swyngedouw, 2009).

En esta articulación de formas de ocupación del espacio y escalas productivas, la fragmentación territorial y la producción de territorios han propiciado la segregación espacial y la forma en que los sujetos rurales producen sus territorios (de Mattos, 2002) por procesos socioeconómicos asociados a políticas públicas que promueven la producción de *commodities*. Esto conlleva decisiones políticas e intereses económicos globales que transforman los patrones de crecimiento y desarrollo hacia un modelo exportador, relativizando o invisibilizando a los habitantes de estos territorios y sus expectativas y proyectos de vida.

### **El paisaje en las transformaciones rurales**

Las zonas rurales están asediadas por interpretaciones que promueven la industrialización como una manera de canalizar el imperativo de desarrollo. Por ejemplo, Koch (2021) expone aquellas narrativas socioproductivas que elaboran la idea de

territorios naturales como *vacíos*, facultando la apropiación de sus recursos por parte de quienes despliegan actividades industriales. Esto también funciona para explicar y justificar el desplazamiento de quienes hacen uso de la naturaleza sin haberla convertido en mercancía, donde el tránsito o la contemplación se vuelven invisibles a la extensión de modos de producción industriales. Así, se sustenta una valoración positiva del desarrollo que se valida, por ejemplo, a través del mejoramiento de la calidad de vida o el acceso a bienes y servicios en zonas rurales gracias a la expansión industrial (Argent, 2017; Cárdenas-Retamal et al., 2021), donde los ingresos estables y formales desempeñan un rol fundamental para que cada habitante tenga en sus manos la oportunidad de desplegar su proyecto de vida.

Esta aproximación apunta a la dimensión productiva del territorio, ya sea tensionándola desde una mirada política, centrada en el control de las definiciones de lo posible o lo legítimo en un determinado lugar, o resolviendo contradicciones y conflictos ligados a la distribución de beneficios y perjuicios. En otras palabras, el territorio queda reducido al contenedor de pugnas de distinto tipo, incorporando de manera parcial —una que alude a la mercantilización— a sus habitantes y a la naturaleza (Baglioni & Campling, 2017; Smith, 2008), invisibilizando las nociones que personas ajenas a las actividades productivas que protagonizan el dinamismo económico de estas zonas tienen sobre el entorno en el que se encuentran.

Dado lo anterior, la noción de paisaje ofrece una entrada para comprender las transformaciones de los espacios rurales por la influencia de actividades extractivas sin remitirse a tan solo una actividad económica, a la vez que evita tratar a los habitantes rurales únicamente como actores productivos —campesinos, pescadores, recolectores o cazadores—. Esto, porque el paisaje plantea un acto a través del cual organizamos elementos de la naturaleza con un fin que trasciende lo productivo: se orienta a la capacidad de evocar, y particularmente de evocar un sentido de presentarse ante una idea de naturaleza (Löfgren, 2020; Simmel, 2018).

El hecho de que el paisaje sea una construcción que puede ser establecida por cualquier habitante permite, además, levantar los cuestionamientos que pueda haber a las construcciones más bien hegemónicas de territorio, naturaleza y paisaje por parte de quienes protagonizan las actividades económicas más relevantes en un territorio dado (Fortin & Gagnon, 2006).

¿En qué sentido la noción de paisaje permite extender la mirada de la frontera de recursos? Ambas nociones comparten una base material y refieren a elementos simbólicos: poder, en el lado de frontera de recursos, y evocación, en el de paisaje. La diferencia es que la evocación no necesita del control de los elementos que constituyen paisaje, cuestión que sí es necesaria en términos de ejercicio del poder (Caetano & Rosaneli, 2019; Fortin et al., 2019). Al mismo tiempo, ofrece el acceso al reconocimiento de los componentes de paisajes usualmente tomados como vacíos, como las zonas desérticas o los territorios no explotados (Koch, 2021), o las zonas altamente intervenidas por actividades industriales (Fortin & Gagnon, 2006; Hidalgo et al., 2015).

El paisaje releva la naturaleza a través de dos vías: primero, requiere de ella para generar una construcción social a partir de una evocación (Simmel, 2018); segundo, genera construcciones que consideran, junto con lo productivo

(Hidalgo et al., 2015), las nociones de *estar en o habitar* un territorio (Fortin & Gagnon, 2006). En conjunto permiten reconocer el rol político del paisaje. Por una parte, abordan su empleo como una categoría de disciplinamiento, en el sentido de plantear visiones deseables o descritas desde una visión autoevolutiva que evalúa favorablemente la transformación industrial del territorio, y de domesticación de la naturaleza. Pero también hacen del paisaje una arena en donde disputar su contenido al conocimiento técnico y empresarial, pero también de resistencia o afirmación de alternativas a una visión normativa de lo que debe ser valorado en un determinado paisaje.

### **Desnaturalización de lo rural en el centro y sur de Chile**

Entre las décadas de 1980 y 1990 arribaron diversas industrias extractivistas de alto impacto a las regiones de Aysén y O'Higgins dedicadas a la producción intensiva de *commodities*, destacando los cerdos y las frutas para las comunas analizadas de O'Higgins, y los salmones para el litoral aysenino. Por su parte, el Estado de Chile comenzó a desplegarse en el ámbito rural de manera más profunda en la década de 1990 con la llegada de instituciones públicas, inversiones y acceso a subsidios de diversa índole. Desde entonces, los territorios rurales y sus habitantes han experimentado diversos cambios.

En primer lugar, observamos una disminución o cese de las actividades económicas tradicionales —agricultura familiar campesina en O'Higgins y pesca artesanal en Aysén—, por diversos factores. Destacan el acaparamiento de los recursos naturales y las modificaciones de las reglas del mercado (Borras et al., 2011), con fuerte impacto en las prácticas culturales ligadas a estas actividades (mingacos, fiestas costumbristas y otros) que potenciaban la asociatividad y la cohesión social rural. Con lo anterior, se aceleró el proceso de descampesinización y proletarianización de los habitantes rurales, al verse obligados a vender sus tierras y abandonar sus rubros tradicionales. Buscaron empleo en las nuevas actividades productivas que, en algunos casos, se relacionan indirectamente con la agroindustria o la salmicultura; otros migraron de manera definitiva.

[E]n ese tiempo, cuando yo era pequeña, lo fuerte era agricultura, se sembraba mucha fruta y verdura. Cada casa tenía su huerto y entre nosotros como vecinos compartíamos; si yo sembraba lechuga y el otro tenía tomates, nos compartíamos. [...] [E]sa dinámica de la agricultura y la vida cotidiana se perdió por las empresas, porque ahora los trabajos son horarios fijos ya establecidos versus antes, que cada uno buscaba en qué trabajar, sea ayudándole al vecino o limpiando pasto. (Habitante rural, región de O'Higgins, 2021)

Se perfilan transformaciones productivas y culturales: mejores condiciones laborales solo para quienes tienen contrato directo con las empresas (estabilidad económica y seguridad laboral) y mermas en los modos de vida rural (libertades, socialización e identidad). El resto accede a subcontratos con peores ingresos o a la informalidad. Referente a la salmicultura, la mecanización en las últimas décadas ha generado una menor demanda de trabajadores, por lo que estas empresas no son una gran fuente

de empleo para la región de Aysén, al contrario de la agroindustria en O'Higgins, que se considera como la mayor demandante de empleo en las comunas analizadas.

Por otro lado, existe una creciente fuga de jóvenes. En primera instancia abandonan sus territorios para ir a estudiar a la universidad y luego es difícil que vuelvan, debido a la escasez de diversidad y oportunidades laborales. También es preocupante para los habitantes rurales que las nuevas generaciones no se proyecten en las actividades productivas de sus antepasados. Así, se ha desencadenado un proceso acelerado de envejecimiento poblacional.

En segundo lugar, los habitantes manifiestan transformaciones profundas del entorno tras la llegada de las industrias extractivas, destacando la deforestación, el cambio de uso de suelo, acaparamiento y mal uso del recurso hídrico (especialmente en O'Higgins, exacerbando la sequía), contaminación de las aguas (ríos y fiordos) y de los suelos tras los desechos producidos. En suma, se observa una disminución de la biodiversidad de los territorios y maritorios, especialmente de especies endémicas.

El Estado hoy día [...] tiene toda la responsabilidad de cómo se ha ido deteriorando primero el medioambiente, el paisajismo, cómo hemos ido entregando de una forma tan indiscriminada nuestros elementos naturales, pues ya estamos preocupados de alimentar el mundo, no estamos preocupados de alimentar Chile. (Habitante rural, región de O'Higgins)

[E]stán contaminando los mares, los recursos naturales que tenemos, que son naturales, los tienen todos ya, están todos contaminados y muertos, estamos destruyendo todo para el futuro, esa es la verdad. (Habitante rural, región de Aysén, 2021)

Las transformaciones territoriales respecto a las dimensiones ambientales, productivas y culturales generadas por el despliegue empresarial y estatal han significado un quiebre en las trayectorias de las vidas rurales. Es posible interpretarlo como un proceso de *desnaturalización de lo rural*, donde dichas transformaciones han significado la ruptura con un corpus/estructura rural tradicional formado por décadas (Aysén) o por siglos (O'Higgins), según sea el caso, lo cual ha llevado a una serie de procesos de disciplinamiento por parte de las industrias extractivas. Aun así, es posible vislumbrar enunciaciones contrahegemónicas en sus evocaciones sobre el paisaje.

### **Disciplinamiento desde las industrias predominantes**

Identificamos una clara distancia con respecto a la autodefinición de habitante rural mediada por las nociones dicotómicas con que este territorio es caracterizado (rural-urbano, campo-ciudad, atraso-progreso) (Greene & de Abrantes, 2021). Por tal razón, al aproximarnos a sujetos rurales en sectores extractivos, se nos hace manifiesta la relevancia que ha adquirido la urbanización de estos territorios en los últimos cuarenta años, como consecuencia de la consolidación de la industria salmonera en el caso de la región de Aysén, y la industria silvoagropecuaria en la región de O'Higgins.

Esta urbanización es interpretada por los habitantes de los territorios rurales como la capacidad que han tenido las industrias extractivistas de promover el

progreso en sus territorios (Santos, 1996b). Sin embargo, esta idea de progreso queda consignada solo a algunos sectores de los territorios rurales, principalmente a las cabeceras comunales, donde queda emplazada la municipalidad y los servicios públicos, y a los accesos a los sectores donde se ubican las bodegas, fábricas o muelles de las principales empresas de cada comuna. Su contracara son los márgenes de las ciudades rurales, donde coexisten prácticas productivas tradicionales que, en general, implican nuevas estrategias de relacionamiento productivo (Giarracca & Teubal, 2006).

La modernización y el progreso son concebidos a partir del emplazamiento de la industria en los territorios rurales (Santos, 2002), lo que es percibido como la posibilidad que tuvieron en la década de los noventa de ser destinatarios de inversión pública y privada –mejoramiento de caminos y accesibilidad, la llegada de bancos y cajeros automáticos, principalmente–, así como la de mejorar los ingresos, atraer a nuevos visitantes y diversificar fuentes laborales, lo que ha permitido ofrecer alojamiento temporal, venta de productos de primera necesidad y otros servicios para satisfacer los requerimientos de la población flotante asociada a las actividades industriales.

[La industria] ha dado más estabilidad laboral y [...] otros servicios asociados, viene gente de afuera, el tema de la colación, la pensión [servicios de alojamiento], etcétera, como que ha reactivado un poco eso, pero tiene su aspecto no tan positivo... que contamina, eso principalmente. (Habitante rural, región de O'Higgins, 2021)

Por otra parte, los habitantes de estos territorios son conscientes de los impactos medioambientales que generan estas industrias en su entorno, pero también de las concesiones necesarias que deben sopesar frente al bienestar que ellas traen. En la mayor parte de los casos, lo que se privilegia son las nuevas oportunidades laborales, sean directas o indirectas, como parte de los servicios que tales industrias requieren.

Es así que la idea de progreso para los habitantes de los territorios rurales es considerada como parte de las adecuaciones y cesiones que deben asumir para integrarse a la nueva racionalidad productiva extractivista (Gras & Hernández, 2009). En la mayor parte de los casos, tienen conciencia de los efectos negativos de tales procesos sobre su calidad de vida y en el ecosistema, dados los consiguientes problemas de salud y efectos en los modos de producción tradicionales y en la calidad de vida. Estas consecuencias, en muchos casos, son asumidas por la población frente al miedo de quedar sin fuentes laborales y sin una industria que los haga visibles frente al escenario de inversión nacional.

[H]oy día qué hacemos nosotros, seguimos alimentando al mundo, pero no estamos preocupados de alimentarnos a nosotros, ni siquiera el futuro, porque todos estos cerros y el daño que tienen y el daño que provocan hoy día las grandes industrias es irreversible, va a llegar un momento donde ni siquiera plantando de nuevo la vegetación va a poder volver a ser la misma, porque el ciclo del agua, el calentamiento global ya a nivel mundial ya ha interferido. Entonces hoy día, en vez de basarnos, de cuidar el futuro, estamos solo preocupándonos del presente, hoy día, y trabajo hoy día, y lucas. Hoy hay empresas que están creciendo y estamos creciendo con ellos, pero en diez o en veinte años más, y quizás en menos, si se

termina el agua, y aunque no se termine de qué vamos a vivir (Habitante rural, región de O'Higgins, 2021).

En la relación dialéctica que se despliega entre los habitantes de los sectores rurales y las industrias extractivistas con las que interactúan, quedan priorizadas las oportunidades laborales y se relegan las malas condiciones ambientales que estas producen, principalmente por las interacciones económicas que se generan entre industria y comunidad. Lo mismo se advierte respecto de las amenidades y los perjuicios generados por la industria que se instala en los territorios de estudio. Por ejemplo, en sectores rurales donde las transformaciones territoriales han permitido la reconversión productiva, como ocurre con el turismo, donde el paisaje *prístino* adquiere un rol central, observamos estrategias de movilización comunitaria que no buscan necesariamente que la industria deje la zona, sino más bien que no perturbe o no se presente de manera evidente frente a los visitantes. Se constituye así una situación que abre una gran oportunidad a estas industrias a la hora de instalarse en territorios rezagados por años del progreso y el desarrollo, y donde en muchas ocasiones las comunidades perciben que no hay nada que perder.

Frente a las prácticas de dominación del capital económico por sobre la calidad de vida se ponen en evidencia expresiones de individualismo, donde si no existe un efecto directo y evidente de la contaminación a la comunidad, los ciudadanos actúan de manera indulgente frente a las transformaciones, tanto en los modos de vida como en el paisaje. Junto a lo anterior se observa una ciudadanía rural que se manifiesta de forma intermitente, como estrategia de control cuando los efectos de la contaminación no son posibles de sostener por la comunidad, y que busca medidas de mitigación que permitan la coexistencia entre la empresa y la comunidad.

La forma en que se van configurando las dinámicas entre la industria y los habitantes rurales implica dejar rezagado a un número importante de pequeños productores tradicionales, que han sido los principales promotores de modos y estilos de vida rural. De este modo, los límites con las comunidades suelen ser transgredidos tanto por la industria como por políticas estatales, imponiendo un modelo de progreso y de producción que implica nuevas formas de relacionamiento entre los actores presentes en los territorios (Gras & Hernández, 2009).

¿Qué está pasando actualmente? Que es gravísimo, y en ese sentido no se han puesto las autoridades, no sé si han escuchado, la boleta electrónica y la factura electrónica, les están exigiendo a todos los agricultores que ellos trabajen con boleta electrónica y con factura electrónica; entonces cómo tú le exiges a una persona a trabajar con eso si no tienen las herramientas para hacerlo. Primero, el internet es malo aquí. Segundo, a esa gente cuándo le pasaron un computador, y para eso tienen que capacitarse. (Habitante rural, región de O'Higgins, 2021)

Como consecuencia, los habitantes rurales resienten que la principal estrategia para surgir que emplean los jóvenes sea abandonar el territorio (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2008), situación que lentamente va implicando desarraigo debido a la permanente sensación de expulsión que se manifiesta en los discursos de sus habitantes, ya que, por un lado, se encuentran los ciudadanos que habitan los territorios porque no tienen la posibilidad de partir (pero sí sus hijos, lo

que justifica los sacrificios frente a las restricciones e impactos de las empresas) y por otro, la intermitencia en el habitar de los trabajadores temporales (por turno) que viajan de otras regiones del país solo con el propósito de trabajar.

### **Contrahegemonías desde la experiencia del paisaje**

Las personas entrevistadas se refieren a la ruralidad desde una noción de inalterabilidad, de ausencia de cambios. En ella tienen un rol las relaciones de poder, marcadas por jerarquías y diferencias sociales que sitúan a los habitantes de estos territorios en posiciones inalterables y poco cuestionadas. Los habitantes rurales se reconocen en una posición subalterna, con un marco limitado en el cual desplegar sus proyectos de vida y sin capacidad de abstraerse de las jerarquías y relaciones de poder (Romero, 2012). Son perspectivas que surgen al constatar las diferencias con la vida urbana –por ejemplo, la distancia a servicios, el disímil acceso a amenidades–, pero fundamentalmente respecto de la percepción de lejanía del Estado. La falta de provisión de servicios públicos y la dependencia de apoyos institucionales llevan a las personas a identificarse como supeditadas a las ciudades y sus autoridades. Al mismo tiempo, refieren a una aceptación de estas condiciones, sin que se planteen quejas de manera organizada:

[A]cá somos muy humildes [...] la que no tiene un auto tiene que andar en locomoción pública; ellos como que no se empoderan y no tienen voz [...] no van a quejarse en una marcha, ni lo van a exponer como un problema en una junta de vecinos, porque en ese aspecto son súper humildes, ellos aceptan. (Habitante rural, región de O'Higgins, 2021)

La idea de inalterabilidad del mundo rural se ha visto confrontada precisamente por los cambios que ha experimentado recientemente la ocupación del territorio. La intensificación en la producción de *commodities* durante las últimas décadas ha generado nuevas relaciones de poder y se ha extendido más allá de los bordes que usualmente ocuparon las actividades tradicionales. La agroindustria y la salmicultura se han desarrollado rápidamente en las últimas cuatro décadas y han movido transformaciones institucionales y legales de tal modo que, por sí solas, estas actividades logran configurar el marco estructural de relaciones productivas. Esta capacidad configura también el tipo de relación que se establece con el territorio y delimita el modo de habitarlo (Baglioni & Campling, 2017).

Las actividades señaladas dan cuenta de las disparidades con las que se evalúa el territorio y de las distintas tematizaciones que se hacen del territorio, donde la expansión hacia lugares no empleados de manera productiva, o al menos no a escala industrial, es valorada de manera positiva, como un logro sobre una naturaleza inhóspita (Koch, 2021). Por ejemplo, mientras que la agricultura o la pesca encontraban sus límites naturales en las características geográficas de los lugares de producción, las nuevas técnicas de trabajo agrícola o salmonero han extendido estas actividades hacia los cerros y el mar. Aquí es donde identificamos un quiebre con la inmanencia de la ruralidad, pues esta rápida transformación productiva de los territorios ha modificado las relaciones de poder. No quiere decir esto que las

relaciones previas hayan sido justas o que no constriñesen las capacidades de emplazamiento de proyectos de vida de sus habitantes, sino simplemente que aquello que era visto como una suerte de pacto ha cambiado. La ocupación de zonas que antes no eran consideradas para la producción industrial implica que aquellas actividades que quedan fuera de los nuevos usos entran en conflicto precisamente porque están ausentes en la definición del marco de lo posible (Baglioni & Campling, 2017). En consecuencia, a través de la apreciación del paisaje y de su transformación es que surgen voces críticas que identifican, en estos cambios, un nuevo sistema de relaciones de poder que ya no hace sentido (Fortin et al., 2019; Jones, 2022).

[Q]uedan muy pocos cerros, yo diría que contados con la mano, porque están todos llenos de monocultivo [...]. Siempre los cerros fueron para pastar o para tener actividad al aire libre, esa es la verdad, no había una explotación del cerro. Entonces, cuando estas empresas empezaron a llegar, llegaron acá a comprar un cerro. (Representante de la sociedad civil en territorios rurales, región de O'Higgins, 2021)

[L]os caladeros donde operamos nosotros están todos intervenidos por las salmoneas [...]. Hoy del canal de Puyuhuapi se levanta un temporal y estamos pescando y no tenemos donde resguardarnos, porque está todo intervenido por salmoneras. (Habitante rural, región de Aysén, 2021)

Una consecuencia relevante de esta constatación de cambio es que conduce a cuestionamientos más generales y profundos, en el sentido de plantear desconfianzas hacia las autoridades y las instituciones. La transformación del paisaje da paso a la formulación de posiciones críticas que aluden a los efectos negativos del cambio de la situación anterior, y no necesariamente a la superación de relaciones desiguales y subalternas. En cualquier caso, es interesante que sea esta construcción paisajística la que articule una posición política propiamente rural. A través del ejercicio de evocar una relación con el mundo natural, se genera una construcción que valora de un modo no productivo el lugar que se habita (Simmel, 2018), relevando la apreciación de aquellos aspectos fuera del alcance de la actividad industrial. Así, el paisaje ofrece una mirada a las transformaciones territoriales que contribuye a evitar análisis que establecen equilibrios entre impactos ambientales y mejoras en la calidad de vida (Argent, 2017; Cárdenas-Retamal et al., 2021). Sin embargo, la participación política sigue siendo elusiva, y el paisaje se experimenta como una construcción realizada de manera individual. La organización y el trabajo comunitario continúan centrados en instancias más materiales u orientadas a la resolución de problemas concretos e inmediatos, mientras que el debate sobre estas nuevas formas de poder se restringe a la añoranza por la pérdida de paisaje.

[L]a gente es poco participativa no más [...] o será porque la gente trabaja y todos tienen trabajo. (Habitante rural, región de Aysén, 2021)

La noción de paisaje permite manifestar una posición contrahegemónica, pues involucra una crítica a las relaciones de poder que se han asentado recientemente en estos territorios (Dang, 2021; Fortin & Gagnon, 2006; Fortin et al., 2019; Jones, 2022). La valoración de aquella porción de naturaleza significativa para quien la observa permite acceder a la relación con la naturaleza no solo a actores hegemónicos o

ligados a las actividades industriales, sino a cualquiera que tenga una relación con el medio. Es de este modo que el paisaje contribuye a extender la comprensión de las fronteras de recursos, a la vez que permite levantar posiciones críticas fuera del sistema de relaciones industriales.

### **Conclusiones**

Encontramos expresiones de una frontera de recursos asociadas a las nuevas territorialidades generadas por las industrias que se han localizado en las regiones de O'Higgins y Aysén. En torno a ellas se ha establecido una hegemonía industrial que se expresa en la valoración de la agricultura y de la salmonicultura como eje para movilizar voluntades en torno al futuro de los territorios. Se ve en ellas un motor económico que permite acceder a estándares de vida que otras actividades no ofrecen. Aun cuando se reconocen los impactos que generan en materia ambiental y su consecuente efecto en la calidad de vida –por la exposición a malos olores, químicos o contaminación del agua–, estos son asumidos como parte de la transacción que permite estabilidad económica. La hegemonía industrial se despliega cuando estas críticas son relativizadas o calladas por el temor de que pudiesen afectar dicha estabilidad. En ese sentido, la mirada dialéctica de estas economías configura el disciplinamiento del territorio donde no solo se legitiman los costos y externalidades asociados a las industrias, sino que también se validan los argumentos por los que parte de la población puede verse excluida de sus beneficios, a la vez que recibe también los impactos negativos.

La noción de paisaje nos permite acceder a un diagnóstico crítico sobre las relaciones de poder en estos territorios actualmente organizados desde una perspectiva industrial. Al ser construida en el plano individual, releva los aspectos considerados negativamente sin buscar su equilibrio en los beneficios obtenidos. Así, a través del paisaje es posible suspender temporalmente las relaciones de poder y elaborar un discurso contrahegemónico que expresa de manera directa la visión crítica que, de otro modo, se mantendría relativizada.

Sin embargo, este discurso contrahegemónico no se ha politizado. Se mantiene en el plano individual, compartido en espacios reducidos, sin que se genere una ciudadanía rural activa que vaya más allá de la evocación de aquel paisaje que se ha perdido o de aquellos elementos de la naturaleza a los que se ha dejado de tener acceso. Queda abierto el desafío de promover la posibilidad de que, desde el paisaje, se enfrente la invisibilidad de los discursos contrahegemónicos.

### **Agradecimientos**

Agradecemos a las personas que nos ofrecieron su tiempo y disposición en los talleres y entrevistas realizados en las regiones de Aysén y O'Higgins. Agradecemos y reconocemos el apoyo de los proyectos ANID/FONDECYT/1210331 y ANID/FONDECYT/11200916.

## Referencias bibliográficas

- Argent, N. (2017). Rural geography I: Resource peripheries and the creation of new global commodity chains. *Progress in Human Geography*, 41(6), 803-812. <https://doi.org/10.1177/0309132516660656>
- Baglioni, E. & Campling, L. (2017). Natural resource industries as global value chains: Frontiers, fetishism, labour and the state. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 49(11), 2437-2456. <https://doi.org/10.1177/0308518X17728517>
- Bengoa, J. (2003). 25 años de estudios rurales. *Sociologías*, 10, 36-98. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222003000200004>
- Bengoa, J. (2015). Historia rural de Chile central. Tomo I: La construcción del Valle Central de Chile. LOM ediciones.
- Berdegú, J., Jara, E., Modrego, F., Sanclemente, X. & Schejtman, A. (2010). *Ciudades rurales de Chile* (Documento de Trabajo n° 61. Programa Dinámicas Territoriales Rurales). Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Borras, S., Franco, J., Kay, C. & Spoor, M. (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). [https://www.academia.edu/27025786/El\\_acaparamiento\\_de\\_tierras\\_en\\_Am%C3%A9rica\\_Latina\\_y\\_el\\_Caribe](https://www.academia.edu/27025786/El_acaparamiento_de_tierras_en_Am%C3%A9rica_Latina_y_el_Caribe)
- Bustos-Gallardo, B. & Prieto, M. (2019). Nuevas aproximaciones teóricas a las *regiones-commodity* desde la ecología política. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 45(135), 153-176. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612019000200153>
- Caetano, F. & Rosaneli, A. (2019). A paisagem no Plano Diretor Municipal: uma reflexão sobre sua referência na legislação urbanística dos municípios paranaenses. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 45(134), 193-212. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000100193>
- Canales, A. (1996). Cambio agrario y poblamiento regional en Chile. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 11(1 (31)), 173-196.
- Canales, A., Canales, M. & Hernández, M. (2018). Trabajo y territorio en el nuevo agro chileno. Un estudio de *commuters* en tres comarcas del Valle Central. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 44(131), 5-28. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612018000100005>
- Canales, A. I. & Canales Cerón, M. (2013). De la metropolización a las agrópolis. El nuevo poblamiento urbano en el Chile actual. *Polis*, 12(34), 31-56. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000100003>
- Cárdenas-Retamal, R., Dresdner-Cid, J. & Ceballos-Concha, A. (2021). Impact assessment of salmon farming on income distribution in remote coastal areas: The Chilean case. *Food Policy*, 101, 102078. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2021.102078>
- Cerón, A. C. (1996). Cambio agrario y poblamiento regional en Chile. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 11(1), 173-196. <https://doi.org/10.24201/edu.v11i1.967>
- Dang, T. K. (2021). Decolonizing landscape. *Landscape Research*, 46(7), 1004-1016. <https://doi.org/10.1080/01426397.2021.1935820>

- de Mattos, C. (2002). Transformación de las ciudades latinoamericanas: ¿Impactos de la globalización? *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 28(85), 5-10. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500001>
- De Oliveira, A. U. (2016). *A Mundialização da Agricultura Brasileira*. Iandé Editorial. <https://agraria.fflch.usp.br/sites/agraria.fflch.usp.br/files/LIVRO%20%20MUNDIALIZA%C3%87%C3%83O%20pronto.pdf>
- Fortin, M.-J. & Gagnon, C. (2006). Interpreting major industrial landscapes: Social follow-up on meanings, the case of two aluminium smelters, Alcan (Alma, Canada) and Pechiney (Dunkirk, France). *Environmental Impact Assessment Review*, 26(8), 725-745. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2006.06.002>
- Fortin, M.-J., Sgard, A. & Franchomme, M. (2019). La gouvernance territoriale du et par le paysage: Observations, retours d'expériences, regards critiques. *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, 10(2), 1-10. <https://doi.org/10.4000/developpementdurable.14631>
- Gac, D. & Miranda Pérez, F. (2019). Nuevas desigualdades en los territorios agrarios globalizados en el Valle de Colchagua en Chile. *Andamios Revista de Investigación Social*, 16(39), 177-204. <https://doi.org/10.29092/uacm.v16i39.679>
- Gac Jiménez, D., Flores Cáceres, D. & Thezá Manríquez, M. (2018). Reformas agrarias en América Latina y Chile. Lecciones aprendidas sobre la controversia de la propiedad de la tierra. *Polis*, 16(47), 5-11. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682017000200005>
- Gac Jiménez, D., Miranda-Pérez, F. & Retamal Soto, K. (2017). Redefinición de la movilidad cotidiana en los territorios reconfigurados por el neoliberalismo en Chile: El caso del Valle agroindustrial vitivinícola de Colchagua. *Nuevo mundo mundos nuevos*. <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.71608>
- Giarraca, N. (2003). Territorios y lugares: Entre las fincas y la ciudad. La Colmena.
- Giarraca, N. & Teubal, M. (Eds.). (2006). *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano* (1ª ed.). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Glaser, B. G. & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. Aldine Publishing Company.
- Gómez E., S. (2003). Chile: Expansión del cultivo e industria del salmón y agricultura familiar campesina (nueva ruralidad y persistencia campesina). *Revista de Sociología*, (17), 149-163. <https://doi.org/10.5354/rds.v0i17.27795>
- Gorenstein, S., Napal, M. & Olea, M. (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el desarrollo rural a partir del caso pampeano bonaerense. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 33(100), 91-113. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000300006>
- Gras, C. & Hernández, V. A. (Eds.). (2009). *La Argentina rural: De la agricultura familiar a los agronegocios* (1ª ed.). Editorial Biblos.
- Greene, R. & de Abrantes, L. (2021). Ni urbano ni rural: Lo 'citadino' como tipología para pensar la ciudad no metropolitana. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 47(141), 231-250. <https://doi.org/10.7764/EURE.47.141.11>
- Halfacree, K. (2006). Rural space: Constructing a three-fold architecture. En P. Cloke, T. Marsden & P. Mooney (Eds.), *The Handbook of Rural Studies* (pp. 44-62). SAGE Publications. <https://doi.org/10.4135/9781848608016>

- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism: The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Hidalgo, C., Ther, F., Saavedra, G. & Díaz, A. (2015). Affordance of landscapes and economic socio-spatial networks in the Quinchao archipelago, Chile: A contribution to landscape research and island studies. *Island Studies Journal*, 10(1), 49-70. <https://doi.org/10.24043/isj.320>
- Infraestructura de Datos Geoespaciales. (s.f.). *Catálogo Nacional de Información Geoespacial*. Recuperado 18 de noviembre de 2022, de <http://www.geoportal.cl/geoportal/catalog/search/resource/details.page?uuid=%7B31FB2ED3-A124-4B2E-8AA7-B7CADBAD4B69%7D>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos. (s.f.). *Planta de Alimentos Balanceados La Estrella* [Público]. Recuperado 10 de octubre de 2022, de <https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/conflicto/20651>
- Instituto Nacional de Estadísticas. (s.f.). *Resultados Censo 2017: Por país, regiones y comunas*. Recuperado 2 de septiembre de 2022, de <http://resultados.censo2017.cl/Home/Download>
- Janoschka, M. (2002). El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: Fragmentación y privatización. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 28(85), 11-20. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002>
- Jessop, B. (2002). Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective. *Antipode*, 34(3), 452-472. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00250>
- Jones, A. (2022). “Emotionscapes of geopolitics”: Interpreting in the United Nations Security Council. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 47(1), 47-62. <https://doi.org/10.1111/tran.12452>
- Kay, C. (2008). Reflections on Latin American rural studies in the neoliberal globalization period: A new rurality? *Development and Change*, 39(6), 915-943. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.2008.00518.x>
- Koch, N. (2021). The desert as laboratory: Science, state-making, and empire in the drylands. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 46(2), 495-509. <https://doi.org/10.1111/tran.12414>
- Lefebvre, H. (1974). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Löfgren, S. (2020). Knowing the landscape: A theoretical discussion on the challenges in forming knowledge about landscapes. *Landscape Research*, 45(8), 921-933. <https://doi.org/10.1080/01426397.2020.1808962>
- Manzanal, M., Arqueros, M. X., Arzeno, M. & Nardi, M. A. (2009). Desarrollo territorial en el norte argentino: Una perspectiva crítica. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 35(106), 131-153. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612009000300007>
- Martinic, M. (2005). De la Trapananda al Aysén: Una mirada reflexiva sobre el acontecer de la Región de Aysén desde la prehistoria hasta nuestros días. Pehuén Editores.
- Mattioli, D. (2021). La dimensión socio-ecológica en procesos de territorialización serranos. Transformaciones urbanas y políticas públicas. Aproximaciones conceptuales. En M. C. Marengo (Ed.), *Transformaciones urbanas y políticas públicas: Reflexiones para una agenda de investigación en hábitat* (pp. 94-104). Editorial de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba.

- McBride, G. (1973). *Chile: La tierra y su gente*. Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria (ICIRA).
- Núñez, A. (1999). Políticas públicas y ocupación del territorio en zonas fronterizas de la Patagonia chileno-argentina. 1900-1930. *Scripta Nova*, 45(37). <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-37.htm>
- Pomar, J. M. (1923). Tierras de Colonización. La concesión de Aysén y el Valle Simpson. Imprenta Cervantes.
- Posada, M. (1999). El espacio rural entre la producción y el consumo: Algunas referencias para el caso argentino. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 25(75), 63-76.
- ProChile. (2022). *Dirección de Desarrollo Estratégico*. Inteligencia de Mercado con cifras del Servicio Nacional de Aduanas. <https://cdc.prochile.cl/documento/informe-exportaciones-no-cobre-junio-2022/>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Ed.). (2008). *Desarrollo humano en Chile rural: Seis millones por nuevos caminos* (2ª ed.). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Risler, J. & Ares, P. (2013). Manual de mapeo colectivo: Recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa. Tinta Limón.
- Román, Á. & Barton, J. R. (2015). Una ecología política de las transformaciones territoriales en Chile: Poder y gobernanza en los sectores forestal y salmonero. En B. Bustos, M. Prieto & J. Barton (Eds.), *Ecología política en Chile: Naturaleza, propiedad, conocimiento y poder* (pp. 237-264). Editorial Universitaria.
- Romero, J. (2012). Lo rural y la ruralidad en América Latina: Categorías conceptuales en debate. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 11(1), 8-31. <https://doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol11-Issue1-fulltext-176>
- Saavedra, G. (2017). El litoral de Aysén. Itinerarios translocales del mar y del lugar. En A. Núñez, E. Aliste Almuna, Á. Bello & M. Osorio (Eds.), *Imaginario geográfico, prácticas y discursos de frontera. Aysén-Patagonia desde el texto a la nación* (pp. 139-166). LOM Ediciones.
- Salazar, G. (2007). Mercaderes, empresarios y capitalistas (Chile, siglo XIX). Editorial Sudamericana.
- Santana, R. (2005). Los Huilliche de Osorno y la gestión de un “modelo litoral” de desarrollo. *Revista LIDER*, 10(13), 151-164. <https://www.revistaliderchile.com/index.php/liderchile/article/view/210>
- Santos, M. (1996a). *De la totalidad al lugar*. Oikos-Tau.
- Santos, M. (1996b). *Metamorfosis del espacio habitado*. Oikos-Tau.
- Santos, M. (2002). *A natureza do espaço: Técnica e tempo, razão e emoção* (4ª ed.). Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP).
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones: Brutalidad y complejidad en la economía global* (1ª ed.). Katz Editores.
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. & Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura (s.f.). *Anuarios Estadísticos de Pesca y Acuicultura*. <http://www.sernapesca.cl/informacion-utilidad/anuarios-estadisticos-de-pesca-y-acuicultura>

- Simmel, G. (2018). *Filosofía del paisaje*. Casimiro libros.
- Sklair, L. (2003). Sociología del sistema global: El impacto socioeconómico y político de las corporaciones transnacionales. Editorial Gedisa.
- Smith, N. (2008). Uneven development: Nature, capital, and the production of space. The University of Georgia Press.
- Swyngedouw, E. (1997). Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. En K. R. Cox (Ed.), *Spaces of globalization: Reasserting the power of the local* (pp. 137-166). The Guilford Press.
- Swyngedouw, E. (2009). The Political Economy and Political Ecology of the Hydro-Social Cycle. *Journal of Contemporary Water Research & Education*, 142(1), 56-60. <https://doi.org/10.1111/j.1936-704X.2009.00054.x>
- Taylor, S. J. & Bogdan, R. (1996). Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados. Paidós.
- van Apeldoorn, B., de Graaff, N. & Overbeek, H. (2012). The reconfiguration of the global State-capital nexus. *Globalizations*, 9(4), 471-486. <https://doi.org/10.1080/14747731.2012.699915>

# Macroproyectos y excepcionalidad en el Caribe colombiano. El Gran Malecón del Río Magdalena en Barranquilla

*Isabel Duque-Franco.* Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.

**RESUMEN** | El artículo aborda la excepcionalidad como característica de los macroproyectos urbanos y como perspectiva de análisis. Tomando como referencia el Gran Malecón del Río Magdalena en Barranquilla – Colombia, el artículo examina los marcos de excepcionalidad que sirven de sustento a los macroproyectos, considerando su dimensión narrativa, las prácticas de excepción y sus efectos espaciales. Mediante entrevistas, análisis documental y observación en campo el artículo establece la relevancia del contexto local en la formulación e implementación del macroproyecto. El trabajo concluye que la naturaleza excepcional que rodea a los macroproyectos es un proceso urbano espacialmente situado condicionado por la configuración de actores, dinámicas y prácticas locales.

**PALABRAS CLAVE** | planificación urbana, renovación urbana, proyecto urbano.

**ABSTRACT** | *The paper addresses exceptionality as a feature of urban megaprojects and as an analysis perspective. Based on the Gran Malecón del Río Magdalena in Barranquilla - Colombia, this paper examines the exceptional frameworks that support macro projects, considering their narrative dimension, exceptional practices, and their spatial effects. Through interviews, documentary analysis and field observation, the article establishes the relevance of the local context in the formulation and implementation of the megaproject. The study concludes that the exceptional nature of megaprojects is an urban process spatially situated and conditioned by the configuration local of actors, dynamics, and practices.*

**KEYWORDS** | *urban planning, urban renewal, urban project.*

## Introducción

Los Grandes Proyectos Urbanos (GPU),<sup>1</sup> como expresión material de una política urbana orientada al crecimiento económico y la competitividad, ocupan un lugar privilegiado dentro del repertorio del urbanismo neoliberal (Brenner, 2019; Swyngedouw et al., 2002). Los GPU son operaciones estratégicas, generalmente de renovación urbana, que incluyen centros de convenciones y negocios, torres de oficinas corporativas, espacios de entretenimiento y comercio minorista, equipamientos culturales, distritos de innovación tecnológica, terminales logísticas avanzadas o vivienda de lujo. No obstante, han sido las intervenciones en frentes de agua —o *waterfronts*— con su ubicuidad, su apuesta por la mezcla de usos altamente globalizados y mecanismos de gestión, los que se han convertido en el epítome de los GPU (Brownill, 2013). Los macroproyectos tienen importantes efectos espaciales y han configurado nuevas formas de gobernanza caracterizadas por arquitecturas institucionales descentralizadas, asociaciones público-privadas y marcos de excepcionalidad que propenden a una mayor flexibilidad y una alta rentabilidad en los usos del suelo (Swyngedouw et al., 2002).

La excepcionalidad es justamente uno de los rasgos distintivos de los macroproyectos. Permite su justificación y legitimación, al tiempo que refuerza la adopción de medidas extraordinarias para viabilizar su operacionalización. Diversos estudios han mostrado cómo, bajo una retórica que invoca la eficiencia, la escala, el carácter simbólico o el potencial competitivo de las operaciones, se han creado marcos de excepción que desafían las normas existentes e introducen cambios en la regulación, los mecanismos y la institucionalidad, todo en aras de facilitar la implementación de los GPU. De esta manera, la excepción, además de configurar un modo de planeación basado en el *fast-track* (Kennedy, 2015), ha terminado por convertirse en la norma (Murray, 2017; Valverde, 2009), en un componente constitutivo del urbanismo neoliberal (Ong, 2006). No obstante, más allá de esta normalización de la excepción y de la aparente homogeneidad de los GPU, alineada con lo que Arantes y otros (2000) denominan ‘la ciudad del pensamiento único’, se ha prestado poca atención a la construcción de la excepcionalidad como narrativa y como práctica en diferentes contextos.

Los macroproyectos no son ‘expresiones monolíticas’ del neoliberalismo (Brownill, 2013, p. 52) y tampoco se diseminan como simples réplicas de un mismo modelo de planeación y gobernanza urbana (Yu, 2020). Examinar las dinámicas subyacentes al desarrollo de los macroproyectos en diferentes contextos permite, de una parte, comprender la proliferación de este tipo de intervenciones a pesar de sus controvertidos efectos (Flyvbjerg, 2007) y, de otra, establecer la relevancia de los actores y dinámicas propias del contexto local en su formulación e implementación. En este sentido, el presente artículo indaga en la construcción de los marcos de excepcionalidad que soportan los macroproyectos, considerando su dimensión narrativa (justificación y legitimación), las prácticas (medidas de excepción) y su

---

1 Aunque algunos autores diferencian los Grandes Proyectos Urbanos de los macroproyectos, en este artículo se utilizarán las dos acepciones indistintamente.

espacialización (materialización). Para tal efecto se toma como referencia el Gran Malecón del Río Magdalena, que se viene desarrollando desde 2016 en Barranquilla, Colombia, una ciudad con una importante influencia regional en el Caribe colombiano, aunque con una baja participación en los circuitos internacionales (Duque Franco & Silva, 2021) y escasamente considerada en los estudios de planificación y gobernanza urbana.

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la primera parte se recoge la discusión en torno a la excepcionalidad en el planeamiento urbano y, en particular, en relación con los macroproyectos. La segunda parte incluye una breve descripción y contextualización del macroproyecto Gran Malecón del Río Magdalena en Barranquilla, y en la tercera se analizan las dimensiones de excepcionalidad asociadas al macroproyecto: la construcción narrativa que lo justifica y legitima; las prácticas de excepción de orden político y normativo puestas en marcha para su desarrollo y la expresión espacial de la excepcionalidad. Finalmente, se concluye y se dialoga con los debates recientes sobre macroproyectos y planeamiento de excepción.

### **Excepcionalidad en el planeamiento y la gobernanza urbana**

La excepcionalidad tiene especial relevancia en las discusiones sobre la planificación y la gobernanza urbana contemporáneas. ‘Espacios de excepción’ (Ong, 2004), ‘ciudades de excepción’ (Vainer, 2011), ‘urbanismo de excepción’ (Murray, 2017) o ‘ciudades excepcionales’ (Yu, 2020) son algunas de las expresiones empleadas para referirse a unas prácticas de gobierno propias del urbanismo neoliberal orientadas hacia la suspensión o modificación de los mecanismos legales existentes o a la generación de unos nuevos, que implican la reconfiguración de las estructuras de poder, la redefinición del papel de los actores y, en última instancia, cambios en la naturaleza misma del planeamiento urbano.

Algunos de estos debates han estado inspirados en los planteamientos del filósofo italiano Giorgio Agamben (2005) sobre la creación del ‘estado de excepción’. Según el autor, se trata de la generación de una zona ambigua, borrosa, una especie de frontera o “tierra de nadie entre la ley pública y el hecho político” (p. 1). El estado de excepción está basado en el principio de necesidad y a pesar de que la noción misma de necesidad es subjetiva, deriva en la creación de un estado de emergencia permanente que autoriza y justifica la aplicación de medidas excepcionales. El estado de excepción se convierte entonces en un estado de necesidad y la “necesidad no reconoce ninguna ley” o “crea su propia ley” (pp. 24-30). Sostiene Agamben que el uso del estado de excepción, asociado generalmente a regímenes totalitarios, crisis económicas, políticas o guerras ha experimentado una normalización progresiva al punto de que, lejos de ser una medida provisional, se ha posicionado como una práctica de gobierno común entre los estados contemporáneos, incluso entre aquellos considerados democráticos.

Este argumento de Agamben ha resultado útil para analizar el desarrollo de macroproyectos, especialmente aquellos relacionados con la celebración de megaventos deportivos o culturales. Según Vainer (2011), con motivo de las olimpiadas en Río de Janeiro se instauró una “ciudad de excepción” que redefinió las relaciones

entre el Estado y los intereses privados y operó por fuera de los mecanismos institucionales formales, propiciando procesos decisorios poco transparentes y sin ningún control político o burocrático. El estado de emergencia impuesto permitió la adopción de una legislación excepcional que, asistida por el Estado, fomentó la privatización y mercantilización del espacio urbano, beneficiando los intereses del capital y exacerbando la segregación socioespacial, la desigualdad y los conflictos sociales (Sánchez & Broudehoux, 2013). En Londres se produjo la materialización espacial de un “estado de excepción olímpico” justificado en la necesidad, el carácter atípico del evento y la amenaza terrorista, cuyo aspecto más visible fue la arquitectura del miedo (Marrero-Guillamón, 2011). Argumentando también la necesidad de los Juegos de la Commonwealth, en Glasgow se suspendieron los procedimientos convencionales de expropiación y se aplicaron medidas excepcionales discriminatorias en nombre de un cuestionado interés público (Gray & Porter, 2015). En los diferentes casos, la creación del estado de excepción encierra como paradoja que, aunque los megaeventos son temporales, las consecuencias urbanas de la aplicación de las medidas excepcionales son duraderas (Gogishvili & Harris-Brandts, 2020).

Al margen de la creación del estado de excepción propiamente dicho, se ha constatado que la excepcionalidad es inherente a los macroproyectos urbanos. En su estudio sobre grandes proyectos urbanos en doce ciudades europeas, Swyngedouw y otros (2002) fueron los primeros en establecer que este tipo de intervenciones estaba embebido en un carácter de excepcionalidad que favorecía su desarrollo. Mostraron que, en la práctica, la excepcionalidad se traducían en la adopción de un repertorio de medidas como la aplicación de procedimientos al margen de las normas existentes, la creación de agencias con poderes especiales o la falta de espacios democráticos de discusión y rendición de cuentas sobre los proyectos. La aplicación de estas medidas excepcionales estaba justificada en factores diversos, como la escala de los proyectos, su carácter emblemático, la presión del tiempo, una mayor flexibilidad para la toma de decisiones, o simplemente en criterios de eficiencia.

La excepcionalidad de los macroproyectos suele soportarse en la necesidad de generar crecimiento económico y avanzar en la competencia entre ciudades por atraer inversiones y escalar posiciones en el escenario global (Cuenya & Corral, 2011; Fainstein, 2008; Follmann, 2015; Swyngedouw et al., 2002; Ziccardi & Ramírez, 2020). De ahí que la elección de ciudades como sede de grandes citas deportivas haya resultado ser un potente catalizador para emprender GPU y justificar el despliegue de marcos de excepción (Kennedy, 2015). Empero, la literatura evidencia que la competitividad como justificación está cediendo y compartiendo protagonismo con otras narrativas, como el beneficio público (Boland et al., 2017; Lehrer & Laidley, 2008; Perrone, 2019); el desarrollo ambientalmente sostenible (Díaz Orueta, 2015; Follmann, 2015); la atención al déficit habitacional y a la población vulnerable (Ortiz, 2014) o la resolución de problemas de equidad territorial (Sotomayor, 2015). Según esto, se estarían produciendo cambios en las narrativas que sustentan la excepcionalidad y el desarrollo de los macroproyectos; los argumentos eminentemente racionales estarían dando paso a otros que apelan a principios como la justicia espacial (Jajamovich, 2019) o a emociones como el orgullo, la identidad colectiva y el sentido de lugar (Yu, 2019, 2020). Estos giros

narrativos en torno a la excepcionalidad estarían motivados por la necesidad de conseguir legitimidad y mitigar la creciente resistencia social que despierta este tipo de intervenciones (Kennedy, 2015).

Independientemente de la justificación, al final, tras el carácter excepcional de los macroproyectos, prevalece la necesidad de modificar los usos del suelo y generar nuevo suelo urbano para el mercado (Cuenya, 2011; Fainstein, 2008; Follmann, 2015; Gray & Porter, 2015; Lungo, 2005; Ortiz, 2014). Alrededor de este propósito se construye un ‘régimen especial’ para el desarrollo de estas intervenciones. En dicho régimen entran prácticas de excepción como la redistribución de poder y competencias y jurisdicciones al interior del sector público (Baptista, 2013). Las cuestionadas alianzas público-privadas adoptan modalidades diversas, que se mueven entre la intervención de firmas privadas nacionales e internacionales en el desarrollo de los GPU (Fainstein, 2008; Kozak & Feld, 2018; Ortiz, 2014; Ziccardi et al., 2020); la creación o fortalecimiento de entidades estatales que operan como sociedades anónimas, con amplios poderes para la gestión de los GPU (Cuenya & Corral, 2011; Lehrer & Laidley, 2008); o la designación de la gestión urbana a inversores privados que, además, reciben exenciones y un tratamiento preferencial (Gogishvili & Harris-Brandts, 2020). Estos regímenes especiales incluyen también algunas estrategias difusas respecto a la participación de colectivos sociales y ciudadanía en la formulación y seguimiento de los macroproyectos (Ortiz, 2014; Ziccardi & Ramírez, 2020). Mientras en algunos casos se promueve la participación, e incluso es considerada una fuente de legitimación (Sotomayor, 2015), en otros es ignorada y denostada (Beletzky, 2017; Castro Coma, 2011; Follmann, 2015) o directamente reprimida (Sánchez & Broudehoux, 2013). Asimismo, los regímenes especiales abarcan un amplio abanico de prácticas de excepción relacionadas con los instrumentos de planificación y la normatividad que tienden a la generación de acuerdos *ad hoc* y a las soluciones particulares, las cuales varían en función de cada contexto (Kozak & Feld, 2018).

Estos marcos de excepción producen algunas espacialidades determinadas, que Aihwa Ong (2004, 2006) denomina “espacios de excepción”, lugares que operan bajo una gestión selectiva que permite la competitividad y el funcionamiento fluido y eficiente del capitalismo. Para Murray (2017, p. 208) se trata de “nuevos enclaves urbanos”, productos espaciales gobernados por intereses privados y con una cierta autonomía respecto al régimen legal local, nacional o internacional. Según estas perspectivas, la excepcionalidad supone “zonificación”, es decir, la selección de zonas urbanas específicas en donde no aplican los marcos regulatorios existentes para el resto de la ciudad en relación con usos, densidades, espacio público o alturas (Murray, 2017; Valverde, 2009).

La aplicación de medidas de excepción flexibles y expeditas tiene efectos espaciales de naturaleza morfológica, estética y social. El carácter emblemático e icónico que se atribuye a los macroproyectos suele estar asociado a la construcción de unos “paisajes sensoriales” para fortalecer el orgullo y el sentido de identidad (Yu, 2020, p. 414), lugares “aparentemente impresionantes” que demuestren el poder transformador de la gobernanza (Lovering, 2007, p. 360) y que se conviertan en símbolo de la revitalización urbana, la reestructuración y la globalización de

la ciudad (Rodríguez et al., 2001). Estas operaciones reconfiguran la centralidad urbana en términos funcionales y físico-espaciales porque convierten áreas estratégicas degradadas en entornos urbanos exclusivos por su valorización y transformación urbanística (Cuenya, 2011). En esta línea, conforme apunta Fainstein (2008), se apuesta por edificaciones que puedan generar grandes beneficios, como vivienda de lujo, hoteles, torres de oficinas y centros comerciales con diseños similares, que producen “un paisaje dominado por edificios voluminosos que no fomentan la urbanidad” (p. 783). Otros autores han demostrado también la generación de espacios urbanos fragmentados y excluyentes (Kozak & Feld, 2018; Ziccardi et al., 2020) que propician el desplazamiento de población y la gentrificación (Sánchez & Broudehoux, 2013; Rodríguez, 2021; Rodríguez & Cuenya, 2018).

En suma, el giro narrativo en torno a la construcción de la excepcionalidad, así como las variaciones en las prácticas de excepción y sus efectos espaciales, evidencian que, a pesar de su ubicuidad y aparentes semejanzas, los macroproyectos no operan como políticas urbanas diseminadas mecánicamente de un lugar a otro, sino como políticas que experimentan mutaciones y resignificaciones en función de los actores involucrados y de las dinámicas de los contextos locales allí a donde llegan (Silvestre & Jajamovich, 2022).

### **Metodología**

La información que sustenta este trabajo fue recolectada entre 2020 y 2022. La investigación se desarrolló con un enfoque cualitativo inspirado en el pluralismo metodológico (DeLyser & Sui, 2014). Los métodos de investigación empleados incluyen entrevistas semiestructuradas, observación de campo y análisis textual (Baxter, 2020). Fueron entrevistados profesionales de las entidades involucradas en la formulación y gestión del GPU, habitantes de barrios vecinos, investigadores en temas urbanos, líderes de ONG y organizaciones sociales de base. Para la revisión documental y el análisis textual se consideró un conjunto heterogéneo de documentos relacionados con el macroproyecto, como normativa urbana, planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, sitios oficiales de las instituciones promotoras del proyecto, prensa y material multimedia. Esta combinación de múltiples fuentes documentales generadas en diferentes momentos permitió rastrear el proceso de construcción de los marcos de excepcionalidad que soportan el macroproyecto y su evolución en el tiempo. La observación se hizo en diferentes momentos para identificar sobre el terreno los avances en la ejecución del macroproyecto y contrastar la información recogida en los documentos y entrevistas. Igualmente, las diferentes visitas a campo permitieron evidenciar las transformaciones espaciales que se iban produciendo en la zona y también la relación de las intervenciones urbanísticas con las áreas adyacentes.

La sistematización y análisis se hizo mediante el procedimiento de triangulación de la información entre los diversos métodos y fuentes (Cisterna, 2005). Por último, se hizo la triangulación de la información con las dimensiones de análisis (narrativas, prácticas y espacialidades) que habían sido construidas previamente.

## El Gran Malecón del Río de la Magdalena

El Gran Malecón del Río (GMR) es un ambicioso proyecto de renovación urbana a orillas del río Magdalena, considerado la principal arteria fluvial de Colombia, que nace en el suroccidente del país y desemboca en el mar Caribe. La promotora del proyecto es Barranquilla, la cuarta ciudad colombiana en importancia, que cuenta con 1.206.319 habitantes y, junto al resto del Departamento del Atlántico, aporta el 4,44% del PIB nacional (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2022). Actualmente, como el resto del país, Barranquilla está tratando de recuperar sus indicadores socioeconómicos al menos a las cifras previas a la pandemia. La pobreza afecta al 35,7% de la población y la desigualdad –según el coeficiente de Gini– es de 0,47. El desempleo es del 10,4% y el nivel de ocupación alcanza el 56,2% (Alcaldía de Barranquilla, 2023).

Durante los últimos años, Barranquilla se ha consolidado como la ciudad más importante del Caribe colombiano. Desde finales del siglo XX, la ciudad ha experimentado un proceso de reestructuración económica caracterizado por la disminución de la actividad industrial y la creciente importancia de otros sectores, como la construcción, la gestión inmobiliaria y el turismo (Duque Franco & Silva, 2021). En este proceso se enmarca el desarrollo del GMR. Durante el período 2016-2019, la realización del macroproyecto se convirtió en una prioridad para el gobierno de la ciudad. El GMR abarca un área de más de 200 hectáreas, que incluye varios barrios marginales, terrenos objeto de disputas relacionadas con usos y derechos de propiedad, así como la antigua zona industrial de Barranquilla, en donde aún permanecen algunas fábricas y bodegas que resisten al proceso de reestructuración económica y de relocalización de industrias en municipios vecinos (Figura 1).

FIGURA 1 | Infraestructura industrial en el área del Gran Malecón del Río Magdalena

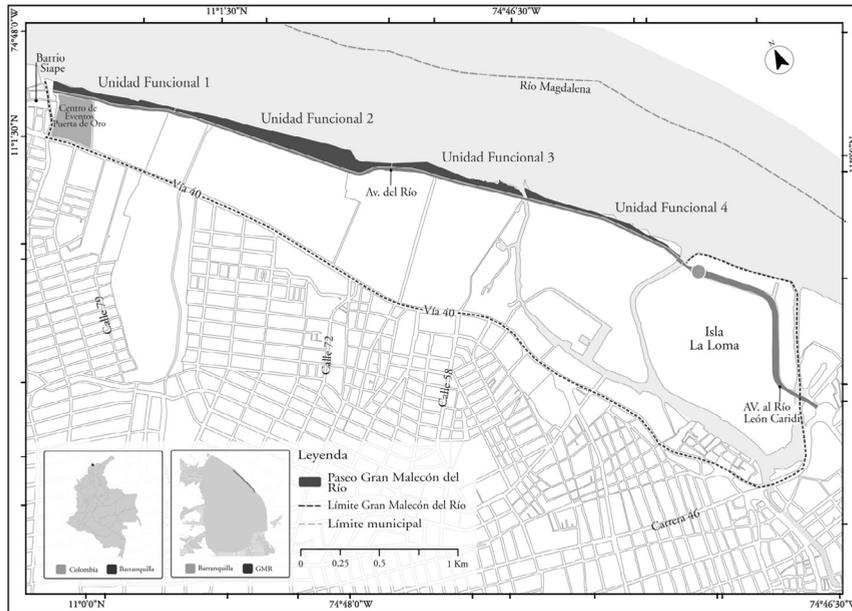


FUENTE: FOTOGRAFÍAS DE LA AUTORA

El macroproyecto, concebido como una gran operación para el cambio de usos y la generación de suelo urbano, tiene como bandera el gran malecón, un paseo de cinco kilómetros de longitud que conecta dos puntos de referencia en el nuevo desarrollo urbanístico de Barranquilla: de un lado, el centro de eventos y convenciones Puerta de Oro, próximo a Siape, un barrio tradicional de pescadores con graves problemas

de pobreza y exclusión: y de otro, la isla La Loma, cercana al centro histórico, con un área de 96 hectáreas en donde está prevista la construcción de viviendas, oficinas y locales comerciales (Figura 2).

**FIGURA 2 | Gran Malecón del Río Magdalena – Unidades funcionales**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

El malecón comprende una avenida de doble calzada, plazas, ciclovías, senderos peatonales, espacios deportivos, comerciales y culturales. Está dividido en cuatro zonas denominadas unidades funcionales, de las cuales las dos primeras operan desde finales de 2019 e incluyen un sector gastronómico, uno recreativo y otro deportivo. En la segunda unidad se construyó la Caja de Cristal, un pabellón para la celebración de eventos nacionales e internacionales que se inauguró con la Asamblea del BID realizada en marzo de 2021 (Figura 3). La tercera unidad estaba destinada inicialmente a actividades deportivas y la cuarta a servicios culturales. Sin embargo, todavía no se han construido equipamientos en ninguna de las dos y está previsto que desde finales de 2022 se inicie la intervención urbanística (Alcaldía de Barranquilla, 2022).

Tras una inversión pública del orden de los 159,7 millones de dólares para la construcción de la vía y el paseo del GMR, se espera incentivar la intervención del sector privado y la dinamización inmobiliaria. Han sido anunciados varios proyectos de iniciativa privada que incluyen hoteles, vivienda de lujo, torres de oficinas, centros de negocios, centros comerciales y complejos de entretenimiento y espectáculos. Sin embargo, hasta ahora ninguno de ellos ha logrado materializarse, algo que, según entrevistados de la entidad encargada de la gestión del macroproyecto,

obedece a los efectos de la pandemia del Covid-19 y al lento proceso de reactivación económica posterior.

**FIGURA 3 | Paseo del Gran Malecón del Río Magdalena**



FUENTE: FOTOGRAFÍAS DE LA AUTORA

### **Gran Malecón del Río Magdalena: narrativas, prácticas y espacios de excepción**

#### **‘Volver al río’: la narrativa de la excepcionalidad**

En la promoción del GMR se plantea que el desarrollo del macroproyecto le permitiría a Barranquilla ser más competitiva, insertarse en los circuitos internacionales y atraer visitantes, empresas e inversores (Alcaldía de Barranquilla, 2016). Esta narrativa ha sido reforzada por otra que alude a la necesidad de recuperar la relación de la ciudad con el río Magdalena, que a la postre ha resultado más potente para justificar y legitimar el macroproyecto. La fundación de la ciudad y su condición de puerto están determinadas por el río. Hasta comienzos del siglo xx, el puerto de Barranquilla fue el principal centro de intercambios comerciales de Colombia con Europa y Estados Unidos; fue también la puerta de entrada de migrantes y orientó la modernización y el crecimiento urbano de la ciudad (Bell Lemus, 2014). Sin embargo, según apunta uno de los entrevistados, esta relación orgánica entre la ciudad y el río se vio alterada durante el siglo xx y parte del XXI debido a la confluencia de factores diversos, como la propia hidrodinámica del río, que ha ido generando una serie de islas y playones; el patrón de crecimiento urbano experimentado desde comienzos del siglo xx, que fue alejando a la ciudad del río; la desaparición de la navegación comercial en los años sesenta, que afectó la interacción cotidiana con el Magdalena como medio de comunicación y transporte, sumado al establecimiento, durante la primera mitad del siglo xx, de una infraestructura industrial y portuaria que se configuró como una especie de barrera entre el río y el resto de la ciudad (Ospino Contreras, 2003, 2012).

Desde la década de 1990, diversos actores sociales del entorno académico y cultural de Barranquilla habían defendido la necesidad de restablecer la relación de la ciudad con el río. En las discusiones sobre los planes de desarrollo y el plan de ordenamiento territorial, se empezó a introducir el tema desde las perspectivas

urbanística, ambiental y cultural. Ello se hizo, en algunos casos, con el argumento de que la idea de facilitar el acceso de los ciudadanos al río era una forma de garantizar el derecho a la ciudad; y en otros, en la erosión en la identidad de los barranquilleros debido a la falta de conexión con el río. Sin embargo, estas propuestas solían chocar con los intereses de sectores económicos y propietarios de la zona, que defendían el carácter netamente portuario e industrial de los predios próximos al río (Iriarte Diazgranados, 2012). Mientras tanto, para buena parte de la ciudadanía, el río aparecía como un espacio vetado, prohibido, inaccesible y completamente ausente tanto de su vida cotidiana como de su propia identidad barranquillera (Iriarte Diazgranados, 2012, 2013).

Por tanto, cuando la administración presenta el macroproyecto como una forma de recuperar la relación histórica de Barranquilla con su río, está apelando a una iniciativa valorada y apreciada socialmente. Está generando una “atmosfera afectiva” (Yu, 2019, 2020) capaz de despertar emociones, sentimientos de identidad y apego por el lugar que son cruciales para la justificación del proyecto, conseguir el respaldo de la opinión pública y, posteriormente, tomar las decisiones de orden normativo y técnico necesarias para su implementación.

El alcalde Alejandro Char, como promotor del megaproyecto, tuvo un papel central en la construcción de esta atmósfera afectiva:

Siempre soñé con mi Barranquilla mirando hacia el río, como lo hacen las grandes capitales del mundo. Ese sueño, compartido quizás por todos los barranquilleros, nos dio la inspiración para atrevernos a hacer realidad, en la última década, esta inmensa galería a cielo abierto donde podemos contemplar una de las obras maestras de la naturaleza: el río Grande de la Magdalena. Aquí, en esta ribera hermosa de nuestra capital de vida, le rendimos homenaje al sendero del agua que marcó nuestro origen y nuestro destino; a la avenida mágica por donde llegaron –a todo vapor– los matices y sabores del mundo que tanto gusto le han dado a nuestra tierra. El Gran Malecón del Río es nuestra apuesta en el presente por una ciudad con futuro, un ambicioso desarrollo urbano y natural de cinco kilómetros de largo que hemos diseñado como desembocadura social y económica de la nueva Barranquilla. (Gran Malecón del Río, 2018)

Con esta narrativa, que ha sido una constante antes, durante y después de la construcción del malecón, se ha defendido y reforzado el carácter excepcional del proyecto. Es la materialización de un sueño compartido, el reconocimiento a los orígenes e identidad de Barranquilla definidos por su relación con el río Magdalena. Pero, al mismo tiempo, es el protagonismo del río en la transformación de la ciudad y en su proyección nacional e internacional. Por tanto, la alusión a la competitividad no desaparece, sino que se ensambla con la recuperación de la relación ciudad-río:

Nuestro malecón es un escenario de esa ciudad atractiva y próspera que queremos mostrarle al mundo porque lo tiene todo. Con el Puerta de Oro y la Caja de Cristal, seguiremos consolidándonos como destino turístico de eventos y negocios. (Secretario de Desarrollo Económico) (Alcaldía de Barranquilla, 2020).

La atmósfera afectiva creada en torno a volver la ciudad hacia el río, a diferencia de la alusión a la competitividad, aparece como algo más próximo, inmediato y tangible con lo que la población puede sentirse identificada. Empero, las referencias a la competitividad y al posicionamiento de la ciudad por sí solas resultan insuficientes como argumentos para justificar el desarrollo de macroproyectos; de ahí la necesidad de hacer referencia a los afectos, a la identidad, al orgullo o al eventual ‘beneficio público’ del proyecto como estrategias de legitimación y respaldo (Boland et al., 2017; Lehrer & Laidley, 2008; Yu, 2019).

### Prácticas de excepción

La construcción narrativa de la excepcionalidad soporta el despliegue de las prácticas de excepción (Baptista, 2013). Para la formulación y ejecución del Gran Malecón, las prácticas de excepción han girado en torno a dos campos de acción: la conformación de la arquitectura institucional necesaria para el diseño e implementación del macroproyecto; y la flexibilización, formulación y aplicación de la normativa urbana. Con respecto a la arquitectura institucional, la planeación y gestión del GMR ha estado a cargo de dos empresas de naturaleza cuasi pública, sujetas a las disposiciones del derecho mercantil y con un amplio margen de maniobra y flexibilidad. Ellas son la Empresa de Desarrollo Urbano de Barranquilla y del Caribe S.A. (EDUBAR), una empresa de economía mixta que actúa como planificadora, gestora, contratista y operadora en planes parciales,<sup>2</sup> programas de reasentamiento, proyectos de renovación y de valorización urbana en los que se incluye el GMR; y el Centro de Eventos y Exposiciones, que en 2016 cambió su objeto social para convertirse en la Empresa de Desarrollo Caribe Puerta de Oro, una sociedad accionaria con participación pública mayoritaria, orientada a la estructuración y desarrollo de proyectos urbanos, que también funciona como banca de inversión regional (Torres, 2016). Hasta ahora, el principal proyecto en el que ha intervenido esta sociedad ha sido el GMR, encargándose de la coordinación técnica, la gestión predial y la administración del espacio construido (Puerta de Oro, 2022). Debido a su carácter mixto, ninguna de las dos empresas está obligada a informar o rendir cuentas ante la ciudadanía, de suerte que, una vez asegurada la transferencia de los recursos, sus respectivos equipos han tenido un inmenso poder y control sobre el macroproyecto y, en general, sobre el proceso de transformación urbana.

De otra parte, la Alcaldía de Barranquilla, argumentando el carácter estratégico del macroproyecto, ha flexibilizado, modificado y, en algunos casos, eludido la aplicación de la normativa urbana para facilitar su operacionalización (Tabla 1). Como se mencionó antes, el GMR está dividido en cuatro unidades funcionales, cada una para un uso y destinación específicos (gastronomía, recreación, deporte y cultura). Las unidades funcionales no están reglamentadas como instrumento de planeación territorial, son una figura adoptada por EDUBAR para el diseño e implementación del proyecto. Es un mecanismo de contratación aplicado desde

2 Instrumentos de planeación establecidos por la Ley de Desarrollo Territorial 388 de 1997, que desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano, en suelo de expansión urbana; o las que daban desarrollarse mediante macroproyectos, unidades de actuación urbanística y otras operaciones urbanas especiales.

2014 por la Agencia Nacional de Infraestructura como estrategia para optimizar la ejecución del programa de cuarta generación de concesiones viales promovido por el gobierno nacional (Semana, 2019). Según la administración de Barranquilla, la figura de las unidades funcionales facilita la subdivisión del proyecto en fases independientes cuyo progresivo diseño, contratación y ejecución permiten que vayan siendo habilitadas y dispuestas para el uso público. Como práctica de excepción, la creación de las unidades funcionales se basa en un criterio de eficiencia para acelerar el proceso de implementación del proyecto, que “permite reducir acciones y costos de operación [...] y se han convertido en la muestra real de un proyecto ejecutado con mayor eficiencia y mejores resultados” (Alcaldía de Barranquilla, 2017, s.p.). Uno de los entrevistados, experto en planificación urbana, señalaba que “con las unidades funcionales, la administración está evitando la creación de unidades de actuación urbanística, que es lo que procede según la Ley 388 de 1997” (Entrevista personal, agosto 20 de 2021).

Asimismo, según la reglamentación colombiana y lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de la ciudad, el desarrollo de diferentes zonas del macroproyecto requería la formulación de uno o varios planes parciales para la gestión asociada y concertada del suelo; no obstante, la construcción del Centro de Eventos y Convenciones, que limita con el barrio Siape y que fue la primera intervención destacada del GPU, se hizo sin haber diseñado el debido plan parcial. De esta manera, la Alcaldía evitó la consulta ciudadana y el debate con los habitantes de Siape sobre la pertinencia, localización y carácter prioritario del proyecto (Brieva, 2013).

**TABLA I | Prácticas de excepcionalidad en torno a la normativa urbanística**

NORMATIVA	PRÁCTICA DE EXCEPCIONALIDAD	DESCRIPCIÓN
Ley 388 de 1997	Flexibilización	Reemplazo de la figura de Unidad de Actuación Urbanística por la de Unidad Funcional
POT Barranquilla Decreto 0212 de 2014	Participación y concertación	Aprobación de la modificación del POT mediante decreto
	Soluciones particulares	Creación de la figura de los PEC con una reglamentación específica.
	Cambio usos de suelo	Cambio de uso de suelo industrial por mixto (residencial, comercial y equipamientos) La isla La Loma pasa a ser suelo urbano de desarrollo y consolidación.
Ley 388 de 1997 / POT Barranquilla Decreto 0212 de 2014	Elusión / Participación y concertación	Desarrollo del Centro de Eventos y Convenciones sin formulación de plan parcial

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Pero la práctica de excepción que ha resultado más polémica tiene que ver con la inclusión y los usos asignados a la isla La Loma. Se trata de un terreno de 96 hectáreas considerado el principal polo de desarrollo de la ciudad, que ha sido objeto de disputas y demandas tanto administrativas como penales. En primer lugar, un grupo de familias reclama la propiedad de unos predios que en 2008 fueron catalogados

como baldíos, asentados en suelo urbano y propiedad del Distrito de Barranquilla. En segundo lugar, EDUBAR emitió en 2016 una serie de resoluciones para expropiar otro predio a las mencionadas familias. La empresa basaba la expropiación en la necesidad del terreno para su urbanización, según lo establecido en el plan parcial Barranquillita, La Loma, Barlovento, aprobado en 2005, y en el cumplimiento del principio de ordenamiento territorial que privilegia el interés colectivo sobre la propiedad privada (De La Hoz, 2018). Según las familias denunciantes, las indemnizaciones no corresponden al valor real y el proceso de expropiación debe declararse nulo por problemas de procedimiento (Cuartas, 2018; Cuestión Pública, 2021). Adicionalmente, está la discusión en torno a los usos asignados a La Loma dentro del macroproyecto. Este fue uno de los temas más sensibles en la modificación del POT expedida en 2014. El plan crea la figura de los Polígonos Especializados para la Competitividad (PEC) para intervenir en determinadas zonas de la ciudad mediante “normas específicas”. De los cinco PEC propuestos, tres corresponden a la ribera del río, dos están destinados a actividades portuarias y el PEC Río lo está para el desarrollo urbano de la isla La Loma (Alcaldía de Barranquilla, 2014). Los líderes ambientales entrevistados denuncian el grave impacto ecosistémico que provocaría la urbanización de La Loma. La isla, al ser parte del estuario deltaico de la llanura de inundación del río Magdalena, próxima a su desembocadura, funciona como una barrera de protección natural para la ciudad y, por tanto, no debería urbanizarse, sino constituirse como suelo de protección ambiental (*El Herald*, 2014a; Otero, 2015). Se considera que la entonces alcaldesa Elsa Noguera aprobó el POT mediante decreto para evadir la concertación con el Concejo de la ciudad que defendía los usos paisajísticos y recreativos de La Loma (*El Herald*, 2014b; Pallares, 2022).

Las disputas derivadas de la adopción de estas prácticas de excepción han provocado cambios en la planeación y un estancamiento en la ejecución de este componente del macroproyecto. Inicialmente en esa zona estaba prevista la construcción del Centro de Eventos y Convenciones, que acabó edificándose en el otro extremo del malecón. Igualmente, en La Loma está previsto un ambicioso proyecto para estimular el desarrollo urbano en la ribera del río que incluye una nueva sede de la alcaldía, 3500 viviendas, oficinas, centros comerciales e incluso muelles para marinas. El proyecto, que ya estaba en manos de la empresa promotora Covein SAS y que contaría con la participación de las cinco principales firmas constructoras del país, está completamente frenado (*El Herald*, 2016). Mientras tanto, desde mediados de 2022, la alcaldía y la Empresa Puerta de Oro han anunciado la intervención de estos últimos tramos del GMR, enfatizando en que se construirán de manera más armónica con la naturaleza, con la cercanía al río, y que habrá más espacios de contemplación, bosques y zonas verdes (Alcaldía de Barranquilla, 2022).

### **Un contexto político favorable**

Tanto la construcción de la narrativa de excepcionalidad como el despliegue de las prácticas de excepción han sido posibles por la existencia de un contexto político favorable. En los años noventa y comienzos de los años dos mil, Barranquilla tenía graves problemas de gobernabilidad y legitimidad asociados al clientelismo y la corrupción, a tal punto que la ciudad fue declarada en quiebra. Sin embargo,

la situación empezó a cambiar a partir del primer periodo de gobierno del alcalde Alejandro Char, elegido mediante voto popular. Su gestión comenzó a mostrar resultados por el saneamiento de las finanzas públicas y la ejecución de diferentes proyectos. Char culminó entonces su administración con un respaldo ciudadano del 91% (Invamer, 2019), pero, dado que en Colombia no es posible la reelección inmediata de alcaldes, para el siguiente período fue elegida Elsa Noguera, quien había sido la secretaria de Hacienda durante el gobierno de Char. Posteriormente, en 2016 Char volvió a ser elegido alcalde y en 2019 fue elegido Jaime Pumarejo, quien, a su vez, había sido gerente de Ciudad, una especie de oficina asesora de alto nivel con carácter empresarial creada por el propio Char. Según el director de una ONG entrevistado, “aunque desde 2008 ha habido una continuidad política en el gobierno, no existe un proyecto de ciudad a largo plazo” (Entrevista personal, agosto 19 de 2021).

Los tres alcaldes forman parte de la elite política y económica de Barranquilla. Alejandro Char es miembro de una de las familias más poderosas del Caribe colombiano, propietaria del Grupo Empresarial Olímpica (abarca una cadena de supermercados, emisora radial, equipo de fútbol y un banco propio), incluido entre las quinientas empresas más grandes de Latinoamérica (*América Economía*, 2021). Esta elite económico-política participa también en firmas consultoras, inmobiliarias y del sector de la construcción con una fuerte presencia en la región y en La Florida (EUA), algunas de las cuales intervienen en el macroproyecto.<sup>3</sup>

En 2016, cuando se promovió el macroproyecto, el alcalde Char contaba con una aceptación ciudadana superior al 85% (Invamer, 2019). Esa favorabilidad, soportada también en la buena imagen que se tenía de su primera administración, permitió la creación de las condiciones óptimas para que la narrativa de recuperar la relación con el río calara en la ciudadanía y que se adoptaran sin mayor oposición las medidas excepcionales. La propuesta tampoco encontró objeciones en el Concejo Distrital, que en marzo de 2016 le confirió plenos poderes al alcalde para el desarrollo del macroproyecto, incluyendo la autorización para transferir a EDUBAR los recursos necesarios para su ejecución (Concejo Distrital de Barranquilla, 2016). Este contexto político favorable, sumado a la narrativa de un malecón para todos los barranquilleros, que devolvía a la ciudad la identidad perdida y que sería motivo de orgullo colectivo, facilitó la puesta en marcha del proyecto, y –según una de las entrevistadas– impidió que las voces discordantes tuvieran eco, inhibiendo cualquier oposición o posible contestación (Entrevista personal, septiembre 17 de 2021).

De otra parte, prácticas como la subdivisión del GMR en unidades funcionales han sido también estrategias para el rédito político. Al tratarse de un proyecto de largo plazo, la ejecución por tramos independientes le permitió al alcalde exhibir resultados del macroproyecto al finalizar su administración, difundirlo como proyecto bandera y modelo de gestión para el resto del país y tratar de rentabilizarlo para sus fallidas aspiraciones presidenciales en 2022.

---

3 Alejandro Char es una figura polémica en el contexto político nacional por las diferentes investigaciones y procesos abiertos en su contra, relacionados con casos de corrupción, abuso de función pública e irregularidades electorales.

### Espacialidad y formas urbanas de la excepción

La consolidación urbana de los macroproyectos puede tardar décadas, especialmente cuando no están relacionados con la celebración de un evento específico. Actualmente el Gran Malecón se encuentra en desarrollo; de hecho, el paseo por el río, la inversión pública que funciona como efecto demostrativo, con la que se busca apalancar la acción de los privados, todavía no está completamente terminado. Igualmente, dos de los proyectos inmobiliarios más publicitados, que representan las aspiraciones de la transformación de la zona y el posicionamiento internacional de Barranquilla, no terminan de concretarse. El primero es Arena del Río, un complejo multifuncional que combina un escenario para eventos deportivos, conciertos y diversos espectáculos con palcos y apartamentos de lujo, un hotel, locales comerciales y de entretenimiento, estudios de música, cine y televisión y un club de negocios. Este complejo, promovido por una firma propiedad del exbeisbolista Édgar Rentería, es presentado como el 'único' de sus características en Latinoamérica y tendrá una inversión aproximada de 414 millones de dólares (Arena del Río, 2022). Inicialmente iba a ser construido en la cuarta unidad funcional dedicada a servicios culturales; sin embargo, a comienzos de 2022 cambió su ubicación, y ahora estará más próximo al Centro de eventos y convenciones y será desarrollado en dos etapas (Figura 4)<sup>4</sup>. El otro proyecto es el *World Trade Center Barranquilla* (WTC), que, según la información promocional, dispone de 18.500 m<sup>2</sup> para la construcción de oficinas, un hotel, un centro comercial y vivienda. Contará con una inversión cercana a los 120 millones de dólares y será operado por un consorcio de empresas dedicadas al sector inmobiliario con sede en Miami<sup>5</sup> (WTCBarranquilla, 2021). Sin embargo, tras perder las disputas legales con un edificio de copropiedad en Barranquilla por tener el mismo nombre, el futuro del proyecto es incierto (*Impacto News*, 2021). Mientras estos y otros proyectos se materializan, en las inmediaciones del malecón ha ido apareciendo una serie de complejos de vivienda de alta densidad promovidos por las principales firmas constructoras del país, que utilizan como reclamo la proximidad y las vistas al GMR.

FIGURA 4 | Publicidad proyecto Arena del Río



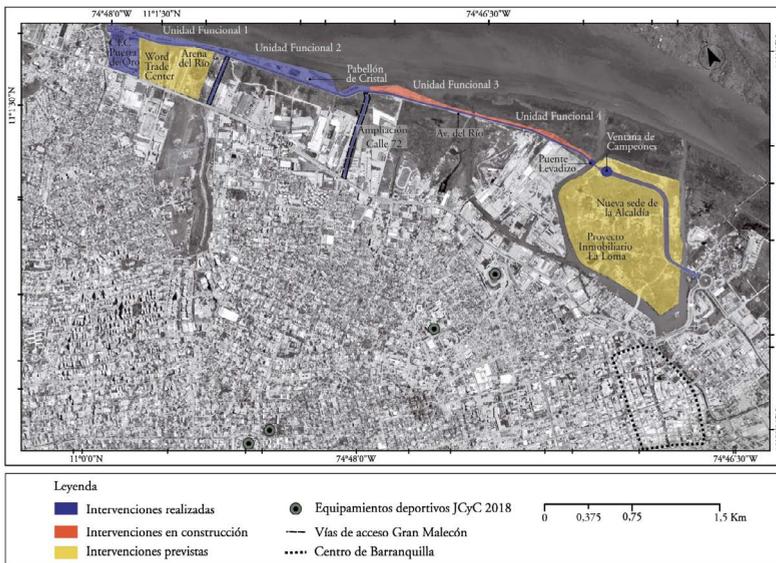
FUENTE: IZQ.: EL ESPECTADOR, 2020. DER.: FOTOGRAFÍA DE LA AUTORA

- 4 A comienzos de mayo de 2023, la firma promotora del complejo Arena del Río emitió un comunicado en el que informaba sobre la cancelación del proyecto debido a circunstancias macroeconómicas que afectaron su viabilidad financiera.
- 5 Latam Projects Inc, Apogee Commercial Enterprises y Proyectos Latam sas.

Las prácticas de excepción han hecho del Gran Malecón un espacio en constante mutación, pero también rodeado de incertidumbre. Además de los proyectos que no terminan de concretarse o que han cambiado su emplazamiento dentro de la zona, también se han modificado algunas de las intervenciones definidas inicialmente para las unidades funcionales; se han construido elementos como el pabellón de cristal, que no estaba previsto, y otras intervenciones puntuales de espacio público, que algunos entrevistados ven como “improvisación” o como un afán por introducir elementos en el Malecón para mantener el interés entre ciudadanos y potenciales inversores. Una de esas intervenciones es la llamada ‘ventana de campeones’, un conjunto escultórico donado por una compañía ligada al sector de la construcción, en vidrio, para rendir homenaje al equipo de fútbol de la ciudad, propiedad de la familia Char. Con el singular monumento, construido en la prolongación del GMR hacia el sector de La Loma, se busca generar un hito en el malecón para atraer visitantes.

Frente a la relación del macroproyecto con la ciudad existente, a pesar de la apertura de varias vías de acceso, se evidencia una falta de articulación morfológica y funcional con otras intervenciones urbanas, como los equipamientos deportivos construidos en el marco de la celebración de los Juegos Centroamericanos y del Caribe en 2018 o con el centro de la ciudad (Figura 5). De hecho, según algunos entrevistados, la priorización del GMR relegó a un segundo plano intervenciones previstas en el POT, como la renovación del centro histórico o la construcción y fortalecimiento de equipamientos culturales, como el Museo del Caribe. De otra parte, está la relación entre el GMR y los barrios próximos, como Siape, donde los pobladores entrevistados ven con recelo los cambios en la zona, la potencial valoración de sus viviendas y los incrementos en los impuestos.

FIGURA 5 | Configuración espacial Gran Malecón del Río Magdalena



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Resumiendo, la espacialidad generada por el macroproyecto es un híbrido, un 'ensamble' (McFarlane, 2011) en el que convergen los proyectos difundidos a través de imágenes digitales en modelos 3D o en vallas publicitarias y la materialidad de la ciudad existente y de lo que efectivamente se ha construido como parte del macroproyecto. Es un ensamble formado por el río, lotes vacíos, antiguas fábricas y bodegas abandonadas, alguna chimenea industrial todavía activa, el barrio de Siape con sus casas de pescadores y el espacio intervenido con sus dotaciones, paisajismo y mobiliario. El GMR es un espacio provisional, que está en una suerte de transición entre un pasado lejano de relación ciudad-río, un pasado más reciente asociado a la industria, al abandono, y un futuro promisorio de una ciudad que 'vuelve al río'.

### Discusión y conclusiones

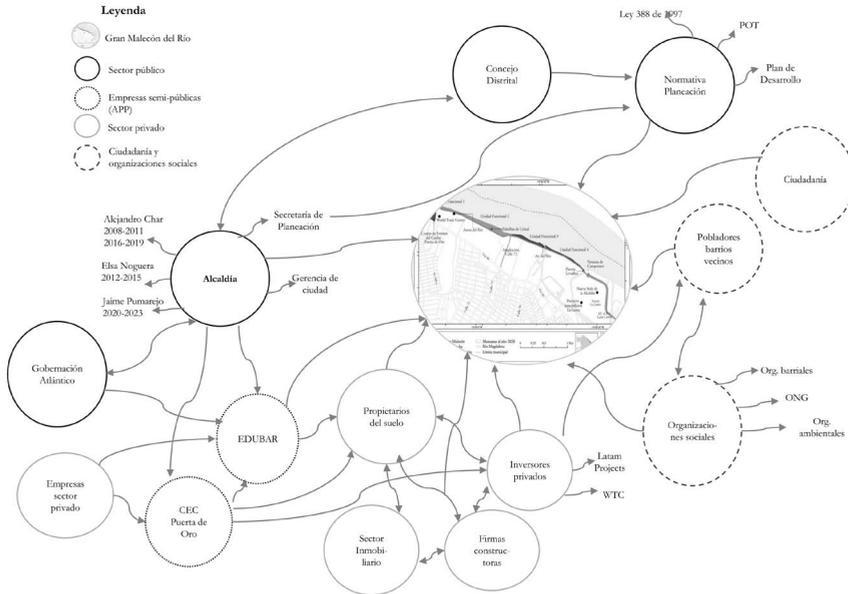
La literatura sobre macroproyectos de renovación urbana ha hecho énfasis en su carácter ubicuo y ha determinado que la excepcionalidad es uno de sus rasgos distintivos. Sin embargo, los contextos y las dinámicas subyacentes en torno a la constitución de los regímenes de excepción han sido poco estudiados. En este sentido, aunque este trabajo dialoga con una amplia literatura sobre macroproyectos urbanos (p.e. Kozak & Feld, 2018; Swyngedouw et al., 2002; Ziccardi & Ramírez, 2020), aporta nuevos elementos de análisis y evidencia empírica sobre los procesos de construcción de la excepcionalidad desde la perspectiva de las narrativas, las prácticas y las formas urbanas.

El análisis del proyecto de regeneración urbana del GMR en Barranquilla muestra que las narrativas de excepcionalidad, que sirven de sustento a los macroproyectos, no están motivadas exclusivamente por la racionalidad y el imperativo de la competencia entre ciudades, sino que también, de forma deliberada, apelan a sentimientos de identidad y pertenencia, a emociones que se definen y adquieren sentido en función del contexto urbano particular (Yu, 2020). En la creación de esta atmósfera afectiva resulta central la insistencia en el carácter emblemático del macroproyecto (Rodríguez et al., 2001), que, en el caso del GMR, es asociado a la imagen de una ciudad que se transforma, se reconcilia con su pasado y reorienta su desarrollo urbano, económico y social hacia el río.

Igualmente, el trabajo muestra que el desarrollo de macroproyectos, y en especial de *waterfronts*, no responde a la reproducción mecánica del tipo de intervención fetiche del urbanismo neoliberal, sino que requiere de unas condiciones políticas y socioeconómicas favorables. En el caso de Barranquilla, estas condiciones están dadas por un alcalde con altas tasas de aceptación ciudadana, una oposición política nula, la confianza del sector privado, el respaldo de la elite regional a la cual pertenece y el beneplácito del gobierno nacional (Figura 6). En este marco, la promoción del macroproyecto justificado en la doble retórica de la competitividad y la relación con el río fue bien recibida por parte de la ciudadanía, que podría reafirmar su identidad en torno al río y disfrutar de un espacio público. y también por el sector privado y los gremios, para los que el malecón representaba una oportunidad de negocio. La retórica insistente e invariable sobre la necesidad de recuperar la relación con el río,

sumada al efecto demostrativo generado por la construcción de las primeras obras del GMR, menguaron las eventuales voces críticas o escépticas.

**FIGURA 6 | Mapa de actores Gran Malecón del Río Magdalena**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Sin embargo, el análisis realizado indica también que algunas de las prácticas de excepción se encuentran en una frontera difusa entre lo legal y lo ilegal. Las singulares interpretaciones de la administración sobre los tiempos y procedimientos definidos en la normativa, que impidieron la participación ciudadana en la discusión del macroproyecto, a pesar del reclamo de algunos sectores, no afectaron su implementación. No obstante, las denuncias penales y demandas administrativas relacionadas con la propiedad del suelo y el pago de indemnizaciones en el sector de La Loma han paralizado completamente la ejecución de uno de los proyectos con los que se buscaba incentivar el desarrollo urbano en el GMR y, además, han reavivado el debate sobre las prácticas corruptas que históricamente han permeado al gobierno de la ciudad. Este par de ejemplos ilustra que las prácticas de excepción también pueden ser objetadas, aunque las respuestas y los efectos sobre el macroproyecto en su conjunto resulten dispares.

Las narrativas y las prácticas de excepción inciden en el espacio y las formas urbanas. Aunque el desarrollo urbano previsto en torno al GMR no se ha materializado, ha dado lugar a un espacio híbrido, provisional, inmerso en el lento proceso de convertirse en el emblema de la transformación de la ciudad. Las variaciones en las destinaciones de las unidades funcionales, los cambios de emplazamiento de algunas intervenciones o la inclusión de otras no previstas inicialmente, evidencian

que los macroproyectos son complejos sistemas adaptativos que cambian dinámicamente (Yu, 2020). La actual morfología urbana del GMR es una expresión de lo que Flyvbjerg (2007, p. 6) denomina “la paradoja de los macroproyectos” para referirse al hecho de que cada vez se construyen más macroproyectos, a pesar de que muchos generan elevados costes y pobres réditos.

En definitiva, abordar la excepcionalidad como característica de los GPU, y también como marco de análisis, permite reflexionar sobre la normalización de la excepción en el planeamiento urbano y ratifica la importancia de reconocer que los macroproyectos no operan como meras réplicas o implantaciones locales de tendencias globales, sino que son procesos urbanos espacialmente situados y que, por tanto, están condicionados por la configuración de actores, dinámicas y prácticas locales.

### Agradecimientos

Los resultados presentados en este artículo se enmarcan en la investigación “Urbanismo neoliberal en el Caribe colombiano. Grandes Proyectos Urbanos en la ciudad de Barranquilla”, financiado por la convocatoria Orlando Fals Borda 2019. Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de Colombia.

Agradezco a todas las personas entrevistadas por su disposición y valiosos aportes para el desarrollo de este trabajo.

### Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2005). *State of Exception*. University of Chicago.
- Alcaldía de Barranquilla. (2014). *Plan de Ordenamiento Territorial 2012-2032. Documento Técnico de Soporte. Libro I. Componente General*. <https://www.barranquilla.gov.co/transparencia/normatividad/politicas-lineamientos-y-manuales/plan-de-ordenamiento-territorial>
- Alcaldía de Barranquilla. (2016). *Plan de Desarrollo Distrital 2016-2019*. Barranquilla: Capital de Vida.
- Alcaldía de Barranquilla. (2017, julio 10). Gran Malecón del río Magdalena sigue avanzando con adjudicación de unidades funcionales 3 y 4. <https://bit.ly/3EGAr5>
- Alcaldía de Barranquilla. (2020, octubre 12). *El Gran Malecón: modelo nacional de reactivación de cara al río*. <https://www.barranquilla.gov.co/desarrolloeconomico/gran-malecon-modelo-nacional-reactivacion-barranquilla>
- Alcaldía de Barranquilla. (2022, agosto 25). *La ‘corona’ ambiental del Gran Malecón del Río: fases 3 y 4 le apuestan a la conexión con el medioambiente*. <https://www.barranquilla.gov.co/secretaria-general-del-distrito/la-corona-ambi>
- Alcaldía de Barranquilla. (2023, enero 31). *Barranquilla redujo su desempleo a 10,4 % y consolida indicadores positivos en la lucha contra la desigualdad y la pobreza*. <https://bit.ly/43AT3d9>

- América Economía*. (2021, agosto 11). Conozca las 500 mayores empresas de América Latina 2021. *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/multilatinas/conozca-las-500-mayores-empresas-de-america-latina-2021>
- Arantes, O., Maricato, E. & Vainer, C. (2000). *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Vozes.
- Arena del Río. (2022). *El futuro es ahora. Sé parte del entretenimiento*. <https://arenadelrio.com>
- Baptista, I. (2013). Practices of exception in urban governance: Reconfiguring power inside the State. *Urban Studies*, 50(1), 39-54. <https://doi.org/10.1177/0042098012453858>
- Baxter, J. (2020). Text and textual analysis. En *International Encyclopedia of Human Geography* (2ª ed., pp. 239-243). <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102295-5.10872-8>
- Beletzky, I. A. (2017). Grandes proyectos de transformación urbana: sus impactos, beneficios y perjuicios. *Hábitat y Sociedad*, 10, 245-268. <https://doi.org/10.12795/habitatsociedad.2017.i10.14>
- Bell Lemus, C. (2014). Barranquilla y la modernización del delta del río Magdalena (1842-1935). *Revista M*, 11(1), 52-65. <https://doi.org/10.15332/rev.m.v11i1.952>
- Boland, P., Bronte, J. & Muir, J. (2017). On the waterfront: Neoliberal urbanism and the politics of public benefit. *Cities*, 61, 117-127. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.08.012>
- Brenner, N. (2019). *New urban spaces. Urban theory and the scale question*. Oxford University Press.
- Brieva, H. (2013, junio 5). ¿Y Siape cómo queda? *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/y-siape-como-queda-112754>
- Brownill, S. (2013). Just add water: waterfront regeneration as a global phenomenon. En L. Michael & J. McCarthy (Eds.), *The Routledge Companion to Urban Regeneration* (pp. 45-55). Routledge.
- Castro Coma, M. (2011). Del sueño olímpico al proyecto Porto Maravilha: el “eventismo” como catalizador de la regeneración urbana a través de grandes proyectos urbanos. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 3(2), 211-227. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193121369006>
- Cisterna, F. (2005). Categorización y triangulación como procesos de validación de la información en investigación cualitativa. *Theoria*, 14(001), 61-71. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29900107>
- Concejo Distrital de Barranquilla. (2016). *Acuerdo 0005-16*. <https://www.concejodebarranquilla.gov.co/acuerdos-2016>
- Cuartas, P. (13 de octubre de 2018, octubre 13). La Loma que se pelean en Barranquilla. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/investigacion/la-loma-que-se-pelean-en-barranquilla-article-817836>
- Cuenya, B. (2011). Grandes proyectos y sus impactos en la centralidad urbana. *Cadernos Metrópole*, 13(25), 185-212. <https://doi.org/10.1590/5987>
- Cuenya, B. & Corral, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 37(111), 25-45. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612011000200002>
- Cuestión Pública*. (2021, enero 21). La Loma, el plan urbanístico que enreda al Clan Char y a la procuradora Margarita Cabello. *Cuestión Pública*. <https://cuestionpublica.com/la-loma-el-plan-urbanistico-que-enreda-al-clan-char-y-a-la-procuradora-margarita-cabello>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Cuentas Nacionales Departamentales. Producto Interno Bruto por Departamento. Base 2015*. [Conjunto de datos]. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cuentas-nacionales/cuentas-nacionales-departamentales>
- De La Hoz, A. (2018, septiembre 23). La Loma: pleitos por predios superan los \$371 mil millones. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/barranquilla/la-loma-pleitos-por-predios-superan-los-371-mil-millones-545204>
- DeLyser, D. & Sui, D. (2014). Crossing the qualitative quantitative chasm III: Enduring methods, open geography, participatory research, and the fourth paradigm. *Progress in Human Geography*, 38(2), 294-307. <http://dx.doi.org/10.1177/0309132513479291>
- Díaz Orueta, F. (2015). Megaproyectos urbanos y modelo de ciudad. El ejemplo de Madrid Río. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, 19(9), 179-200. <https://doi.org/10.30972/crn.1919813>
- Duque Franco, I. & Silva, L. Á. (2021). Sistema urbano colombiano: evolución y cambios recientes. En F. Maturana Miranda & J. W. Montoya (Eds.), *Sistemas urbanos en América Latina, el Caribe y Estados Unidos. Un balance en los albores del siglo XXI* (pp. 225-254). Universidad Nacional de Colombia.
- El Espectador*. (2020, noviembre 10). Arena del Río, el complejo multifuncional que será construido en Barranquilla. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia/barranquilla/arena-del-rio-el-complejo-multifuncional-que-sera-construido-en-barranquilla-article>
- El Heraldo*. (2014a, febrero 24). Visión oficial de La Loma como polo urbanístico crea polémica. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/local/vision-oficial-de-la-loma-como-polo-urbanistico-crea-polemica-144108>
- El Heraldo*. (2014b, marzo 7). Alcaldesa Noguera adopta el POT por decreto. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/local/alcaldesa-adopta-por-decreto-el-pot-145368>
- El Heraldo*. (2016, septiembre 23). Cinco firmas comprometen proyectos por \$1 billón en La Loma. *El Heraldo*. <https://www.elheraldo.co/edicion-impresa/cinco-firmas-comprometen-proyectos-por-1-billon-en-la-loma-287062>
- Fainstein, S. (2008). Mega-projects in New York, London and Amsterdam. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 768-785. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00826.x>
- Flyvbjerg, B. (2007). Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 34(4), 578-597. <https://doi.org/10.1068/b321>
- Follmann, A. (2015). Urban mega-projects for a “world-class” riverfront – The interplay of informality, flexibility and exceptionality along the Yamuna in Delhi, India. *Habitat International*, 45(P3), 213-222. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.007>
- Gogishvili, D. & Harris-Brandts, S. (2020). Coinciding practices of exception in urban development: mega-events and special economic zones in Tbilisi, Georgia. *European Planning Studies*, 28(10), 1999-2019. <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1701995>
- Gran Malecón del Río. (8 de noviembre de 2018, noviembre 8). *Historia del Gran Malecón*. <https://granmalecon.com/historia>

- Gray, N. & Porter, L. (2015). By any means necessary: urban regeneration and the “State of Exception” in glasgow’s Commonwealth games 2014. *Antipode*, 47(2), 380-400. <https://doi.org/10.1111/anti.12114>
- Impacto News*. (2021, octubre 5). Edificio World Trade Center de Barranquilla recuperó su nombre tras conflicto judicial internacional. *Impacto News*. <https://bit.ly/3EDQY6s>
- Invamer. (2019, diciembre 4). 25 años del poll. Ficha técnica. *Gallup #134*. [https://issuu.com/damg22/docs/051500190000\\_poll\\_\\_134](https://issuu.com/damg22/docs/051500190000_poll__134)
- Iriarte Diazgranados, M. (2012). *Presencia del río Magdalena en el imaginario social de los barranquilleros estratos 4 y 5 de la ciudad de Barranquilla*. Tesis para optar por el grado de Magíster en Comunicación. Universidad del Norte, Colombia.
- Iriarte Diazgranados, M. (2013, septiembre 7). *Barranquilla y el río (I). Las dos orillas*. <https://www.las2orillas.co/barranquilla-el-río-i>
- Jajamovich, G. (2019). Grandes proyectos urbanos alternativos o alternativas a los grandes proyectos urbanos: una revisión a partir del concepto de *just city*. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 28(2), 394-407. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v28n2.72090.1>
- Kennedy, L. (2015). The politics and changing paradigm of megaproject development in metropolitan cities. *Habitat International*, 45(P3), 163-168. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.07.001>
- Kozak, D. & Feld, N. (2018). Grandes proyectos urbanos y su relación con la ciudad: El caso de Puerto Norte (Rosario, Argentina). *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 44(133), 187-210. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612018000300187>
- Lehrer, U. & Laidley, J. (2008). Old mega-projects newly packaged? Waterfront redevelopment in Toronto. *International Journal of Urban and Regional Research*, 32(4), 786-803. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00830.x>
- Lovering, J. (2007). The relationship between urban regeneration and neoliberalism: Two presumptuous theories and a research agenda. *International Planning Studies*, 12(4), 343-366. <https://doi.org/10.1080/13563470701745504>
- Lungo, M. (2005). Grandes proyectos urbanos. Una visión general. *Urbana*, 10(37), 15-43. [http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev\\_urb/article/view/5583](http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_urb/article/view/5583)
- Marrero-Guillamón, I. (2011). London 2012: espacio de excepción. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 3(2), 179-190. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193121369004>
- McFarlane, C. (2011). *Learning the city: Knowledge and translocal assemblage*. Wiley-Blackwell.
- Murray, M. J. (2017). *The urbanism of exception. The dynamics of global city building in the twenty-first century*. Cambridge University Press.
- Ong, A. (2004). The Chinese axis: Zoning technologies and variegated sovereignty. *Journal of East Asian Studies*, 4(1), 69-96. <https://www.jstor.org/stable/23417963>
- Ong, A. (2006). *Neoliberalism as exception: Mutations in citizenship and sovereignty*. Duke University Press.
- Ortiz, C. (2014). Grandes proyectos urbanos en Colombia: ¿Implementando o desmontando la agenda de la reforma urbana? En J. W. Montoya, R. Hidalgo, P. Brand & L. Pérez (Eds.), *Metropolizaciones Colombia-Chile: experiencias de Bogotá, Medellín, Santiago y Concepción* (pp. 259-283). Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Arquitectura.

- Ospino Contreras, P. (2003). El desarrollo urbano de Barranquilla y su dinámica regional 1777-1993. En L. Sánchez Bonnet (Ed.), *Barranquilla. Lecturas urbanas* (pp. 3-44). Observatorio del Caribe Colombiano - Universidad del Atlántico.
- Ospino Contreras, P. (2012). ¿Cómo se perdió el río? *Viacuarenta. Revista de Investigación, Arte y Cultura*, 11-12, 90-93.
- Otero, A. (2015). Impacto socioeconómico y ambiental: Isla La Loma, margen occidental del río Magdalena en Barranquilla. *Procesos Urbanos*, 2(2), 90-100. <https://doi.org/10.21892/2422085X.87>
- Pallares, A. (16 de junio de 2022). Caso 'La Loma': citaron a señalados por vicios de forma en el POT de Barranquilla. *W Radio*. <https://www.wradio.com.co/2022/06/16/caso-la-loma-citaron-a-senalados-por-vicios-de-forma-en-el-pot-de-barranquilla>
- Perrone, M. G. N. (2019). La regeneración urbana implementada en Guayaquil y Barcelona. Desvelando la retórica proyectual del espacio público. *Bitácora Urbano Territorial*, 29(3), 91-100. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.70047>
- Puerta de Oro Empresa de Desarrollo Caribe. (2022). *Proyectos*. <https://www.puertadeoro.org/casos-de-exito>
- Rodríguez, A., Moulaert, F. & Swyngedouw, E. (2001). Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, xxxiii(129), 409-425. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75045>
- Rodríguez, G. M. (2021). Grandes Proyectos Urbanos, gentrificación y desplazamientos en Buenos Aires, 1991-2010. *Revista de Urbanismo*, (45), 67-86. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2021.60678>
- Rodríguez, G. M. & Cuenya, B. (2018). Derivaciones del gran proyecto Puerto Norte en el barrio Refinería de la ciudad de Rosario, Argentina, 2001-2010. *Papeles de Población*, (96), 255-286. <http://dx.doi.org/10.22185/24487147.2018.96.21>
- Sánchez, F. & Broudehoux, A. M. (2013). Mega-events and urban regeneration in Rio de Janeiro: Planning in a state of emergency. *International Journal of Urban Sustainable Development*, 5(2), 132-153. <https://doi.org/10.1080/19463138.2013.839450>
- Semana. (2019, octubre 19). La razón de ser de las Unidades Funcionales. *Revista Semana*. <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/el-pais-si-fluye/articulo/que-son-las-unidades-funcionales-en-los-proyectos-de-vias-4g/637202>
- Silvestre, G. & Jajamovich, G. (2022). The afterlives of urban megaprojects: Grounding policy models and recirculating knowledge through domestic networks. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(7), 1455-1472. <https://doi.org/10.1177/23996544221082411>
- Sotomayor, L. (2015). Equitable planning through territories of exception: the contours of Medellín's urban development projects. *International Development Planning Review*, 37(4), 373-397. <https://doi.org/10.3828/idpr.2015.23>
- Swyngedouw, E., Moulaert, F. & Rodriguez, A. (2002). Neoliberal urbanization in Europe: Large-scale urban development projects and the new urban policy. *Antipode*, 34(3), 542-577. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00254>
- Torres, O. (2016, marzo 16). Ceec pasó a ser Empresa de Desarrollo del Caribe. *El Heraldito*. <https://www.elheraldo.co/economia/puerta-de-oro-del-caribe-cambia-su-objeto-social-empresa-de-desarrollo-del-caribe-248872>

- Vainer, C. B. (2011). Cidade e Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Observatório Dos Conflitos Urbanos*, 1-15. <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/handle/123456789/193>
- Valverde, M. (2009). Laws of the street. *City and Society*, 21(2), 163-181. <https://doi.org/10.1111/j.1548-744X.2009.01020.x>
- WTCBarranquilla. (2021). *World Trade Center Barranquilla*. <https://wtcbarranquilla.com>
- Yu, S. J. (2019). Can affective atmospheres justify megaprojects? A case study of the 'Asia New Bay Area' in Kaohsiung, Taiwan. *Emotion, Space and Society*, 31, 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.emospa.2019.01.003>
- Yu, S. J. (2020). The emergence of 'performative planning': a case study of waterfront regeneration in Kaohsiung, Taiwan. *International Planning Studies*, 25(4), 409-426. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1627184>
- Ziccardi, A., Bautista, J., Luna, J., Gómez Camargo, C. & Sánchez Vieyra, M. (2020). El Gran Proyecto Urbano de Santa Fe, Ciudad de México. En B. Cuenya, P. Elinbaum, & A. Ziccardi (Eds.), *Grandes Proyectos Urbanos. Conceptos clave y casos de estudio* (pp. 75-103). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ziccardi, A. & Ramírez, M. (2020). Los grandes proyectos urbanos: una revisión conceptual. En B. Cuenya, P. Elinbaum & A. Ziccardi (Eds.), *Grandes Proyectos Urbanos. Conceptos clave y casos de estudio* (pp. 11-33). Universidad Nacional Autónoma de México.

# Judicialización y política urbana: Ciudadanos, políticos y jueces en la suspensión de *Transmilenio por la Séptima* en Bogotá

**Sergio Montero.** Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia.

**Luisa Sotomayor.** York University, Toronto, Canadá.

**RESUMEN** | Este artículo analiza la suspensión del proyecto de transporte BRT *Transmilenio por la Carrera Séptima* de Bogotá a través de demandas judiciales. Con base en 23 entrevistas y una revisión de documentos legales y judiciales, mostramos cómo la creciente judicialización de la planeación urbana en Bogotá está reconfigurando las formas de hacer política urbana, abriendo nuevas formas de incidir en decisiones de ciudad y empoderando a ciertos actores y discursos en la gobernanza urbana. En este caso, propietarios, ciudadanos educados de clase media y políticos lograron suspender el proyecto y defender sus intereses y visiones de ciudad a través de la movilización de conocimiento legal. El artículo concluye resaltando la necesidad de conceptualizar mejor las posibilidades y límites de la judicialización para democratizar la planeación y la política urbana, algo que no se ha tratado con la suficiente atención en los estudios urbanos latinoamericanos.

**PALABRAS CLAVE** | planificación urbana, política urbana, transporte urbano.

**ABSTRACT** | *This article analyzes the suspension of the Transmilenio BRT transport project on the 7th Avenue of Bogotá through legal actions. Based on 23 interviews and a review of legal and judicial documents, we show how the growing judicialization of urban planning in Bogotá is reconfiguring urban politics, opening new ways of influencing city decisions and empowering certain actors and discourses in urban governance. In this case, property owners, educated middle-class citizens, and politicians were able to suspend the project and defend their interests and visions of the city through the mobilization of legal knowledge. The article concludes by highlighting the need to better conceptualize the possibilities and limits of judicialization to democratize urban planning and policy, something that has not been given sufficient attention in Latin American urban studies.*

**KEYWORDS** | *urban planning, urban policy, urban transportation.*

Recibido el 29 de noviembre de 2022, aprobado el 4 de enero de 2023.  
E-mails: s.montero@uniandes.edu.co | sotomay@yorku.ca

## Introducción

En 2016, Enrique Peñalosa anunció el proyecto estrella de su segunda administración pública como alcalde de Bogotá: la construcción de una nueva línea de *Transmilenio* por la Carrera Séptima, la avenida más icónica de la ciudad. El anuncio consolidaba la continuación del modelo de transporte rápido basado en buses (BRT o *Bus Rapid Transit*) que ha imperado en Bogotá desde que el propio Peñalosa inaugurara el sistema *Transmilenio* en el año 2000. Tras diecisiete años como consultor internacional promocionando la construcción de BRT por todo el mundo, Peñalosa era elegido alcalde de Bogotá en 2016 y volvía para ejecutar el modelo por el que había sido reconocido globalmente. El proyecto de *Transmilenio* por la Carrera Séptima (TM7), sin embargo, generó una fuerte oposición en diferentes sectores de la ciudad, especialmente entre algunos residentes de la futura troncal de bus en la localidad de Chapinero, representantes políticos contradictores de Peñalosa y varios grupos ciudadanos organizados, que lograron suspender el proyecto estrella del alcalde a partir de demandas judiciales.

La suspensión de TM7 por vía judicial no es un caso aislado en Colombia. En años recientes, un número cada vez mayor de proyectos y planes urbanos ha sido modificado o paralizado a través de intervenciones legales, tanto por decisiones judiciales como por actuaciones de los organismos de control y auditoría. Si bien la creciente judicialización de la política no es una dinámica nueva ni en Colombia ni en el resto de América Latina (Kapiszewski & Newman, 2022; Sieder et al., 2016), la movilización del derecho en asuntos de planeación urbana se ha vuelto mucho más visible en los últimos años (Sotomayor et al., 2023). El aumento en las intervenciones de actores legales y judiciales en conflictos urbanos en Colombia está relacionado con la ampliación constitucional de los mecanismos de acceso a la justicia (García Villegas, 2012), como las acciones populares o las acciones de tutela que trajo la nueva Constitución de 1991 (Porrás-Santanilla & Fleischer, 2023). Pero también se debe a una ola más reciente de medidas y reformas legales anticorrupción que, desde la década de 2010, ha facilitado el acceso de la ciudadanía tanto a la información pública, como a recursos ante organismos de control y auditoría pública y administrativa (Agüero & Montero, 2023; Escallón Arango, 2014).

En este contexto, planteamos la siguiente pregunta de investigación: ¿De qué manera la creciente judicialización de la planeación urbana en Bogotá está reconfigurando la incidencia ciudadana en las decisiones sobre la ciudad? Para responder a esta pregunta, combinamos conceptos y métodos provenientes de la planeación urbana, los estudios sociolegales y los estudios urbanos latinoamericanos, con relación a una pregunta clásica en los estudios sobre política urbana: ¿quién gobierna la ciudad? (Dahl, 1961). Para ello recolectamos datos a través de una combinación de métodos cualitativos que incluyeron 23 entrevistas semiestructuradas, observación de varios procesos legales y una revisión de documentos legales y material digital en medios de comunicación y redes sociales entre 2017 y 2022. Esta metodología nos permitió identificar y analizar a diferentes actores involucrados en la suspensión del proyecto TM7, así como las prácticas y mecanismos legales y judiciales que usaron para incidir en esa decisión.

A través del análisis de la suspensión de TM7 en Bogotá, esta investigación contribuye a un debate sobre la reconfiguración de la gobernanza y la política urbana en el contexto de la neoliberalización, democratización y descentralización del Estado (Caldeira & Holston, 2015; MacLeod & Jones, 2011; Parnell & Robinson, 2012). La suspensión del proyecto TM7 por vía judicial permitió a un grupo de ciudadanos y políticos locales detener un proyecto bandera del alcalde, a pesar de la legitimidad global del BRT entre organizaciones filantrópicas y bancos internacionales de desarrollo. La creciente judicialización de la política urbana en Bogotá está, por tanto, lejos de apuntar a un momento pospolítico o dominado exclusivamente por lógicas neoliberales y tecnocráticas de gobierno (Swyngedouw, 2014). Más bien, el estudio del caso nos da un punto de entrada para entender un contexto más complejo, donde el tradicional paradigma tecnocrático y clientelista de gobierno que ha caracterizado a las ciudades latinoamericanas durante gran parte del siglo xx (Ziccardi, 2018) se encuentra en transición y se entrecruza con cambios constitucionales, legales, sociales y políticos que, en las últimas décadas, han profundizado tanto la neoliberalización (Delgadillo, 2012) como la democratización (Goldfrank, 2011) de las decisiones de ciudad. Nuestra investigación parte de una interpretación del poder como un proceso relacional, que puede analizarse desde las prácticas cotidianas alrededor del uso de instrumentos de política (Le Galès, 2011) y mecanismos legales (Valverde, 2012), en lugar de suponer la existencia del poder en ciertas personas u organizaciones predeterminadas.

El documento se divide en tres partes, además de esta introducción. En la primera revisamos debates clave que nos ayudan a contextualizar el fenómeno de la judicialización de la planeación urbana en América Latina. Posteriormente explicamos la metodología utilizada, basada en una combinación de métodos cualitativos. En la tercera parte analizamos las diferentes demandas, haciendo énfasis en cuatro actores a quienes la judicialización del proyecto dio un mayor protagonismo: 1) Ciudadanos educados de clase media que buscan incidir en torno a una visión deseable de ciudad; 2) Propietarios de un edificio de apartamentos de lujo preocupados por afectaciones a su propiedad; 3) Políticos y líderes con aspiraciones políticas que encuentran en las acciones judiciales una plataforma para incrementar su capital político; y 4) Jueces que deben tomar decisiones sobre planeación urbana, por lo general sin una formación al respecto. El artículo concluye resaltando algunos de los principales aspectos y contradicciones que conllevó el uso de mecanismos legales y judiciales en la suspensión de TM7, y concluye con algunas implicaciones para analizar la planeación urbana y las dinámicas de poder actuales en la ciudad latinoamericana.

### **Democratización y judicialización de la planeación urbana en América Latina**

En Latinoamérica, los marcos legales y las políticas de uso de suelo urbano han privilegiado históricamente los derechos de propiedad individuales (Azuela, 1989; Bonilla, 2019), limitando así las herramientas redistributivas del Estado y de la planeación para atender los retos de la urbanización informal, la segregación y las desigualdades urbanas (Angotti & Irazábal, 2017; Jaramillo, 2008). En respuesta a esto, en las décadas de 1970, 1980 y 1990, un movimiento de reforma legal buscó

aperturas para consolidar el control social de los procesos relacionados con la gestión del suelo y la propiedad, con criterios de equidad (Fernandes & Maldonado-Copello, 2009), democratizar las decisiones sobre la ciudad desde la participación ciudadana (Holston, 2007) y generar nuevos instrumentos de uso de suelo para materializar la “función social” de la propiedad (Goytia, 2023). Estos principios, inspirados en luchas sociales por el “derecho a la ciudad” (Wigle & Zárate, 2023), fueron plasmados o ahondados en varias de las nuevas constituciones y marcos legales latinoamericanos, como, por ejemplo, en el Estatuto de la Ciudad de Brasil (Caldeira & Holston, 2015) o la Ley 388 de 1997 de Colombia (Maldonado, 2008). En años recientes, países como Ecuador, Perú o Bolivia, también incorporaron o fortalecieron elementos de estas ideas en sus marcos legales (Blanc et al., 2022).

No obstante, el desfase entre los principios progresistas, redistributivos y participativos reflejados en estos nuevos marcos legales, por un lado; y, por otro, las realidades políticas y administrativas –con frecuencia excluyentes– que rigen en la práctica la implementación de los proyectos de planeación, ha creado un espacio de contención legal que está siendo cada vez más usado por diferentes tipos de actores para demandar, bloquear o suspender proyectos de planeación urbana. Asimismo, la adopción de una lógica neoliberal que privilegia el uso de mecanismos de mercado para atender temas de política social y urbana o que justifica el desplazamiento social a partir de proyectos de renovación urbana (López-Morales et al., 2012) ha estimulado ejercicios de reivindicación y defensa por parte de las comunidades a partir de acciones ciudadanas y legales (Hidalgo & Janoschka, 2014), así como la búsqueda propositiva de modelos alternativos de vivienda y propiedad (Davis & Fernández, 2020). En algunos casos, el espacio de contención de lo legal también responde a la gran complejidad de las normas urbanísticas y sus repetidas formulaciones, las cuales abren paso a diversas y contradictorias interpretaciones (Pérez, 2016). Estas contradicciones evidencian el abismo aún existente en América Latina entre la ciudad de la normativa y la ciudad de la vida urbana (Meneses, 2019), las diferentes visiones con las que se moviliza el “derecho a la ciudad” (Nogueira, 2020), así como la falta de diálogo entre los estudios urbanos y el derecho (Ángel-Cabo, 2021; Valverde, 2022).

Si bien la “judicialización de la política” –es decir, el uso de la rama judicial para resolver conflictos de carácter político– ha sido documentada ampliamente en América Latina (Botero et al., 2022; Kapiszewski & Newman, 2022; Sieder et al., 2016), los enfoques teóricos y metodológicos sociolegales sobre la planificación urbana han sido escasos, con la excepción de los debates alrededor del “derecho a la ciudad” (Ugalde, 2015); la regulación de la actividad estatal centralizada en el ámbito urbanístico, propia del caso cubano (Jordán Fernández, 2020); y estudios recientes en México, Argentina y Brasil desde lo ambiental (Azuela, 2016; Merlinsky, 2017; Pimentel Walker et al., 2020). Por tanto, frente a aproximaciones desde el Norte Global que conceptualizan las decisiones sobre planeación urbana como resultado inexorable de una lógica neoliberal y/o tecnocrática de gobierno (Swyngedouw, 2014), la creciente judicialización y reconfiguración de la gobernanza y política urbana latinoamericana contemporánea tiene lugar en un contexto más complejo, donde es importante incluir los diferentes cambios legales, sociales y

políticos que han incidido tanto en la neoliberalización como en la democratización de las decisiones de ciudad en América Latina (Caldeira & Holston, 2015; Marques, 2021). Aunque esta profundización democrática ha avanzado en los últimos años, también ha enfrentado importantes contradicciones. En los siguientes apartados revisamos dos de ellas: las fallas percibidas por los actores del caso en los procesos de participación distrital, y el mayor involucramiento de las clases medias educadas urbanas –y sus visiones de ciudad– en decisiones sobre planeación.

### **Contradicciones de la planeación participativa y el rol de las clases medias en la ciudad**

Aunque las reformas políticas y urbanas adoptadas desde los años noventa en América Latina buscaron generar mecanismos democráticos que acercaran al ciudadano a la toma de decisiones de ciudad a través de ejercicios participativos, en la práctica, dichos ejercicios enfrentaron limitaciones típicas de la gobernanza deliberativa “desde arriba”, tales como las fallas en el diseño de los procedimientos participativos, las inequidades en la participación y la influencia de lógicas clientelistas e intereses económicos y políticos arraigados (Hernández, 2010). Así, la participación por canales institucionales termina sucediendo de forma tokenística o consultiva, a través de escenarios de “socialización” de proyectos ya establecidos, fórmula que no permite una incidencia real. En Bogotá, esto ha generado un desencanto entre la ciudadanía (Vásquez González, 2020), y ha motivado el incremento del uso de estrategias legales y judiciales tanto por parte de quienes tienen los recursos económicos y sociales (Sotomayor et al., 2023), como de quienes, a pesar de carecer de esos recursos, han aprendido a usar las herramientas legales “como una espada” (Porrás-Santanilla & Fleischer, 2023). Varios autores, sin embargo, han mostrado importantes limitaciones en el uso del litigio para asuntos urbanos, ya que tal recurso puede disminuir las oportunidades de negociación y deliberación (Herrera & Mayka, 2020), así como priorizar las causas de quienes pueden pagar mejores abogados y expertos legales (Landau, 2012; Rojas-Pinilla, 2019).

En la literatura norteamericana, la oposición a proyectos urbanos por parte de ciudadanos individuales u organizaciones de vecinos de clase media y alta que pueden ver afectadas negativamente sus propiedades se cita con frecuencia como NIMBY (*Not in My Back Yard*) o “No en mi patio trasero” (Schively, 2007). Común a varios puntos de vista NIMBY es una postura proteccionista hacia el valor de la propiedad, que se deriva de la frecuente reificación de los derechos de propiedad privada en las democracias liberales (Blomley, 2003). Quienes se oponen a nuevas infraestructuras o servicios con frecuencia se preocupan por la incidencia negativa que pueden tener en los valores de su propiedad o por sus impactos ambientales o estéticos negativos, argumentos que también se han relacionado con formas de discriminación racista y clasista (Lyon-Callo, 2001). Entre las tácticas utilizadas por los grupos NIMBY está cooptar las consultas y otros procesos de planeación participativa para prevenir una afectación directa (Einstein et al., 2019). A pesar de que la categoría de NIMBY está presente en debates y controversias urbanas en América Latina, en esta investigación nos desmarcamos del término NIMBY, no solo

porque pocos residentes urbanos latinoamericanos cuentan con un “patio trasero” en sus casas, sino también porque, como argumenta Melé (2016), suele ocultar la complejidad de los procesos políticos y de acción colectiva ligados a la ciudad que tienen lugar en América Latina.

En esta investigación, nos parece más relevante poner nuestro foco de análisis en un proceso más amplio: el significativo aumento de la clase media en las últimas dos décadas en América Latina (Hurtado-Tarazona et al., 2020; Uribe & Ramírez, 2019), el aumento de su interés en temas de ciudad y planeación urbana (Nogueira, 2020), y el desarrollo de nuevos imaginarios que la motivan a buscar nuevas formas de incidencia en la política urbana latinoamericana (Fuentes & MacClure, 2020). Así, frente a las tradicionales conceptualizaciones de la política urbana en América Latina como un enfrentamiento entre elites desterritorializadas vs. poblaciones vulnerables que defienden su territorio, creemos necesario prestarle mayor atención a la movilización social, legal y de imaginarios de la emergente clase urbana latinoamericana. Y aunque sin duda los propietarios de clase media urbana también recurren a la vía legal y judicial para defender sus intereses individuales (en una actitud similar a los NIMBY), nuestro análisis muestra cómo el conflicto sobre TM7 movilizó, además de a políticos y propietarios, a diferentes ciudadanos educados de las clases medias y medias-altas que se organizaron en defensa de sus visiones e imaginarios sobre el “deber ser” de la ciudad, y no necesariamente por afectaciones directas a su propiedad.

### ***Transmilenio: Auge y caída de un sistema***

*Transmilenio*, el sistema de transporte masivo a través de buses articulados de Bogotá, es el referente más conocido y extenso de *Bus Rapid Transit* (BRT) del mundo (Jacobsen, 2020). El sistema moviliza entre dos y cuatro millones de usuarios al día por doce corredores exclusivos. Durante los primeros años, *Transmilenio* contó con amplio apoyo de la ciudadanía al reducir el tiempo y costo de viaje, la polución, y mejorar la seguridad vial (Hidalgo & Gutiérrez, 2013). En un momento en el que un pésimo servicio de buses privados colapsaba a diario la ciudad, *Transmilenio* se estableció como una respuesta novedosa que capturaba la imaginación de los ciudadanos al centralizar el servicio, reducir tiempos de transporte y conectar la ciudad fragmentada (Gilbert, 2008). A nivel global, *Transmilenio* generó una imagen de éxito y “milagro urbano” que Peñalosa promovió a nivel global, con el apoyo de varias organizaciones filantrópicas, bancos de desarrollo y empresas de autobuses (Montero, 2020).

Después de más de veinte años de operación, lo que en su momento fue visto como el “estándar de oro” del BRT (Cervero, 2005), sufrió un declive público a nivel local (Gilbert, 2015). Actualmente, el reconocimiento global de *Transmilenio* contrasta con las quejas locales sobre la falta de inversión y mantenimiento, la percepción de malos manejos y escándalos de corrupción. A esto se suman las limitaciones reales del sistema para prevenir el hacinamiento y garantizar la frecuencia, capacidad y buen servicio de los buses, incluyendo garantías de seguridad de los viajeros frente al hurto, el asalto y el acoso sexual. En 2019, una encuesta de percepción ciudadana

fijó en 24% la proporción de ciudadanos satisfechos con *Transmilenio*, la cifra más baja entre todos los medios de transporte de la ciudad (Bogotá Cómo Vamos, 2019).

En 2016, tras ser elegido como alcalde por segunda vez, Enrique Peñalosa propuso una nueva línea de *Transmilenio* por la Carrera Séptima e inició el proceso para la construcción de TM7 entre las calles 32 y 200. El proceso planteaba una inversión de 1,74 billones de pesos<sup>1</sup> para ejecutarse en 118 meses. El proyecto de TM7 generó una fuerte oposición en varios sectores de la ciudad, especialmente entre algunos residentes de la futura troncal, contradictores políticos de Peñalosa, y varios grupos ciudadanos. Frente al descontento, los planeadores de transporte de Peñalosa se apegaron aún más a los argumentos técnicos de evaluación económica costo-beneficio a partir del número de viajes, dejando a un lado la participación ciudadana (Robertson, 2022).

La percepción negativa de *Transmilenio* y la falta de procesos de participación incidentes durante la alcaldía de Peñalosa generaron una coalición de ciudadanos, concejales y representantes políticos en contra del proyecto. El hecho de que este tuviera lugar en la Carrera Séptima, una de las calles más simbólicas de Bogotá, donde vive una parte importante de la clase media-alta educada bogotana, hizo también que se convirtiera en un foco importante de conflicto urbano. Ante la imposibilidad de resolver el conflicto por vía de la participación institucionalizada, la situación acabó resolviéndose –y bloqueándose– a través de demandas judiciales. En la siguiente sección analizamos cuatro acciones judiciales que fueron clave para suspender el proyecto TM7. Las agrupamos según los principales actores que estuvieron tras ellas: integrantes de un grupo ciudadano que se organizó en contra del proyecto (Comité Defendamos la Séptima), propietarios individuales de un edificio de apartamentos de lujo que iba a ser afectado por la obra (Altos de la Cabrera) y varios líderes políticos que se volcaron en el conflicto como una forma de ganar capital político.

### **Ciudadanía organizada: proteger los ideales de ciudad de una clase media educada**

El grupo ciudadano Defendamos la Séptima surgió en junio de 2016 en respuesta a una reunión de “socialización” del proyecto TM7 en la Universidad Javeriana, donde los asistentes quedaron frustrados por la incapacidad de tener incidencia real. Uno de los líderes rememora cómo surgió el grupo:

[...] cuando le preguntaron [a la gerente del proyecto] sobre la participación de la ciudadanía, ella dijo “es que ya hubo participación, porque Peñalosa ganó las elecciones y porque sus mayorías en el concejo toman las decisiones en Bogotá” [...] ahí yo cogí un cuaderno y un esfero. Tomé la palabra y dije: “Bueno, si acá no hay participación, hagamos nosotros participación. Anotemos los nombres, anotemos nuestros números y formamos un grupo de WhatsApp”. Ahí hicimos una primera reunión en la librería Wilborada... por ahí unas treinta o cuarenta personas. (Entrevista líder Defendamos la Séptima, 2020)

---

1 En 2016, el dólar estadounidense rondaba los 3000 pesos colombianos.

El comité fue conformado por residentes y comerciantes de la Carrera Séptima, así como por diversos ciudadanos, arquitectos urbanistas, abogados y otros profesionales no residentes en el corredor, a quienes les unía el fin de defender los “innegables valores históricos, urbanísticos y socioeconómicos” de dicha avenida. El comité se organizó alrededor de siete argumentos<sup>2</sup>:

1. *Transmilenio* no cabe por la Séptima.
2. El [Proyecto llevará a un] aumento considerable de la polución con afectación directa a la salud de los residentes en la zona.
3. El proyecto llevará al fin de la ciclovía por el tradicional corredor.
4. “La Séptima será una nueva Av. Caracas”.
5. Existe falta de rigurosidad en los estudios.
6. Los sobrecostos a los que está expuesta la obra por su indebida planeación.
7. El proyecto generará la afectación de propiedad privada con la expropiación de predios.

De estos argumentos, uno de los más visibles fue la percepción de que el sistema generaría una imagen de atraso, contaminación e inseguridad de la zona: una “carquización de la Séptima”. Esto hace referencia a la percepción entre muchos bogotanos de que el deterioro de la Av. Caracas, otrora también símbolo de la ciudad, se debió a la construcción de una troncal de *Transmilenio* en la década de los dos mil. Para el comité, que movilizó especialmente a ciudadanos y residentes de los barrios más pudientes de la Séptima (de la Calle 32 a la Calle 100), el argumento de que la Séptima no se volviera “otra Caracas” fue decisivo y tuvo también el apoyo de varios arquitectos y abogados. Diversos líderes políticos opositores de Peñalosa se unieron al grupo, que finalmente se constituyó como una veeduría ciudadana.

Organizados a través de cuatro subcomités (comunicaciones, logístico/finanzas, técnico y jurídico), el grupo inició una campaña en contra del proyecto a través de redes sociales (Facebook y Twitter, en particular), recogiendo firmas y convocando manifestaciones y plantones en la calle como el “Septimazo Climático” o el “Carnaval contra Transmilenio”. El importante debate público que lograron generar alrededor del tema en redes sociales y prensa atrajo la atención de diferentes políticos, concejales y líderes locales, que se unieron a la causa a pesar de ser de partidos distintos. Varios de nuestros entrevistados enfatizaron cómo esta alianza entre residentes y propietarios de la Séptima, profesionales y ciudadanos no residentes en dicha calle pero preocupados por su potencial deterioro y políticos de distintos partidos, fue posible gracias a la negativa de Peñalosa a generar espacios de participación incidente. Tras varios años de movilización ciudadana sin conseguir resultados factibles, decidieron recurrir a acciones legales y judiciales.

La primera acción judicial de este grupo fue una *acción popular* interpuesta en 2018 por una abogada constitucionalista, en la cual solicitaba la defensa del

2 Véase C. Camacho (s.f.), “La comunidad que se resiste al TransMilenio por la Séptima”. <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedialab/277626/la-comunidad-que-se-resiste-al-transmilenio-por-la-septima>

patrimonio cultural de la nación, que se vería afectado por las obras que implicaba el proyecto en el Parque Nacional. La demanda fue elaborada por la propia abogada, integrante del comité ciudadano aunque no residente en la Séptima, quien investigó el tema y redactó la acción legal en su tiempo libre. La demanda argumentaba la protección del Parque Nacional, ya que la construcción de una estación del proyecto se realizaría a lo largo de toda la fachada del parque, substrayendo 4000 m<sup>2</sup> de este y la tala de una gran cantidad de árboles. En su criterio, el parque, al ser patrimonio cultural de la nación, no podía ser objeto de dichas intervenciones sin la aprobación previa del Ministerio de Cultura. Además, argumentaba que el proyecto ignoraba el requerimiento del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en cuanto a contar con un Plan Director para intervenir en parques. La demanda señala afectación de los siguientes derechos e intereses colectivos: i) a la defensa del patrimonio cultural de la Nación; ii) al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; iii) al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; iv) a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; v) a la defensa del patrimonio público; y vi) a la moralidad administrativa.<sup>3</sup> La demanda incluía una solicitud de medida cautelar para detener el proceso de autorización de la intervención del parque por parte del Ministerio de Cultura.

Inicialmente el tribunal negó la solicitud de medida cautelar, porque consideró que no se acreditó apropiadamente. Sin embargo, en el trámite del recurso de reposición emitió el auto del 30 de mayo de 2019 en el que decretó la medida cautelar:

... en virtud del principio de precaución, debe decretarse la medida cautelar para salvaguardar la integridad de los bienes e intereses que representa y posee el Parque Nacional Enrique Olaya Herrera comoquiera que las obras de adecuación del sistema de *Transmilenio* por la Carrera Séptima conllevan su intervención y no se cuenta con un Plan Director.<sup>4</sup>

Frente a la anterior decisión, varias agencias locales de planeación presentaron recurso de apelación. Finalmente, el Consejo de Estado decretó que la expedición de las medidas cautelares se habían dado de forma irregular, por lo que las dejó sin efecto<sup>5</sup>.

De manera adicional, uno de los miembros fundadores del Comité Defendamos la Séptima presentó otra acción popular, asesorado por exabogados de la Corte Constitucional, los cuales colaboraron con el comité ofreciendo sus servicios por un costo sustantivamente menor, dado que conocían a varias personas del comité y tenían simpatía por la causa. Para financiar esa demanda, se realizó una colecta *crowdfunding* que recaudó 22 millones de pesos en seis meses. La demanda, sin

3 Consejo de Estado. Auto del 4 de febrero de 2020. Radicado 250002341000201800683-01. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

4 Consejo de Estado, Sección Primera, expediente 683 de 2020. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

5 Consejo de Estado. Auto del 4 de febrero de 2020. Radicado 250002341000201800683-01. Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez.

embargo, no logró medidas cautelares, ya que se centró en aspectos más de fondo que de forma (a diferencia de la del Parque Nacional). Como reconocieron varios de nuestros entrevistados, la enseñanza que estas dos demandas le dejó al Comité fue que en la vía judicial suele ser más efectivo cuestionar detalles específicos del proyecto (por ejemplo, la falta de consulta de un documento), que cuestionar el proyecto en sí mismo, ya que eso implicaría que el juez estaría imponiendo su conocimiento de política pública frente al Departamento de Planeación. Por tanto, el éxito de la demanda del Parque Nacional para conseguir medidas cautelares se debió a lo que una de las abogadas que entrevistamos denominó “irse por los laditos” (Abogado activista, 4.10.2020).

### **Copropietarios de Altos de la Cabrera: a la defensa de la propiedad y patrimonio privado**

Otra de las acciones judiciales clave para suspender TM7 fue la realizada por los copropietarios de Altos de la Cabrera, un edificio de apartamentos de lujo ubicado en la Calle 85 sobre la Av. Circunvalar, el cual iba a ser afectado por uno de los puentes del proyecto. Con expediente 2019-122, la acción popular interpuesta alegaba la afectación a derechos de los copropietarios del edificio. El caso ganó notoriedad en la prensa local porque en el edificio residían ciudadanos influyentes, incluyendo a un senador de la República. Según los demandantes, las obras generarían “afectaciones a sus derechos a un ambiente sano, la moralidad administrativa, la defensa del patrimonio público y la realización [...] de los] desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes”.<sup>6</sup> En este proceso judicial el juez les dio la razón a los copropietarios, decretando medidas cautelares el 21 de mayo de 2019 y suspendiendo el proceso licitatorio de TM7. Los argumentos fueron controversiales, ya que el despacho del juez sostuvo que el ancho de los andenes que se establecía en los diseños y el ancho de la vía en el tramo que pasa junto al edificio serían inferiores a los señalados en el POT, conclusión a la que llegó el juez utilizando él mismo la herramienta Google Earth para medir el ancho de la vía. El fallo del juez fue criticado por la alcaldía de Bogotá por la falta de proporcionalidad y de equidad en sus conclusiones, al favorecer a un pequeño grupo de ciudadanos pudientes e ignorar la necesidad de transporte público de quienes no cuentan con opciones adecuadas de movilidad.

Este caso muestra las contradicciones que pueden surgir cuando los jueces fallan demandas sobre planeación urbana. Como nos lo expresó un juez:

Muchos de los casos [de planeación urbana] son muy técnicos, y los tribunales a menudo carecen de los recursos y la experiencia necesarios [...]. Es muy peligroso si un juez no tiene la pericia, la conciencia y el empuje para hacer lo que es mejor, pero, al mismo tiempo, también el coraje para afrontar decisiones que no le corresponderían a un juez, sino a la administración. (Juez, entrevista 24.08.2020)

6 Coadyuvancia presentada por Asocapitales: [https://drive.google.com/file/d/1Jo73mQQ\\_Fq3hb\\_4\\_ivXbDQ-oDCavUV\\_9/view?usp=sharing](https://drive.google.com/file/d/1Jo73mQQ_Fq3hb_4_ivXbDQ-oDCavUV_9/view?usp=sharing)

En esta controversia, el Instituto de Desarrollo Urbano de Bogotá interpuso recurso de reposición y apelación, el primero de los cuales fue negado por el Juzgado y el segundo le correspondió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Posteriormente, el 23 de julio de 2019 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de todo el proceso al considerar que el Juzgado 49 Administrativo de Bogotá violó los derechos de contradicción y defensa al no vincular a la compañía encargada de diseñar el proyecto.

### **Concejales y senadores: demandar obras controvertidas para ganar capital político**

Dado la gran atención mediática y de opinión pública que los proyectos de transporte, y en particular *Transmilenio*, desatan en Bogotá, diversos senadores del país, así como concejales de Bogotá, participaron en la controversia alrededor de TM7. Además de declaraciones en redes sociales y prensa y su apoyo a grupos ciudadanos, como el comité Defendamos la Séptima, varios senadores y concejales también realizaron demandas judiciales de manera directa. La cuarta acción judicial que analizamos en esta sección, y que finalmente detuvo definitivamente el proyecto, fue interpuesta por un senador de la República.

Frente a este proceso licitatorio de TM7, tres congresistas de diferentes partidos ya habían interpuesto una acción popular conjunta el 23 de noviembre de 2018.<sup>7</sup> Esta acción popular no tuvo trámite debido a que el juzgado resolvió rechazar la demanda, al considerar que no se presentaron pruebas suficientes y alegando errores de forma. Sin embargo, en marzo de 2019 y ante el fracaso de esa acción popular, uno de los senadores interpuso una nueva acción popular, con expediente 2019-095, ante el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá. Una de sus motivaciones para realizar la nueva demanda fue el hecho de que observó “una movilización muy genuina de la población alrededor del proyecto” (Senador, entrevista 9.02.2020). Ante la inminente adjudicación del proyecto de TM7, la acción popular se interpuso alegando la violación de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el medioambiente sano, y buscando la protección del patrimonio público. La acción popular planteaba que la implementación del sistema de TM7 podría generar graves afectaciones a la salud de los ciudadanos, dada la adquisición de buses contaminantes. La alcaldía de Peñalosa aclaró posteriormente que la troncal de la Séptima sería la primera en contar con buses eléctricos.<sup>8</sup>

Otro de los argumentos en la demanda estaba relacionado con la afectación al patrimonio público que podría representar la implementación del proyecto, pues no había estudios suficientes que demostraran su pertinencia. Un tercer argumento sostuvo que el proyecto planteado por la Alcaldía contenía graves errores de planeación, al afectar derechos adquiridos a través de planes parciales aprobados

7 Esta acción judicial le correspondió al Juzgado 46 Administrativo de Bogotá y se tramitó bajo el radicado 2018-00490.

8 Ver en: <https://plazacapital.co/ciudadania/3427-transmilenio-por-la-carrera-septima-impactos-adicionales-a-la-movilidad>

anteriormente que habían establecido infraestructura para tranvías (no BRT). La solicitud de medida cautelar se basó en la violación del principio de planeación, ya que –a juicio del demandante– había un alto grado de improvisación en los diseños que, además, no se armonizaban con los planes parciales existentes en las zonas por donde pasaría la Troncal de la Séptima. Al respecto señala la demanda que “el nivel de improvisación y la falta de detalle en cuanto a armonizar los planes parciales con los diseños, impone la necesidad inmediata de suspender el proceso licitatorio IDU-LP-SGI-014-2018 para que la administración distrital evite un detrimento patrimonial cuantioso al momento de ejecutar las obras a contratar”.

Sobre estos puntos, el senador señaló:

La jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido prolífica en que los problemas serios, gruesos de planeación son insubsanables en una licitación y más aún de este tamaño... La experiencia nos muestra que los problemas de planeación son el preludio de los casos de corrupción más sonados [...]. Entonces nosotros pudimos demostrar que no hubo esa debida planeación y [...] la acción popular ya iba –digamos– con una bala marcada, y era una bala de plata. (Senador, entrevista 9.02.2020)

El cuarto argumento de la acción popular era la existencia de un conflicto de intereses por parte del alcalde de Bogotá, dada su relación con el Institute for Transportation and Development Policy (ITDP), organización dedicada a la promoción de sistemas BRT en el mundo y en cuyo consejo Enrique Peñalosa ha tenido cargos. La acción popular incluyó una solicitud de medida cautelar de urgencia para suspender la licitación del proyecto.

Finalmente, otro movimiento clave que hizo el senador fue invocar a la Procuraduría General de la Nación, que en 2019 también llamó a suspender el proceso licitatorio por posibles inconsistencias con el plan parcial de renovación urbana El Pedregal. Sobre esta intervención de la Procuraduría, el senador señaló:

[...] un actor fundamental en un inicio fue el Procurador General de la Nación. Yo acudí donde el Procurador, que tiene una función preventiva [y le dije] aquí se va a adjudicar algo, y estamos anunciando que va a haber un detrimento. Hay problemas de planeación y no tiene alternativa distinta la procuradora de solicitar la suspensión mientras se logra la armonización... Dentro de la misma Procuraduría hubo un sector que trató de ponerle palos en la rueda y unas cosas ahí todas rebuscadas, leguleyadas, decir que sí, que no, porque había que levantar la suspensión, pero, digamos, el viceprocurador y el procurador estuvieron muy informados de estos esfuerzos dentro de su propia entidad y lograron frenar eso. (Senador, entrevista 9.02.2020)

La Procuraduría declaró que la falta de planeación y armonización de los proyectos podría generar un detrimento patrimonial y demoras en la construcción de la troncal de *Transmilenio*. En su comunicado oficial, la Procuraduría afirmó que la petición de suspender el proceso licitatorio se hizo “en aras de preservar el ordenamiento

jurídico, evitar un posible detrimento al patrimonio público y una afectación a la calidad de vida de los habitantes de Bogotá”.<sup>9</sup>

El 29 de agosto de 2019, el Juzgado 23 Administrativo de Bogotá decretó la medida cautelar de urgencia solicitada por el senador el 5 de marzo de 2019, lo cual implicó la suspensión del proyecto licitatorio. En las medidas cautelares se indica que no existe “un estudio que armonice los diseños existentes con todos los planes parciales que se desarrollan sobre esa emblemática vía”. Aunque el gobierno local interpuso un recurso de apelación ante esta decisión, el 18 de noviembre de 2019 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió confirmar la decisión del Juzgado 23, al sostener que “de adjudicarse las obras [...] se infringe el principio de planeación”. Al ser el artífice de la demanda final que frenó el proceso, este senador ganó capital político, entendido este como la capacidad de ser “conocido y reconocido” gracias al carisma, trayectoria o cualidades específicas propias (Alcántara Sáez, 2017). El caso muestra también cómo los jueces en Colombia son vulnerables tanto a presiones de estamentos judiciales más altos sobre decisiones que puedan ser controversiales, como al lobby por parte de políticos. Al respecto, en un evento denominado “Una pola por la Séptima”,<sup>10</sup> organizado por grupos ciudadanos y políticos para celebrar la suspensión de TM7, el senador que interpuso esta demanda manifestó:

La jueza estaba muy asustada, no quería caminar. Me tocó hacer un lobby judicial muy fuerte con el tribunal, porque me la quería inadmitir y se estaba agarrando de cualquier cosa para inadmitirla; más que por cualquier cosa, estaba muy asustada. Y el tribunal fue el que nos salvó la vida, porque en la apelación me la admitió y bueno, ya admitida, la señora ya se llenó de valor y echó para adelante.

### Judicialización y política urbana: algunas contradicciones

La suspensión del proyecto TM7 por vía judicial muestra nuevos juegos de poder en la gobernanza urbana. La judicialización de la planeación urbana abre nuevas formas de incidir en decisiones de ciudad, más allá del desencanto con la planeación participativa institucionalizada. Muestra también cómo propietarios y ciudadanos de clase media educada con nuevos imaginarios de ciudad buscaron defender sus intereses y visiones de ciudad a través de la movilización de conocimiento legal. En esta sección discutimos varios aspectos del caso que pueden aportar a las discusiones sobre poder y ciudad en América Latina en un contexto de judicialización de la política.

En primer lugar, el caso evidencia la importante politización de los proyectos de transporte urbano. En Bogotá, los problemas en el servicio y el deterioro de la imagen de *Transmilenio*, así como los persistentes problemas de tráfico y movilidad, han hecho que los proyectos de transporte sean un foco de controversia y conflicto. Esto también está relacionado con la importancia de los sistemas de transporte en ciudades altamente segregadas como las latinoamericanas en cuanto a generar

9 [https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria\\_abrio\\_investigaci\\_n\\_por\\_Transmilenio\\_en\\_la\\_Septima\\_y\\_solicit\\_al\\_IDU\\_suspender\\_el\\_proceso.news](https://www.procuraduria.gov.co/portal/-Procuraduria_abrio_investigaci_n_por_Transmilenio_en_la_Septima_y_solicit_al_IDU_suspender_el_proceso.news)

10 [https://www.youtube.com/watch?v=x5mVpqFvF\\_Q](https://www.youtube.com/watch?v=x5mVpqFvF_Q) [Una “pola” en Colombia es una cerveza].

procesos de equidad y justicia social (Guzmán et al., 2017; Vecchio et al., 2020). Para los alcaldes, escoger qué sistema de transporte público masivo promoverán (metro, tranvía o BRT) es clave para buscar aliados o contradictores políticos y ciudadanos, tanto en campaña como una vez elegidos. Por tanto, lejos de responder a lógicas tecnocráticas o pospolíticas, las decisiones alrededor del transporte son y siguen siendo profundamente políticas. La suspensión de un proyecto que contaba con el apoyo absoluto del alcalde, así como con la legitimidad global del BRT, muestra que la política local importa. Las discusiones alrededor de proyectos de transporte urbano se han vuelto un espacio para que políticos o aspirantes a políticos los vean como plataformas sobre las que construir capital político. Por tanto, conceptualizar las decisiones de transporte como meramente tecnocráticas o pospolíticas no nos ayuda a entender las complejas dinámicas de poder que permiten que se implementen o no ciertos modelos de transporte en las ciudades latinoamericanas.

En segundo lugar, el caso evidencia la emergencia de una clase media urbana, educada e interesada en temas urbanos, que quiere no solo participar, sino también incidir en las decisiones de ciudad. El grupo Defendamos la Séptima nos muestra un entendimiento del entorno urbano por parte de la ciudadanía de clase media que tiene que ver con lo estético y con los temas de sostenibilidad y calidad de vida. Le preocupa no solamente solucionar un problema (p.e. de transporte), sino también pensar en la manera en que se hace (y cómo se ve). Temas cruciales del transporte como la justicia social, la equidad en la movilidad y el acceso a la ciudad no son parte fundamental que inspira estos activismos de la clase media educada. Más bien, identificamos la protección de los árboles y espacios verdes, la conservación del patrimonio arquitectónico, la estética urbana, las preocupaciones sobre la densidad y la inseguridad como elementos que definen lo que para estos grupos debe ser la Bogotá del futuro. Así, la capacidad simbólica de una tecnología de transporte es también importante en cuanto debe capturar las aspiraciones de modernidad, progreso y sostenibilidad urbana de las clases medias educadas, que tienen la capacidad de cuestionar el proyecto en la opinión pública a través de prensa y redes sociales y, a últimas, por vía judicial.

En tercer lugar, el análisis nos muestra algunas dinámicas y contradicciones que surgen cuando los jueces deben tomar decisiones en temas de planeación urbana. En Colombia, como en otros países, la ley no concede poderes absolutos a la administración pública, sino que esta tiene poderes limitados, estando sometida al principio de legalidad y al control jurisdiccional. Así, los jueces deben decidir si la administración actúa dentro de su competencia y discrecionalidad o si se excede de ellas. En este caso, se judicializa la política urbana debido a que ciudadanos y políticos acuden a los tribunales para intentar modificar la actividad de la administración pública local. Pero, ¿qué motiva a un juez a imponer medidas cautelares ante un gran proyecto de infraestructura para la ciudad? En el caso de TM7, los jueces se afanzaron al ver otros procesos judiciales evolucionando paralelamente. No obstante, varias dinámicas adicionales se sumaron a las sentencias: el énfasis de los demandantes en las medidas cautelares, la improvisación de jueces ante cuestiones técnicas de la planeación, el miedo a tomar decisiones que implican paralizar proyectos de ciudad y la capacidad de políticos de hacer lobby judicial. Todas estas

variables afectaron el proceso de TM7 y, sin embargo, no contamos con herramientas conceptuales consolidadas para analizarlo desde una perspectiva de política urbana.

Finalmente, para muchos de los ciudadanos y políticos que entrevistamos, recurrir a la vía judicial implicó un aprendizaje de lo que hace vulnerable un proyecto de infraestructura desde un punto de vista legal. Eso llevó a que muchas veces los procesos se volvieran una búsqueda de detalles legales para interrumpir un proyecto más que una deliberación profunda sobre sus méritos o limitaciones. Como han demostrado numerosos estudios sobre la judicialización de la política, la vía judicial también tiene límites a la hora de resolver colectivamente conflictos urbanos, dado el énfasis en los temas procedimentales legales más que en las discusiones de fondo (Rojas-Pinilla, 2019). Esta dinámica puede resultar también en una planeación más preocupada por blindar un proyecto legalmente a nivel procedimental, que por las virtudes técnicas o la capacidad de un proyecto para la inclusión o la justicia social.

### Conclusiones

El análisis de la suspensión de TM7 nos abrió una ventana para entender mejor cómo se gobierna y planea la ciudad latinoamericana en la actualidad, así como las contradicciones que presentan las herramientas legales y los procesos judiciales para transformar y democratizar la ciudad. La judicialización del proyecto permitió a líderes políticos, propietarios y ciudadanos de Bogotá contrarrestar los argumentos técnicos y económicos presentados por diferentes expertos en planeación y transporte y generar nuevos mecanismos de incidencia y control ciudadano en decisiones de transporte en la ciudad. El análisis muestra también cómo la judicialización del proceso dio también una mayor voz a las ideas y visiones de ciudad de un grupo de políticos y ciudadanos educados de la clase media-alta bogotana, poseedores del capital educativo, social y político necesario para movilizar de manera efectiva el conocimiento legal requerido para suspender un proyecto de una escala como la de TM7. Una conclusión importante que se desprende de nuestro análisis es que en los estudios sobre poder, gobernanza y política urbana, necesitamos un mejor entendimiento del rol que la creciente clase media educada urbana latinoamericana está desempeñando en discusiones sobre ciudad (Fuentes & MacClure, 2020; Nogueira, 2020), más allá de la idea del concepto norteamericano de NIMBY (Melé, 2016). Esto también implica ampliar las discusiones sobre participación más allá de metodologías participativas, para darle mayor importancia a la manera como las personas y los grupos ciudadanos entienden sus oportunidades y estrategias políticas de incidencia en las decisiones de la planeación. En otras palabras, entender mejor las dinámicas actuales de política y gobernanza en las ciudades latinoamericanas en el contexto de la democratización, neoliberalización y descentralización del Estado.

El análisis de este caso muestra también la necesidad de conceptualizar mejor el rol de los mecanismos legales, los organismos de control y auditoría y los jueces como actores en la gobernanza urbana, algo que es aún incipiente en estudios urbanos latinoamericanos, a pesar de que tal enfoque cuenta con una tradición establecida en el Norte Global (p.e. Clark, 1985; Philippopoulos-Mihalopoulos, 2007). Recientes discusiones en estudios urbanos y sociolegales (Azuela, 2016; Sotomayor

et al., 2023; Valverde, 2022) pueden ayudarnos en esta tarea. En particular, las discusiones latinoamericanas sobre experimentalismo judicial y democrático pueden asistirnos en entender qué rol pueden tener los jueces en generar espacios de deliberación y construcción colectiva a través de sentencias (Gargarella, 2019), y comprender mejor qué tipo de dinámicas políticas puede crear la judicialización (Botero et al., 2022).

Claramente hay limitaciones en nuestra investigación. El hecho de que se trate de un solo estudio de caso y de un proyecto en una de las calles más simbólicas de Bogotá, y donde reside una parte importante de la clase media y media-alta educada de la ciudad, sin duda afectó el resultado de nuestro análisis. Más estudios sobre este tema, tanto en Colombia como en otras ciudades latinoamericanas, serán necesarios para poder contrastar y comparar si efectivamente la judicialización de la planeación urbana es un fenómeno en alza, así como lo serían las consecuencias y contradicciones en términos de democratizar la planeación y la política urbana. Lo que esperamos que el caso muestre es la necesidad de incorporar en los estudios sobre poder y ciudad en América Latina las diferentes formas en que la democratización del Estado y la planeación urbana están cambiando la gobernanza urbana desde un análisis situado y relacional del poder, una aproximación que permita entender mejor el contexto político en el que ocurre actualmente la planeación urbana.

### Agradecimientos

Esta investigación formó parte del proyecto “Inclusión y mediación legal en procesos de planeación urbana”, financiado por la beca de proyectos interdisciplinarios 2019 de la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de los Andes, Colombia. Agradecemos los insumos aportados por la profesora Natalia Ángel-Cabo en la formulación y la recopilación inicial de información de este proyecto de investigación. De igual manera, extendemos el agradecimiento a los asistentes de investigación Wilson Ordóñez, quien contribuyó con la recopilación y el análisis de los documentos legales, y Samuel Agüero, quien ayudó en la coordinación del proyecto. La responsabilidad sobre los argumentos y evidencias presentadas en el texto recaen exclusivamente en los autores. Declaramos que a la fecha de aceptación del artículo, no tenemos conflictos de interés relacionados con esta investigación.

### Referencias bibliográficas

- Agüero, S. & Montero, S. (2023). Incidencia ciudadana a través de la auditoría social: veedurías ciudadanas y planeación urbana en Bogotá. *Territorios*, 49(1), 1-12.
- Alcántara Sáez, M. (2017). La carrera política y el capital político. *Convergencia*, 24(73), 187-204. <https://doi.org/10.29101/crcs.v0i73.4243>
- Ángel-Cabo, N. (2021). The Constitution and the City: Reflections on judicial experimentalism through an urban lens. En E. Hirsch Ballin, G. van der Schyff, M. Stremmler & M. De Visser (Eds.), *European Yearbook of Constitutional Law 2020* (pp. 157-184). TMC Asser.

- Angotti, T. & Irazábal, C. (2017). Planning Latin American cities: Dependencies and “best practices”. *Latin American Perspectives*, 44(2), 4-17. <https://doi.org/10.1177/0094582X16689556>
- Azuela, A. (2016). *La ciudad y sus reglas: sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)-Instituto de Investigaciones Sociales/ Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México.
- Azuela, A. (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México.
- Blanc, F., Cabrera, J. E., Cotella, G., García, A. & Sandoval, J. C. (2022). Does planning keep its promises? Latin American spatial governance and planning as an *ex-post* regularisation activity. *Planning Practice & Research*, 37(6), 699-720. <https://doi.org/10.1080/02697459.2022.2042921>
- Blomley, N. (2003). Law, property, and the geography of violence: The frontier, the survey, and the grid. *Annals of the Association of American Geographers*, 93(1), 121-141. <https://doi.org/10.1111/1467-8306.93109>
- Bogotá Cómo Vamos. (2019). *Encuesta de percepción ciudadana 2019*. <https://bogotacomovamos.org/encuesta-de-percepcion-ciudadana-2019>
- Bonilla, D. (2019). Liberalism and property in Colombia: property as a right and property as a social function. En P. Babie & J. Viven-Wilksch (Eds.), *Léon Duguit and the social obligation norm of property: A translation and global exploration* (pp. 171-205). Springer.
- Botero, S., Brinks, D. M. & Gonzalez-Ocantos, E. A. (Eds.). (2022). *The limits of judicialization: From progress to backlash in Latin America*. Cambridge University Press.
- Caldeira, T. & Holston, J. (2015). Participatory urban planning in Brazil. *Urban Studies*, 52(11), 2001-2017. <https://doi.org/10.1177/0042098014524461>
- Cervero, R. (2005). Progressive transport and the poor: Bogotá's bold steps forward. *Access*, 1(27), 24-30. <https://www.accessmagazine.org/fall-2005/progressive-transport-poor-bogotas-bold-steps-forward/>
- Clark, G. L. (1985). *Judges and the cities: interpreting local autonomy*. University of Chicago Press.
- Dahl, R. (1961). *Who governs? Democracy and power in an American city*. Yale University Press.
- Davis, D. E. & Fernández, J. C. (2020). Collective property rights and social citizenship: recent trends in urban Latin America. *Social Policy and Society*, 19(2), 319-330. <https://doi.org/10.1017/S1474746419000459>
- Delgadillo, V. (2012). El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. ¿Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal? *Andamios*, 9(18), 117-139. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v9n18/v9n18a6.pdf>
- Einstein, K. L., Glick, D. M. & Palmer, M. (2019). *Neighborhood defenders: Participatory politics and America's housing crisis*. Cambridge University Press.
- Escallón Arango, D. (2014). Reacción del Estado colombiano frente al carrusel de la contratación en Bogotá: ¿eficacia o discurso? *Derecho Público*, (32), 12-26.
- Fernandes, E. & Maldonado-Copello, M. M. (2009). Law and land policy in Latin America: Shifting paradigms and possibilities for action. *Land Lines*, 21(3), 14-19.
- Fuentes, L. & MacClure, O. (2020). The middle classes and the subjective representation of urban space in Santiago de Chile. *Urban Studies*, 57(13), 2612-2627. <https://doi.org/10.1177/0042098019881350>

- García Villegas, M. (2012). Constitucionalismo aspiracional: derecho, democracia y cambio social en América Latina. *Análisis Político*, 25(75), 89-110. [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47052012000200005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052012000200005)
- Gargarella, R. (2019). *Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. Siglo XXI.
- Gilbert, A. (2008). Bus rapid transit: Is *Transmilenio* a miracle cure? *Transport Reviews*, 28(4), 439-467. <https://doi.org/10.1080/01441640701785733>
- Gilbert, A. (2015). Urban governance in the South: How did Bogotá lose its shine? *Urban Studies*, 52(4), 665-684. <https://doi.org/10.1177/0042098014527484>
- Goldfrank, B. (2011). *Deepening local democracy in Latin America: Participation, decentralization, and the left*. Penn State Press.
- Goytia, C. (2023). Land markets and land policy in Latin America and the Caribbean. En J. M. González-Pérez, C. Irazábal & R. C. González (Eds.), *The Routledge Handbook of Urban Studies in Latin America and the Caribbean* (pp. 143-173). Routledge.
- Guzmán, L. A., Oviedo, D. & Rivera, C. (2017). Assessing equity in transport accessibility to work and study: The Bogotá region. *Journal of Transport Geography*, 58, 236-246. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2016.12.016>
- Hernández, A. (2010). La participación ciudadana en Bogotá, 1990-2010. Discursos, trayectorias, expectativas y limitaciones. *Colombia Internacional*, (71), 85-107. <https://journals.openedition.org/colombiaint/16791?lang=pt>
- Herrera, V. & Mayka, L. (2020). How do legal strategies advance social accountability? Evaluating mechanisms in Colombia. *The Journal of Development Studies*, 56(8), 1437-1454. <https://doi.org/10.1080/00220388.2019.1690134>
- Hidalgo, D. & Gutiérrez, L. (2013). BRT and BHLs around the world: Explosive growth, large positive impacts and many issues outstanding. *Research in Transportation Economics*, 39(1), 8-13. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2012.05.018>
- Hidalgo, R. & Janoschka, M. (Eds.). (2014). *La ciudad neoliberal: gentrificación y exclusión en Santiago de Chile, Buenos Aires, Ciudad de México y Madrid*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Holston, J. (2007). *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton University Press.
- Hurtado-Tarazona, A., Álvarez-Rivadulla, M. J. & Fleischer, F. (2020). The normalization of Bogota social housing residents: Class tensions in Third World urban peripheries. *City & Society*, 32(3), 624-648. <https://doi.org/10.1111/ciso.12338>
- Jacobsen, M. (2020). *Assembling bus rapid transit in the Global South: translating global models, materialising infrastructure politics*. Routledge.
- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, (18-19), 11-53. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/article/view/826>
- Jordán Fernández, G. (2020). La función social de la propiedad. Su desarrollo en el Derecho Constitucional cubano de la primera mitad del siglo xx. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 70(278-1), 489-528. <https://doi.org/10.22201/fder.24488933e.2020.278-1.77361>
- Kapiszewski, D. & Newman, K. (2022). Judicialization of politics. En C. H. Mendes, R. Gargarella & S. Guidi (Eds.), *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*. Oxford University Press.

- Landau, D. (2012). The reality of social rights enforcement. *Harvard International Law Journal*, 53(1), 189-247. <https://ir.law.fsu.edu/articles/557/>
- Le Galès, P. (2011). Policy instruments and governance. En M. Bevir (Ed.), *The SAGE Handbook of Governance*. Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446200964>
- López-Morales, E. J., Gasic Klett, I. R. & Meza Corvalán, D. A. (2012). Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de la producción residencial en altura en el pericentro del Gran Santiago. *Revista INVI*, 27(76), 75-114. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000300003>
- Lyon-Callo, V. (2001). Making Sense of NIMBY. Poverty, Power and Community Opposition to Homeless Shelters. *City & Society*, XIII(2), 183-209. <https://doi.org/10.1525/city.2001.13.2.183>
- MacLeod, G. & Jones, M. (2011). Renewing urban politics. *Urban Studies*, 48(12), 2443-2472. <https://doi.org/10.1177/0042098011415717>
- Maldonado, M. M. (2008). La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 3(7), 43-66. <https://doi.org/10.5821/ace.v3i7.2438>
- Marques, E. (Ed.). (2021). *The politics of incremental progressivism: Governments, governances and urban policy changes in São Paulo*. John Wiley & Sons.
- Melé, P. (2016). ¿Qué producen los conflictos urbanos? En F. Carrión & J. Erazo (Eds.), *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política* (pp. 127-158). Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Meneses, R. (2019). Urban regulation and the Latin American City. En R. Sieder, K. Ansolabehere & T. Alfonso (Eds.), *Routledge handbook of law and society in Latin America* (pp. 395-403). Routledge.
- Merlinsky, M. G. (2017). Conflictos ambientales y arenas públicas de deliberación en torno a la cuestión ambiental en Argentina. *Ambiente & Sociedade*, 20(2), 123-140. <https://www.scielo.br/j/asoc/a/DWSC4SYybc4ZddYqVpszBqz/?lang=es&format=pdf>
- Montero, S. (2020). Leveraging Bogotá: Sustainable development, global philanthropy and the rise of urban solutionism. *Urban Studies*, 57(11), 2263-2281. <https://doi.org/10.1177/0042098018798555>
- Nogueira, M. (2020). Preserving the (right kind of) city: The urban politics of the middle classes in Belo Horizonte, Brazil. *Urban Studies*, 57(10), 2163-2180. <https://doi.org/10.1177/0042098019872167>
- Pérez, F. (2016). Excavating legal landscapes: Juridical archaeology and the politics of bureaucratic materiality in Bogotá, Colombia. *Cultural Anthropology*, 31(2), 215-243. <https://doi.org/10.14506/ca31.2.04>
- Parnell, S. & Robinson, J. (2012). (Re) theorizing cities from the Global South: Looking beyond neoliberalism. *Urban Geography*, 33(4), 593-617. <https://doi.org/10.2747/0272-3638.33.4.593>
- Philippopoulos-Mihalopoulos, A. (2007). *Law and the City*. Routledge.
- Pimentel Walker, A. P., Arquero de Alarcón, M., Penha Machado, M. F. & Avanci, J. L. (2020). The judicialization of the planning process in São Paulo's informal settlements: Enforcing housing and environmental rights through the courts? *Journal of Planning Education and Research*. <https://doi.org/10.1177/0739456X20935168>

- Porras-Santanilla, L. & Fleischer, F. (2023). Bogotá street vendors using tutela as a sword: the symbolic power of law in practice. *Third World Quarterly*. <https://doi.org/10.1080/01436597.2023.2183190>
- Robertson, D. (2022). Implementing Limited E-participation on Mobility Policy in Bogotá. *Latin American Perspectives*. <https://doi.org/10.1177/0094582X221129609>
- Rojas-Pinilla, H. (2019). *Teoría y práctica del análisis de conflictos ambientales complejos: el caso de San Isidro Patios en Bogotá*. Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Schively, C. (2007). Understanding the NIMBY and LULU phenomena: Reassessing our knowledge base and informing future research. *Journal of Planning Literature*, 21(3), 255-266. <https://doi.org/10.1177/0885412206295845>
- Sieder, R., Schjolden, L. & Angell, A. (Eds.). (2016). *The judicialization of politics in Latin America*. Springer.
- Sotomayor, L., Montero, S. & Ángel-Cabo, N. (2023). Mobilizing legal expertise in and against cities: urban planning amidst increased legal action in Bogotá. *Urban Geography*, 44(3), 447-469. <https://doi.org/10.1080/02723638.2022.2039433>
- Swyngedouw, E. (2014). Insurgent architects, radical cities and the promise of the political. En J. Wilson & E. Swyngedouw (Eds.), *The post-political and its discontents: Spaces of depoliticisation, spectres of radical politics* (pp. 169-188). Edinburgh University Press.
- Ugalde, V. (2015). Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(3), 567-595. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6428662>
- Uribe, C. & Ramírez, J. (2019). Clase media y movilidad social en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(2), 229-255. <https://doi.org/10.15446/rcs.v42n2.50749>
- Valverde, M. (2022). Urban legal forms and practices of citizenship. En A. Amin & M. Lancione (Eds.), *Grammars of the Urban Ground* (pp. 108-125). Duke University Press.
- Valverde, M. (2012). *Everyday law on the street: City governance in an age of diversity*. University of Chicago Press.
- Vásquez González, L. (2020). Planeación participativa en Bogotá: de la esperanza al desencanto. En L. Vásquez González, B. Goldfrank, C. Schneider, J. Rey, A. Ford, J. Lanza, C. Tonella & W. A. Borges (Eds.), *Instituciones Participativas en Sudamérica* (pp. 77-106). Editorial Utadeo.
- Vecchio, G., Tiznado-Aitken, I. & Hurtubia, R. (2020). Transport and equity in Latin America: a critical review of socially oriented accessibility assessments. *Transport Reviews*, 40(3), 354-381. <https://doi.org/10.1080/01441647.2020.1711828>
- Wigle, J. & Zárate, L. (2023). The right to the City in Latin America and the Caribbean. En J. M. González-Pérez, C. Irazábal & R. C. González (Eds.), *The Routledge Handbook of Urban Studies in Latin America and the Caribbean* (pp. 13-34). Routledge.
- Ziccardi, A. (2018). Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. *Revista Latinoamericana de Investigación Crítica*, 8, 15-36. <http://portal.amelica.org/ameli/jatsRepo/45/4510007/html/index.html>

# Resiliencia en los planes de transformación de la ciudad posindustrial. El vacío como síntoma. Mataró como ejemplo en la región metropolitana de Barcelona

**Diego Saez-Ujaque.** Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.

**Inés Aquilué.** Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.

**Rafael de Balanzo-Joue.** Pratt Institute Graduate Center for Planning and Environment, Nueva York, Estados Unidos.

**Pere Fuertes.** Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.

**Pilar Garcia-Almirall.** Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.

**RESUMEN** | Este artículo analiza el vacío urbano como síntoma de la falta de resiliencia de los planes de transformación de antiguos tejidos industriales de la ciudad de Mataró (Barcelona). A través del análisis cronológico del proceso de transformación formal y funcional de dichos sectores industriales sujetos a planificación, el vacío aparece como el síntoma de la aproximación lineal de la disciplina urbanística, incapaz de abordar la complejidad del fenómeno urbano. Edificios vacíos, solares vacíos, plantas bajas comerciales vacías, además de bifurcaciones inesperadas, son las distintas formas en que se manifiesta el desajuste entre la secuencia teórica ‘industria–planificación–transformación’ y la dinámica de la ciudad. En este contexto, la heurística de la resiliencia socioecológica y del ciclo adaptativo aporta un marco de análisis útil para, por una parte, caracterizar tipológica y cronológicamente dichos vacíos; y, por la otra, apuntar las dolencias de la planificación urbanística ante las sucesivas trampas del recorrido.

**PALABRAS CLAVE** | ciudades intermedias, planificación urbana, renovación urbana.

**ABSTRACT** | *This article analyzes the urban void as a symptom of the lack of resilience of the transformation plans of former industrial fabrics in Mataró (Barcelona). Through chronological analysis of the formal and functional transformation processes of these industrial sectors subject to planning, the urban void appears as a symptom of the linear approach in urban planning discipline, unable to address the complexity of the urban phenomenon. Empty buildings, empty lots, empty commercial ground floors, as well as unexpected bifurcations, are the different ways in which the mismatch between the theoretical sequence ‘industry–planning–transformation’ and the dynamics of the city manifests itself. In this context, the heuristics of socio-ecological resilience and the adaptive cycle provide a useful analytical framework for, on the one hand, typologically and chronologically characterizing these voids and, on the other, pointing out the ailments of urban planning in the face of successive traps along the path.*

**KEYWORDS** | *intermediate cities, urban planning, urban renewal.*

Recibido el 19 de mayo de 2022, aprobado el 7 de julio de 2022.

E-mails: diego.saez@upc.edu | ines.aquilue@upc.edu | rbalanzo@gmail.com | pere.fuertes@upc.edu | pilar.garcia-almirall@upc.edu

## Introducción

La transformación (regeneración/renovación) urbana se ha abordado, habitualmente, desde la mirada reduccionista del planeamiento y desde una perspectiva lineal de los procesos. Dicha aproximación se apoya, aún hoy, en los principios tayloristas de zonificación (*zoning*) propios del movimiento moderno de la primera mitad del siglo XX. Estos postulados se formalizaron en la Carta de Atenas, manifiesto que se redactó durante el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado a bordo del *Patris II* en 1933. En ella se apostaba por una separación funcional de los lugares de residencia, ocio y trabajo, poniendo en entredicho el carácter y la densidad de la ciudad tradicional.

A partir de esta premisa, la consigna habitual de las políticas y de los planes urbanísticos para la regeneración de las ciudades de la corona metropolitana de Barcelona, y específicamente de sus entornos (pos)industriales, ha sido la sustitución de dichos sectores, supuestamente atrapados y obsoletos, por nuevos tejidos y usos “más compatibles” con su nuevo entorno y realidad urbana. Así, al amparo de una supuesta viabilidad económica, entendida como equilibrio entre aprovechamientos, cesiones obligatorias y cargas de dichos sectores/polígonos urbanísticos, la práctica de la disciplina y la gestión urbanística, apoyada sobre el marco legislativo vigente, se ha ocupado de la actuación en suelo urbano, con resultados limitados tanto a nivel formal y funcional, como sobre todo temporal. Así, en las últimas décadas, la relación entre suelo industrial y ciudad se ha transformado, y paisajes industriales insertados en los centros urbanos se han visto sustituidos paulatinamente, con futuros diversos, aunque generalmente basados en dicha sustitución (Benito del Pozo, 2005).

Sin duda, la problemática en torno a la regeneración de la ciudad, en general, y la de los sectores industriales, en particular, no es, de ningún modo, exclusiva de la ciudad de Mataró. Muchas otras ciudades de la región metropolitana de Barcelona se encuentran en una situación similar y han sido objeto de análisis e investigación, como resultado de su importante pasado industrial. Esta problemática ha suscitado gran interés en los ámbitos académicos tanto desde la perspectiva del propio vacío urbano (Berruete-Martínez, 2017; Larrosa, 2012; Muñoz, 2015; Pardo, 1991, 2004; Pardo & Hidalgo, 2022; Solà Morales, 2013; Vancells Guérin, 2015), como por su potencial como elemento de dinamización urbana (Brito, 2015) y social (Gómez, 2016; Pujol, 2012; Sotomayor, 2016).

En el caso de Mataró (Barcelona), el vacío urbano se manifiesta de forma especialmente relevante en los entornos industriales de la ciudad consolidada, sometidos a las disposiciones del planeamiento y la gestión urbanística. El vacío aparece como denominador común de la disfunción producida por la fricción entre el reduccionismo de los instrumentos y políticas de planificación, por un lado, y la complejidad de los fenómenos urbanos, por otro (Rossi, 1978). Estos vacíos aparecen tanto en los estadios previos e intermedios del proceso –en forma de edificios y solares vacíos– como en forma de plantas bajas –locales comerciales– infrautilizadas, posteriores a su desarrollo. Tales procesos se han descrito anteriormente como “baldíos industriales”, cuando se trata de un abandono parcial o paulatino de la industria, o “vaciado industrial”, cuando su morfología se ha erradicado, entendiendo que los tiempos en

los cambios tienen un valor específico (Pardo, 1991; 2004). Pardo (1991) también apunta hacia soluciones a medio plazo frente al abandono, tales como la “subdivisión industrial”, en la que se ocupa parte del edificio o de los edificios con actividades industriales de grano más pequeño, que a pesar de representar un peso específico menor, mantienen la función y la vocación del suelo.

### Marco teórico y conceptual

#### Resiliencia socioecológica: navegando el sistema

Recientemente se ha trabajado en la búsqueda de patrones de desarrollo resilientes en las áreas posindustriales (Benito del Pozo, 2022; Benito del Pozo & Diez Vizcaíno, 2019; Pardo & Hidalgo, 2022). Si queremos analizar la resiliencia de estos procesos, en primer lugar debemos definir cuál es nuestro posicionamiento y aproximación respecto a este concepto, en relación con sus distintas acepciones. Así, inicialmente, la resiliencia se definió como la capacidad de los sistemas de permanecer dentro de un determinado dominio de atracción ante el cambio (*Engineering Resilience*). Se afirmaba que la resiliencia determina la persistencia de las relaciones dentro del sistema, y que era la capacidad de estos sistemas para absorber los cambios de las variables y los parámetros del propio sistema, y persistir. Este enfoque se centra en la eficiencia, la constancia y la previsibilidad, atributos que están en el centro de los deseos de los ingenieros para un diseño a prueba de fallos (Holling, 1996). Posteriormente, Holling (1973) adoptó y adaptó el término para describir los modelos de cambio en las estructuras de los sistemas ecológicos (*Ecological Resilience*). Esto significó un cambio trascendental respecto a la gestión de los sistemas (ecológicos) que muestran la existencia de múltiples dominios de estabilidad o múltiples cuencas de atracción. Este proceso de gestión adaptativa fue uno de los resultados de esta nueva forma de entender los sistemas socioecológicos. Por primera vez, y como elemento distintivo de la aproximación a la resiliencia socioecológica (*Socio-Ecological Resilience*), se definió el “ciclo adaptativo” como una representación del camino interminable de explotación( $r$ )–conservación( $K$ )–liberación( $\Omega$ )–reorganización( $\alpha$ ) que recorre cualquier sistema, donde las no linealidades son esenciales, los estados multiestables son inevitables, y la sorpresa es la consecuencia de la interacción de procesos a diferentes escalas temporales y espaciales (Holling, 1986). Estos procesos o sistemas se caracterizan por la capacidad de autoorganización, la diversidad e individualidad de sus componentes, la interacción entre ellos y su autonomía para seleccionar algunos de los resultados para la retroalimentación del propio sistema (Levin, 1998). La perspectiva resiliente implicó, desde entonces, un salto en las políticas para controlar los cambios en los sistemas supuestamente estables. Esto permitió gestionar la capacidad de los sistemas socioecológicos para hacer frente, adaptarse y dar forma al cambio (Levin, 1998; Smit & Wandel, 2006). Autores como Folke et al. (2004) y Adger et al. (2005) sostienen que la gestión de la resiliencia mejora la probabilidad de que se produzcan trayectorias sostenibles deseables para el desarrollo en entornos cambiantes donde el futuro es imprevisible y los fenómenos imprevistos son probables. La resiliencia de los sistemas socioecológicos tiene que ver con la capacidad de cambio, renovación, reorganización y desarrollo, fundamental para el discurso de la sostenibilidad (Gunderson & Holling, 2002).

No obstante, a lo largo de la transición por las sucesivas etapas del ciclo adaptativo, también se identifican distintas trampas (*traps*) que impiden o dificultan el avance y, por tanto, el progreso del sistema. Así, Gunderson y Holling (2002) describen la trampa de la rigidez (*rigidity trap*) y la trampa de la pobreza (*poverty trap*) durante las fases K (conservación) y  $\alpha$  (reorganización), respectivamente. Más recientemente, las aportaciones de Fath et al. (2015) han venido a completar este marco de análisis, identificando la trampa de la disolución (*dissolution trap*) y la trampa del vagabundo (*vagabond trap*) durante las otras dos fases del ciclo ( $\Omega$ -liberación y r-explotación, respectivamente). Insistiendo en la asimilación entre la resiliencia del sistema y la capacidad de este de transitar las sucesivas etapas del ciclo adaptativo, Fath et al. (2015) definen y caracterizan (Tabla 2) las condiciones que debe ostentar cualquier sistema para progresar y escapar de cada una de dichas trampas.

### Resiliencia y complejidad en el sistema urbano

En el ámbito urbano, la resiliencia identifica, comprende y proporciona una visión clara y útil de la dinámica del sistema (urbano). El modelo aportado por el ciclo adaptativo sustenta el significado evolutivo de la resiliencia. Desde esta perspectiva, la resiliencia no se entiende como un activo fijo, sino como un proceso en continuo cambio; no como un ser, sino como un devenir (Davoudi, 2012). Del mismo modo, Davoudi (2018) propone que la teoría de la complejidad es la base epistemológica de la resiliencia evolutiva y hace hincapié en la posibilidad de rupturas y transformaciones, por lo que los cambios a pequeña escala pueden amplificarse y convertirse en cascada, en grandes perturbaciones de la estabilidad o la normalidad percibidas. En este caso, la resiliencia no consiste en volver al estado inicial (*bouncing back*), sino en la capacidad de adaptación y, sobre todo, de transformación (*bouncing forward*). Ahern (2011) propone cinco estrategias de planificación y diseño urbano en favor de la resiliencia urbana: multifuncionalidad [1], redundancia y modularidad [2], diversidad (biológica y social) [3], redes de redes y conectividad [4], y planificación y diseño adaptativos [5]. No obstante, todavía se necesitan herramientas para trasladar los resultados del análisis de la resiliencia al ámbito de la planificación, la economía y la política urbana (Chelleri, 2012).

Nuestros centros urbanos, no por casualidad, son los tejidos más valorados desde cualquier punto de vista; han sobrevivido a cambios de modelos productivos y sociales por las condiciones de apertura a una variedad de futuros posibles que proporcionan los grados de libertad de su estructura (Ruiz Sánchez, 2012), siendo esta diversidad de estados posibles una de las definiciones del concepto de complejidad (Wagensberg, 1985). De hecho, en su aproximación a la naturaleza compleja de la ciudad, Ruiz Sánchez (2012) la describe como un sistema complejo, un ser vivo, un ecosistema. Los fenómenos urbanos conllevan una tendencia a la construcción progresiva de complejidad. Es esta una propiedad que mide los estados posibles del sistema urbano; no solo su comportamiento presente, sino sus múltiples opciones de reconexión internas futuras (Aquilué, 2021). Desde esta perspectiva compleja de la ciudad, el *tiempo* adquiere una relevancia central para el urbanismo y el planeamiento, ya que estas son disciplinas que trabajan a medio y largo plazo, por lo que la proyección se vuelve menos cierta –menos segura–, más improbable.

Por tanto, la observancia de la complejidad puede ser una herramienta útil para el planificador a la hora de favorecer el acceso a más futuros urbanos posibles. Si no es así, y tal como describe Ruiz Sánchez (2012), ciudades como Palmanova (Véneto) y Brasilia (Brasil) escapan de inmediato a las rigideces del proyecto para dar lugar a procesos de cambio en los usos y funciones y en las estructuras físicas, complicando las relaciones entre espacios y condicionando los flujos de materia, energía e información que se mueven en los canales desarrollados a tal efecto. Esta consecución de complejidad pasa por la apertura de niveles de libertad y de interdependencias sutiles entre elementos. Así, nuevos estados inesperados aparecen. Los sistemas (urbanos complejos) abandonan el llamado régimen lineal (definido por la termodinámica) para entrar en el régimen no-lineal. Como resultado de la incompatibilidad del sistema con las condiciones que impone el ambiente, aparecen discontinuidades e inestabilidades, caracterizadas por la autoorganización, que arrastran a los sistemas hacia nuevos e imprevistos estados –sistemas disipativos–, hacia un nuevo orden, conocido como el orden por fluctuaciones (Wagensberg, 2004).

### **Sobre las políticas y planes de regeneración urbana en España**

No obstante, y ya en el plano de la planificación urbana en el ámbito español, el modelo de planificación y ejecución territorial al uso, diseñado para funcionar en contextos de crecimiento económico y sociedades de la era industrial o moderna, empieza a mostrarse inadecuado en épocas de estancamiento, crisis y cambio de modelo social (Gobierno Vasco, 2016, p. 7). La suma de distintas transformaciones está generando dificultades para implementar lo planificado de manera lineal y según los dictados de los planes: el tiempo entre la planificación y la ejecución se hace impredecible, ya sea por razones técnicas, medioambientales, económicas o sociales. Según Healey (2020), el análisis económico de un territorio se tiende a concentrar en una visión sectorial y de gran escala, e ignora la manera en que las actividades interactúan con el espacio y el tiempo. Para nosotros, el tiempo aparece como la cuarta dimensión de la ciudad (Bishop & Williams, 2012), por lo que es necesario reconocer su influencia en las estrategias de planificación y diseño urbano. La crisis de la tradición planificadora, basada en el pensamiento determinista científico que descompone los usos, actividades e infraestructuras, es decir, la técnica de la zonificación (*zoning*), ha configurado un territorio “desterritorializado” (Buhigas & Pybus, 2014). En relación con la condición posindustrial de nuestras ciudades, el planeamiento urbanístico, las políticas urbanas, de ordenamiento territorial y urbanístico desarrolladas en España han sido fieles de forma generalizada al credo de la desindustrialización y la terciarización (Buhigas & Oliveras, 2016). Según estos autores, las políticas urbanísticas de transformación de suelos industriales en zonas residenciales se han justificado por la presión del mercado inmobiliario y la consideración de los espacios industriales como áreas residuales. Sin embargo, Benito del Pozo (2008) apunta a que si bien gran parte de la actividad industrial ha desaparecido en las zonas centrales de las ciudades, estos antiguos emplazamientos industriales pueden, en ocasiones, formar parte de su patrimonio, deviniendo piezas urbanas de valor no solo arquitectónico, sino también funcional.

## Mataró como caso de estudio

El trabajo que aquí se presenta debe su origen a la observación de la realidad urbana de Mataró (Barcelona), una ciudad caracterizada por el estancamiento y la ralentización de la dinámica cambiante propia del fenómeno urbano, una parálisis que cristaliza en la aparición, proliferación y pervivencia de distintos tipos de vacíos. La Figura 1 muestra varios ejemplos y tipologías de vacíos actuales en entornos industriales antiguos de la ciudad consolidada.

**FIGURA 1 | Edificios vacíos (arriba), solares vacíos (medio) y locales comerciales vacíos (abajo) durante las distintas etapas del proceso planificado de transformación de los entornos industriales de Mataró**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### Los vacíos urbanos (pos)industriales de Mataró

En la actualidad, Mataró es el octavo municipio de Catalunya en número de habitantes (129.120 habitantes según datos del Institut d'Estadística de Catalunya [IDESCAT] para 2021). Al igual que otras ciudades de la periferia industrial de Barcelona, Mataró experimentó un gran aumento de población como resultado de las oleadas migratorias provenientes de otras regiones de España entre los años 1950 y 1990. De hecho, y como resultado del desarrollo industrial originado a mediados

del siglo XIX, Mataró más que duplicó su población en ese período, pasando de 40.000 habitantes en 1950 a más de 90.000 en 1990 (y a unos 129.661 en 2020). Ya en el siglo XX, entre 1962 y 1992, se produjo un fuerte crecimiento y expansión urbana debido a su importante actividad industrial. En cuanto a la planificación urbanística, el Plan de Ensanche de 1878, redactado por el ingeniero Melcior de Palau y el arquitecto Emili Cabanyes, “intentó encarrilar el crecimiento de una ciudad que, entonces, era ya muy importante” (Torres i Capell, 1984, p. 93). Más recientemente, el PlaMat77 (Plan General de Mataró de 1977) actuó como marco regulador en su época, y “se caracterizó por las medidas de crecimiento extensivo típicas de la época junto con la densificación del tejido urbano existente” (Hosta & Jornet, 1995, p. 66). Treinta años de crecimiento (entre 1960 y 1990) habían producido una ciudad incoherente, muy densa, desconectada y no orgánica (Salicrú, 1993, p. 12). Sin embargo, “durante la década de 1990, surgieron síntomas de estancamiento y obsolescencia, con una industria muy afectada por la crisis posolímpica (de Barcelona-92) y el cierre de empresas textiles, quedando sólo algunas empresas metalúrgicas” (Brullet, 1993, p. 25). Algunas de aquellas florecientes áreas industriales, ahora centrales como consecuencia de la expansión de la ciudad, experimentaron un progresivo abandono basado en –o debido a– la deslocalización de los enclaves industriales del siglo XX, lo que llevó a la proliferación de entornos fabriles infrautilizados dentro del tejido urbano consolidado. Efectivamente, según el análisis de los vacíos urbanos de Mataró (Saez, 2014), estos se corresponden con las antiguas áreas industriales de la ciudad. Tales emplazamientos son los que ahora constituyen el objeto de análisis de nuestro estudio.

### **Planes urbanísticos y políticas de regeneración y transformación urbana en Mataró: Sectores de Remodelación y de Reindustrialización**

En el caso de España, las competencias urbanísticas están cedidas en exclusividad a las comunidades autónomas. Así, en el caso de Mataró (provincia de Barcelona), el marco regulador vigente viene determinado conjuntamente por la Ley de Urbanismo de Catalunya (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) –y su posterior modificación y aprobación como Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (TRLU) (Ley 3/2012, de 22 de febrero)– y, a nivel local, por el Pla General d’Ordenació de Mataró, de 1996 (en adelante PGM96), aún vigente.

Entre otros aspectos, el TRLU dispone que las atribuciones en materia de planificación son exclusivas de las administraciones actuantes y limita la participación privada a la gestión urbanística. Además, dispone que los polígonos de actuación urbanística (en adelante PAU) son los ámbitos territoriales mínimos para llevar a cabo la gestión urbanística integrada. Expone, además, que la delimitación de los PAU debe basarse en la capacidad de asumir las cesiones de suelo pertinentes, la justificación técnica y la viabilidad económica. Por otra parte, se establece que los sistemas de actuación previstos para dicha gestión urbanística son los de expropiación y de reparcelación, este último en sus distintas modalidades: de compensación, de cooperación o por sectores de urbanización prioritaria. En el caso del sistema de actuación por compensación, son únicamente los propietarios de las fincas (iniciativa privada) los que pueden promover el desarrollo del sector, distribuyendo

proporcionalmente los aprovechamientos, cargas y cesiones pertinentes. En el caso del sistema por cooperación, es la administración actuante (iniciativa pública) la que se hace cargo de los trabajos de urbanización, repercutiendo posteriormente contra los propietarios. En todo caso, se prevé que sea la acción privada la que acabe ejecutando (construyendo) las disposiciones urbanísticas, evidenciando ya una interacción público-privada que analizaremos más adelante.

En este contexto, el PGM96 es la figura del planeamiento general que establece las disposiciones del desarrollo y transformación de la ciudad. En su apartado de desarrollo del suelo urbano (SU) del documento de Memoria –actuaciones previstas dentro de la ciudad consolidada– expone que “la propuesta de transformación de usos de zonas industriales a zonas residenciales es una cuestión delicada en Mataró i el Maresme (comarca de la que Mataró es capital) por la poca industria en funcionamiento que hay en la actualidad en relación con otras comarcas vecinas” (p. 115). Y sigue, “la propuesta del Plan General, que decisivamente opta por la renovación del tejido urbano consolidado, ha generado un trabajo meticuloso para poder evidenciar todos los potenciales de transformación y mejora de este ‘laberinto’, que ha sabido encontrar salidas de desarrollo y ejecución mediante la delimitación de sectores y unidades de gestión” (Ajuntament de Mataró, 1997a, p. 115).

Entre los sectores urbanísticos a los que se refiere el PGM96, se encuentran los Sectores de Remodelación (Clave 5) y los Sectores de Reindustrialización (Clave 2b), objeto de nuestro análisis (Figura 2). De hecho, el PGM96 vino a recoger algunas de las disposiciones del plan anterior (PlaMat77), entre ellas la de los Sectores de Remodelación que, si bien ya habían sido delimitados por el PlaMat77 para su transformación, mantenían todavía su actividad industrial. En el caso de los Sectores de Remodelación, el planeamiento consideró que “la ubicación industrial estaba desencajada del tejido productivo y no se adaptaba al sector residencial característico de su entorno” (Ajuntament de Mataró, 1997a, p. 121). Por su parte, los Sectores de Reindustrialización se describen como “suelos ocupados por grandes industrias respecto de los cuales el PGM96, a pesar de considerarlos como sector industrial, posibilitaba su transformación futura” (Ajuntament de Mataró, 1997a, p. 121). Paradójicamente, y en paralelo a esta supuesta protección de la actividad industrial preexistente, dicho informe de alegaciones también incluyó un aumento de la edificabilidad de los 1,5 m<sup>2</sup> iniciales a 1,8 m<sup>2</sup> techo/m<sup>2</sup> suelo.

**FIGURA 2 |** Ubicación de los sectores urbanísticos de transformación (línea discontinua) de Remodelación (naranja) y de Reindustrialización (amarilla) en relación con los ámbitos concéntricos del Plan de Ensanche de 1878 y del casco histórico definido por el trazado de antiguas murallas medievales (discontinua roja) y su correspondencia entre los vacíos urbanos (2013-2014)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

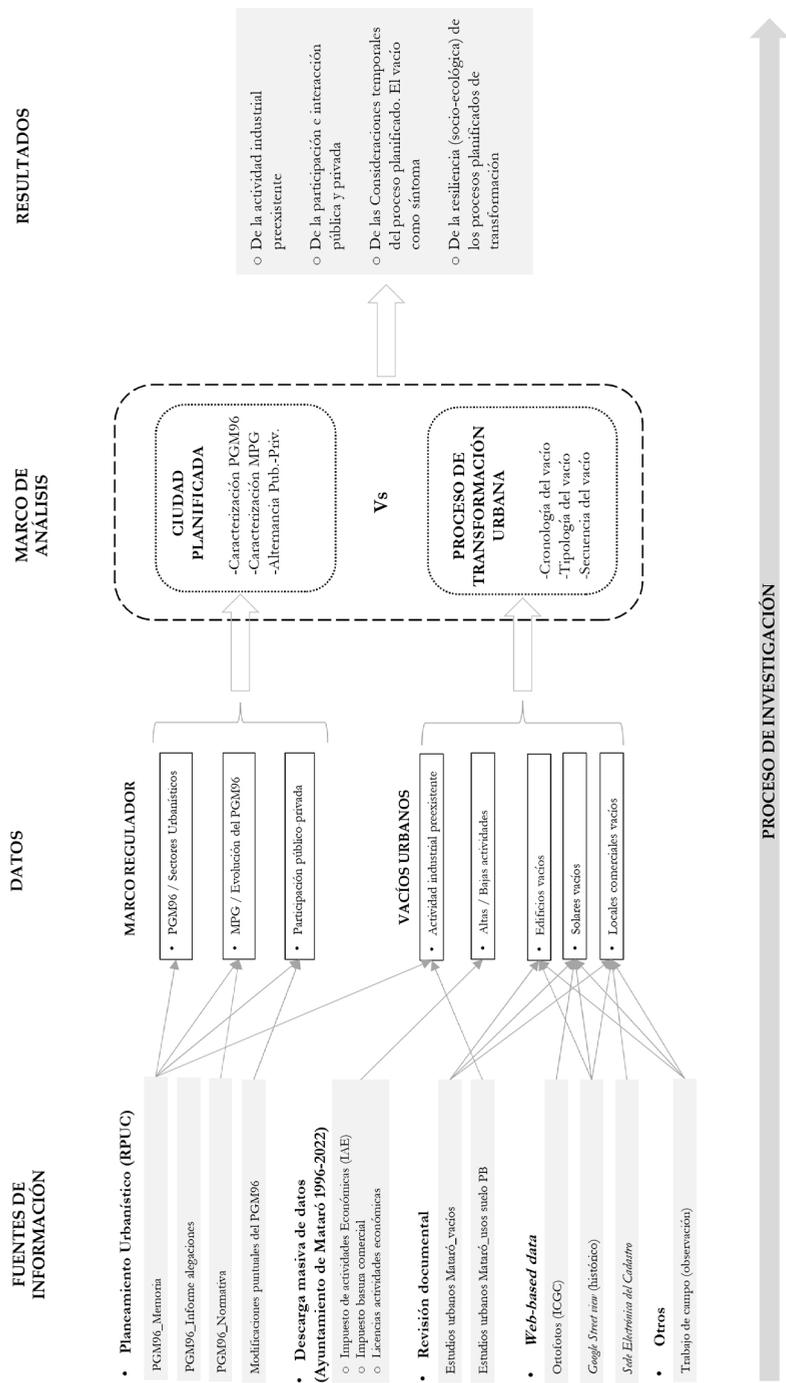
## Metodología

El artículo aborda el análisis del proceso de transformación de las áreas industriales interiores de la ciudad de Mataró (Barcelona) en el período comprendido desde 1996 (año de aprobación del PGM96) hasta el año 2021. El objeto de análisis del trabajo está constituido por los Sectores de Remodelación (clave 5) y los Sectores de Reindustrialización (clave 2b) delimitados por el PGM96. Por su parte, el objetivo es evaluar el nivel de resiliencia –socioecológica– del proceso planificado de transformación, a partir de su capacidad para favorecer/posibilitar (*navigate*) dicho proceso. En este sentido, el estudio toma el *vacío urbano*, en sus distintas modalidades, como elemento de análisis, en tanto que síntoma de la disfunción producida por las limitaciones de la disciplina urbanística para abordar la naturaleza compleja del sistema urbano. La Figura 3 muestra las distintas etapas del proceso de investigación a través de las cuales podemos llegar a comparar la teórica transformación planificada y la realidad urbana del vacío.

El análisis se inicia en un proceso inverso al de la flecha del tiempo; es decir, a través de la observación del síntoma se reconstruye el marco temporal, siguiendo aquello propuesto por Žižek (2003) y Lacan (1975), quienes sostienen que el síntoma se nos presenta primero como una huella, que nunca será más que una huella, y que siempre permanecerá incomprendida hasta el momento en que el análisis haya avanzado suficientemente. Los vacíos se entienden como huellas observables espacialmente que nos permiten retrospectivamente trabajar sobre la evolución del sistema en busca de los procesos desencadenantes, esperando responder a las preguntas que suscita el vacío como espacio disfuncional. El marco temporal es relevante, puesto que coincide con el proceso de planeamiento. Se trata de una prospección contemporánea, una coyuntura cuya afectación a la forma urbana no ha concluido. A través de la identificación del síntoma analizamos el proceso, y para eso es indispensable tener en cuenta que el síntoma que observamos en el presente deriva de acciones pasadas.

Según Saez Ujaque et al. (2021), el fracaso de las políticas de regeneración urbana se evidencia en la proliferación de vacíos urbanos. En la breve genealogía desarrollada por Žižek (2003) sobre dicho concepto, explica cómo la comprensión de la realidad se inicia en el presente con el síntoma, y de este hacia el pasado, procurando reconstruir acontecimientos que permiten comprender la huella observable. De hecho, el síntoma permite trabajar en las dos direcciones del tiempo, hacia el futuro y hacia el pasado: puede ser el vestigio de alteraciones pasadas y el indicio de cambios futuros. Por tanto, y en tanto que elemento central de análisis, el *vacío urbano* se aborda desde una triple dimensión: formal, funcional y cronológica. Esta triple dimensión permite reconstruir la secuencia temporal de los tipos de vacío a lo largo del proceso de transformación planificado.

FIGURA 3 | Diagrama del proceso de investigación



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## Resultados

Por una parte, el análisis detallado de los instrumentos de planificación (Tabla 1) nos permite evidenciar la desigual participación de las iniciativas pública y privada (Figura 4) durante el proceso. A partir de la caracterización cronológica y tipológica del vacío en los sectores objeto de análisis (Figura 5 y Figura 6), ponemos de relieve la correlación temporal entre dicho planeamiento, el cese de la actividad industrial previa y las distintas fases del vacío (Figura 7), identificando, además, bifurcaciones inesperadas respecto al plan de transformación preestablecido. Finalmente, y desde la perspectiva de la resiliencia urbana, asimilamos las sucesivas tipologías de vacío en los sectores de transformación a las distintas etapas del ciclo adaptativo (Figura 8) e identificamos y describimos (Tabla 2) los elementos clave de la planificación urbanística que, por su naturaleza lineal y fragmentaria, dificultan el tránsito (*navigation*) a lo largo del proceso de transformación planificado.

### De la actividad industrial preexistente

A pesar de lo expresado en la memoria del PGM96, la vitalidad de la actividad industrial previa a su aprobación se pone de manifiesto como resultado de esta investigación. Todos los sectores analizados, excepto el sector de reindustrialización 2b-03 (*Fàbregas i de Caralt*), cuya actividad industrial finalizó en 1980, mantienen la actividad industrial, que incluye talleres, almacenes, industrias, comercios y servicios, e incluso viviendas. Se trata de una actividad caracterizada por la diversidad tanto de usos como de tamaños –que llegan a complementarse en altura (planta baja industrial y planta superior residencial)–, la cual se pone de relieve en las alegaciones presentadas tras la aprobación inicial de la revisión del PGM96. Así, en lo referente a los sectores de desarrollo, y específicamente en los sectores de remodelación, el documento definitivo estima parcialmente dichas alegaciones, posibilitando un régimen transitorio para que “aquellas actividades industriales existentes y que no sean contrarias al uso dominante residencial puedan realizar las actuaciones necesarias para el mantenimiento o mejora de la actividad industrial” (Ajuntament de Mataró, 1997b, p. 13).

### De la participación e interacción pública y privada. Las modificaciones del PGM96

El marco normativo establece y define los ámbitos de intervención pública y privada en la planificación y gestión urbanística. Así, la potestad para la formulación y tramitación del planeamiento general corresponde exclusivamente a la esfera pública, mientras que la iniciativa privada se circunscribe a la planificación derivada y a la gestión urbanística, incluyendo la ejecución y, especialmente, la edificación.

Según el PGM96, el desarrollo de los sectores urbanísticos 2b y 5 estaba condicionada a la aprobación previa de un plan especial (PE / planificación derivada), aunque sin definir la iniciativa pública o privada de su formulación. Por contra, el PGM96 sí que determinaba que el sistema de actuación para la futura gestión (fase de ejecución) de los sectores fuese el de compensación (iniciativa privada). Se adivina, por tanto, una direccionalidad de la hoja de ruta (1 en la Figura 4) desde la dimensión pública hacia la privada. No obstante, y en base al estudio de las MPG (Tabla 1), se pone de relieve que, en la mayoría de los casos, el proceso de planificación y gestión urbanística ha estado sujeto a múltiples variaciones y alternancias.

**TABLA I | Análisis de las figuras de planificación urbanística [Listado de siglas y abreviaturas al final de la tabla]**

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA				GESTIÓN URBANÍSTICA				
Id sector (PGM96)	Instrumento	Iniciativa	Justificación	Elementos de la modificación	Polígono de Actuación Urbánística (PAU)	Sistema actuación	Iniciativa	Estado
<b>SECTORES DE REMODELACIÓN (5)</b>								
5-03	MPG-030 (2004)	Municipal	-Adecuación al PE Patrimonio -Transformación residencial subsector Floridablanca	Intercambio techo residencial-	UA-077d (discontinua)	Reparcelación -Coo- parcelación	Pública	Desarrollado
5-04	MPG-036 (2008)	Municipal	Definir techo vpo Agilizar desarrollo sector	Adquisición edificación + ampliación para vpo	UA-082 Techo de vpo no incluido	Reparcelación -Compensación	Privada	Sistema dispa- tivo "Can Fugarolas: Taller de reparaciones sociales"
5-05	PMU-013 (2019)	Privada	Desarrollo del sector	Desarrollo del sector	vpo: según NNUU del PGM96 UA-091	Licencia edificación	Privada	Pendiente
5-07	MPG-070 (2011). Anulado en 2013 por sentencia del TSJC	Municipal	Mantener los usos industriales + Buscar la viabilidad del sector + Preservar el patrimonio arquitectónico	Aumento de la edificabilidad del sector hasta 2,45 m2st/m2s	UA-086	Reparcelación -Compensación	Privada	Solar vacío
						Aprobación inicial: Reparcelación -Compensación	Privada	Edificio vacío
						Reparcelación -Coo- parcelación	Público- Privada	

5-08	MPG-004 (1998)*	Municipal	-Imposibilidad de equipamiento educativo en el subsector ocupado por caserna Guardia Civil de Policía (ámbito Habana) -Traslado actividad industrial vigente (ámbito Quintana)	Intercambio suelo equipamiento-residencial entre los ámbitos discontinuos+ Convenio traslado actividad industrial	Manzana1- Quintana (equipamiento escolar): NNUU del PGM96  Manzana2 –Habana (residencial): pendiente PE	N/D  N/D	Pública / Privada  N/D	N/A  N/A
			-Manzana1: Renovar el tejido urbano obreniendo espacios libres y implantación de zona residencial -Manzana2: emplazamiento de equipamiento escolar (ahora libre de la caserna GCP)	Recalificación urbanística: Deshacer en el intercambio de usos de la MPG-004. Retorno a la situación del PGM96.	Manzana1-ámbito Quintana (residencial): UA-078 “ <i>que permita su desarrollo</i> ” Incremento del 0,3 de edificabilidad bruta (para compensar gastos derivados de la	Reparcelación - Cooperación	Pública	Desarrollado
5-09	MPG-022 (2002)	Municipal	-Obsolescencia usos industriales -Adecuación al carácter residencial del área	Ajustar alturas + garantizar condiciones espacio exterior	Manzana2 – ámbito Habana (equipamiento escolar): NNUU del PGM96  UA-058	Estudio Detalle + Licencia edificación	Pública / Privada	Desarrollado
						Reparcelación -Compensación	Privada	Desarrollado

SECTORES DE REINDUSTRIALIZACIÓN (2b)							
2b-03 /	PERI (2005)*	Privada	-Mala disposición suelo público -Deficiente integración y resolución de volúmenes -Inadecuación (falta) del techo comercial	ampliación del sector a toda la manzana	N/D	N/D	N/A
	MPG-024 (2006)	Pública	-Adecuación al entorno urbano -Implantación gran centro comercial	Inclusión de la 2b-03 en nuevo sector discontinuo mayor que permite liberar el ámbito <i>Ronda Barceló</i> de la imposición comercial y aumentar el aprovechamiento residencial.	Pendiente planeamiento derivado (PMU) Podrá definir diferentes PAU.	Reparcelación. Pendiente modalidad según PMU	N/A
	PMU-01d (2007)		-Transformar usos industriales -Potenciar Rda. Barceló como eje cívico -Crear nuevos equipamientos	Delimita 6 UMP Una para cada manzana. ( <i>Can Fabregas-Manzana6</i> )	Un único polígono de actuación Las Manzanas1 (Torre Barceló) y Manzana6 (Can Fabregas) sujetas a aprobación PE de integración volumétrica	Reparcelación Cooperación	Solar vacío
2b-04	MPG-060 (2012)*	Municipal	Adecuación carácter residencial del área y futuro centro comercial	Adecuación de usos industriales a un tejido mixto vivienda-terciario	UA-087 Amplia el ámbito con sectores discontinuos	Reparcelación Cooperación	N/A

	MPG-083 (2015)	Municipal	-Incorporar la nave <i>Can Fàbregas</i> (reconstruida) -Desafectación ámbito discontinuo de <i>Llar Santa Maria</i> por inviabilidad económica del traslado	-Recalificación para usos equipamiento -modificación límites del PAU -modificación ordenación / agotar edificabilidad	Mantiene la UA-087 pero excluye ámbito discontinuo del equipamiento comunitario ( <i>Llar Santa Maria</i> )	Mantiene Reparcelación -Cooperación	Pública	Edificio vacío
2b-05	MPG-053 (2008)*	Municipal	<i>"Reconversión en un sector de uso mixto residencial-actividad económica no tan industrial, más acorde con el carácter del su entorno y con su situación i potencialidad"</i> <i>Obtener cesiones y equipamiento escolar</i>	Ampliación ámbito del sector	UA-084 Amplia el ámbito del sector	Reparcelación -Cooperación	Pública	N/A
	MPG-072 (2011)	Municipal	Coyuntura económica / inviabilidad del sector	Subdivisión de la UA-084 en 2 polígonos de actuación Traslado techo equipamiento Definición de 3 Unidades Mínimas de Proyecto (UMP)	Mantiene la UA-084 introduciendo diferencias para cada polígono	Polígono 1: Reparcelación -cooperación ( <i>Marot: 76% del techo para vivienda libre</i> )  Polígono 2: Reparcelación-compensación ( <i>Escorxadon</i> )	Pública  Privada	Desarrollado parcialmente (UMP2 / Manzana 2 / Polígono 1)  Solar Vació (equipamiento escolar)  Edificio vacío

2b-06	mpg-003 (1999)	Municipal	<i>"Mantener una empresa de genero de punto implantada en Mataró desde hace más de 100 años, permitiendo la reconversión mediante un plan de viabilidad a corto término" ante la crisis del sector textil</i>	Subdivisión del sector: Modificación de usos permitidos en el 70% del ámbito, de "industrial y dotaciones privadas" a "residencial"	Ámbito Residencial: UA-55 - <i>Can Gasol</i> Ámbito Industrial: Mantenimiento (2b -reindustrialización)	Reparcelación -Compensación	Privada	Desarrollado
	mpg-043 (2006) Sobre el ámbito industrial 2b-06		<i>"Transformación de una pieza industrial obsoleta como consecuencia del cese de actividad, hacia una propuesta de carácter residencial más acorde con la ciudad"</i>	Modificación de los usos permitidos industriales en residenciales	UA-080	Reparcelación - Cooperación	Pública	Desarrollado

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

(\*) POR IMPOSIBILIDAD DE CONSULTA DEL DOCUMENTO, LA INFORMACIÓN SE HA EXTRAÍDO DE LAS MPG POSTERIORES PARA EL MISMO SECTOR.

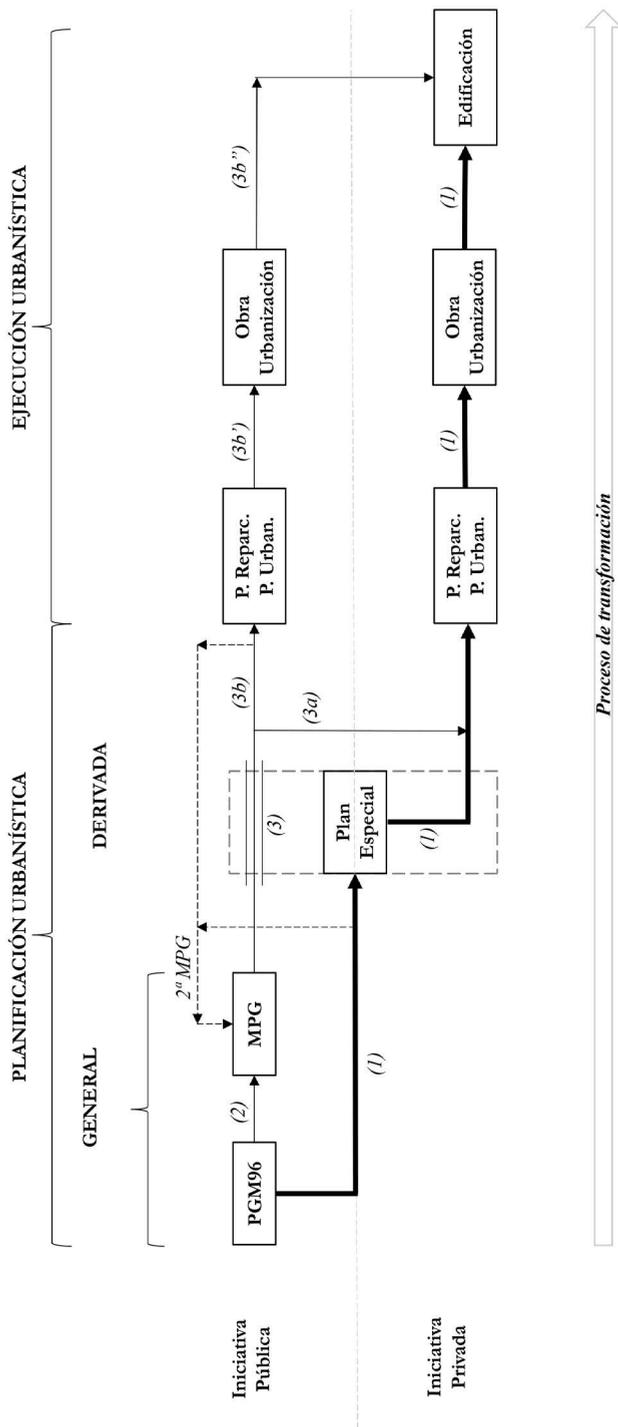
SIGLAS UTILIZADAS: M2ST/M2S [METRE QUADRAT SOSTRE EDIFICABLE/METRE QUADRAT SÒL]; METRO CUADRADO TEGHO EDIFICABLE/METRO CUADRADO SUELO]; MPG: MODIFICACIÓN PUNTUAL DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA; NA: NO APLICA; ND: NO DEFINIDO; NNUU: NORMAS URBANÍSTICAS; PAU: POLÍGONO DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA; PE: PLAN ESPECIAL; PERI: PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR; PGM96: PLA GENERAL D'ORDENACIÓ DE MATARÓ 1996; PMU: PLAN DE MEJORA URBANA; TSJC: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA; UA: UNIDAD DE ACTUACIÓN; UMP: UNIDAD MÍNIMA DE PROYECTO; VPO: VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL.

Tal como se observa en la Tabla 1, en todos los sectores, excepto el sector 5-05, el PGM96 ha sido objeto de –al menos una– Modificación puntual del Plan General de Ordenación (en adelante MPG) del PGM96 (2 en la Figura 4) por iniciativa pública. Dichas MPG se han justificado, en muchos casos, por la necesidad de agilizar la transformación del sector ante la (in)viabilidad económica derivada de la evolución del mercado inmobiliario. Estas modificaciones han consistido mayoritariamente en la redistribución (traslado/intercambio) de los usos y edificabilidad (techo) propuestos dentro del sector (a veces discontinuo) y/o la redefinición de los límites del propio sector. Como se adelantó, las MPG han servido, también, para cambiar el sistema de actuación. En seis de los diez sectores analizados se ha pasado del sistema de compensación (iniciativa privada) prevista en el PGM96 al de cooperación, (re) tomando la acción pública la iniciativa. Otro de los elementos significativos ha sido la segmentación de la intervención a través de la división de los PAU y/o la delimitación de las Unidades Mínimas de Proyecto (UMP) –como instrumentos de regulación del suelo privado– a una escala menor que el PAU. Es especialmente relevante el caso de la segunda modificación (MPG-072) del sector 2b-05. Además de dividir en dos el PAU inicial, define el sistema de cooperación (público) para el polígono 1 (que contiene el 76% del techo residencial total), pero mantiene el de compensación (privado) para el polígono 2, además de definir tres UMP para el suelo privado.

La tramitación de dichas MPG, y la correspondiente (re)definición de las condiciones de desarrollo, actuación y ordenación de los PAU –a través de las Unidades de Actuación (UA)– ha eximido (3 en la Figura 4) de la preceptiva obligación de tramitación previa de los PE previstos. Además, las MPG también han servido para o bien mantener (3a en la Figura 4) la gestión privada del sector (sistema de compensación) o reasignar (3b en la Figura 4) una gestión pública (sistema de cooperación) para el sector. En cualquier caso, la culminación (edificación) del proceso, a pesar de la urbanización por iniciativa pública (3b' en la Figura 4), queda supeditada (3b" en la Figura 4) finalmente de la iniciativa privada.

Paralelamente, otro de los objetivos descritos en las MPG ha sido la “ordenación volumétrica” de las nuevas edificaciones y su “integración en el entorno de carácter residencial”. Las perspectivas y representaciones gráficas –mayoritariamente a mano alzada– incluidas en los correspondientes documentos así lo corroboran. No obstante, y a pesar de la justificación prosaica en torno a la necesaria calidad, conectividad y secuencia del espacio urbano, nada se dice, en referencia a los trabajos de Castells (1972), de la cuestión urbana. A diferencia de los estudios sobre la movilidad que sí se adjuntan como parte de la documentación, nada se aporta con relación al análisis de la interacción social generada y/o alterada por la acción del planeamiento.

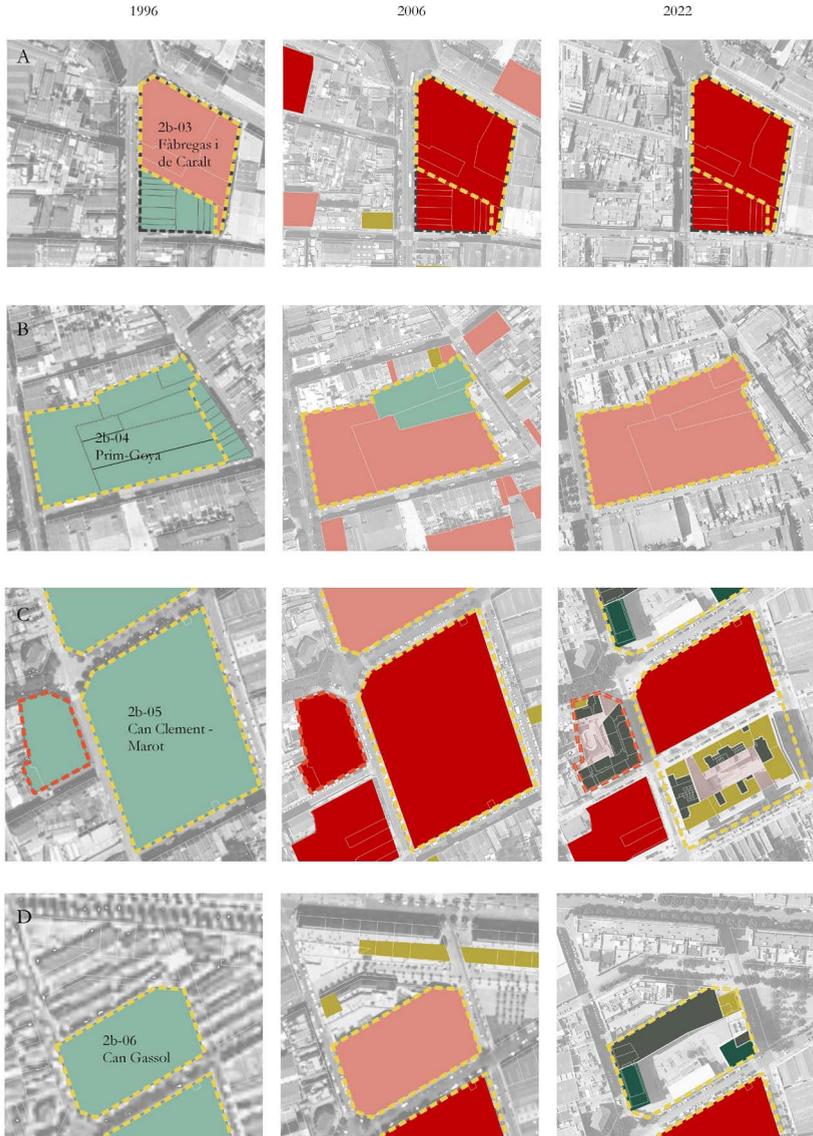
FIGURA 4 | Análisis de la intervención pública y privada en la planificación y ejecución urbanística



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

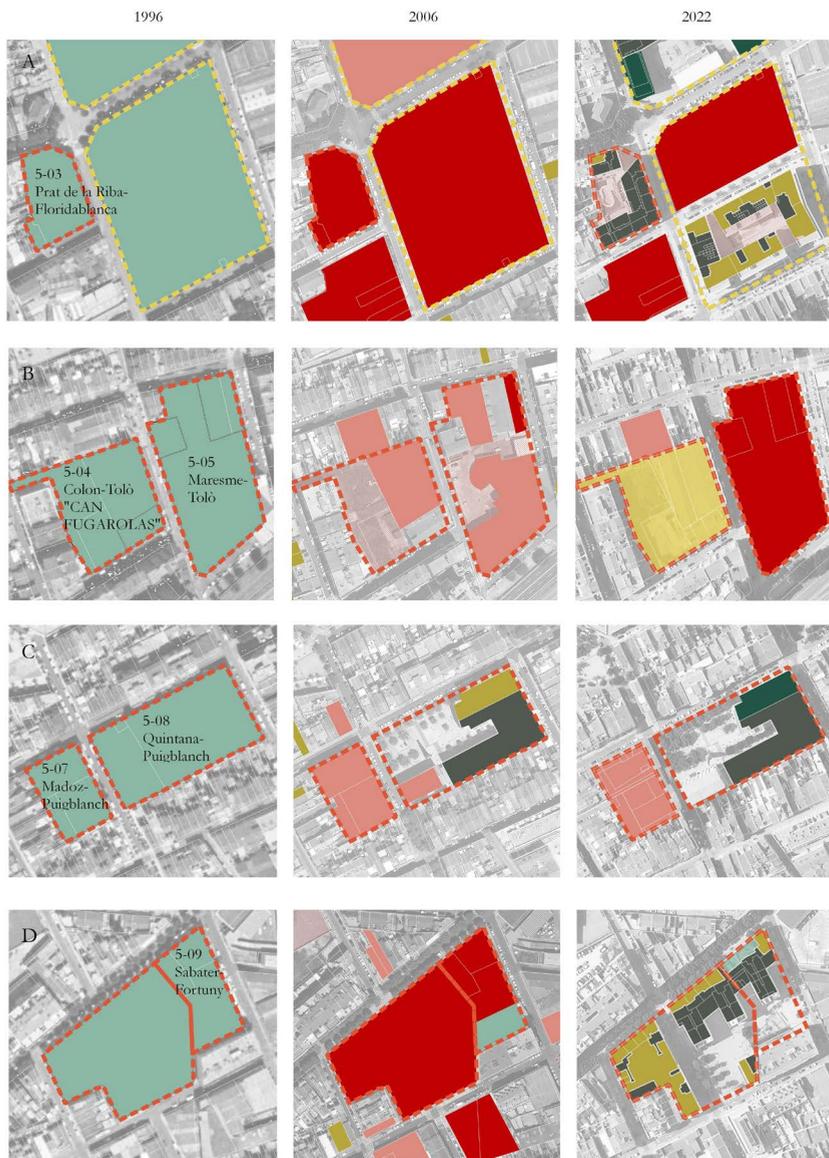
**De las consideraciones temporales del proceso planificado. El vacío como síntoma**  
Tras la fase de actividad industrial anterior y previa a su desarrollo y ejecución, los sectores transitan largos periodos (entre cuatro y hasta veinticinco años) en los que, primero en forma de edificios y después de solares, el vacío emerge. La Figura 5 y la Figura 6 muestran la evolución de los sectores de reindustrialización y remodelación, respectivamente.

**FIGURA 5 | Series temporales de los Sectores de Reindustrialización (clave 2b)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

FIGURA 6 | Series temporales de los Sectores de Remodelación (clave 5)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

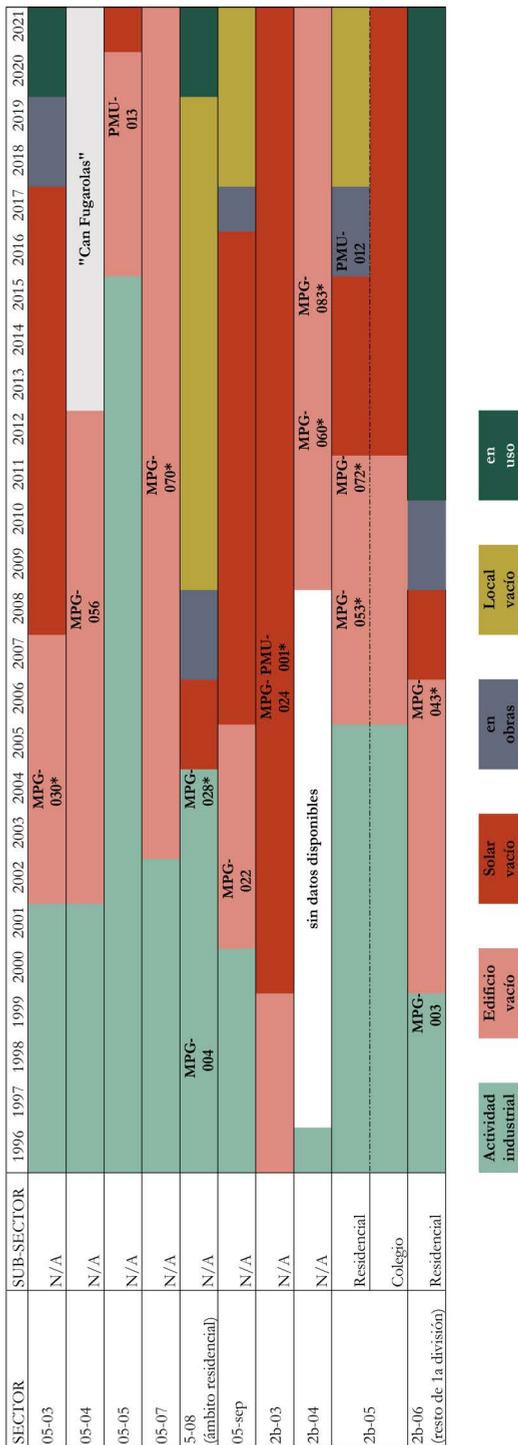
En el caso de los sectores 2b-04 (*Prim-Goya*) y 5-07 (*Madoz-Antoni Puigblanch*), aún hoy se mantienen los edificios industriales vacíos tras el cese de la actividad, mientras que los sectores 2b-03 (*Fàbregas i Caralt*) y 2b-05 (*Can Clement-Marot /* parcialmente) y 5-05 (*Maresme-Toló*) son en la actualidad (2021) solares vacíos, tras el derribo de las antiguas edificaciones. Destaca también la prolongación de la fase

“edificio vacío”, tras el cese de la actividad y el derribo. En todos los casos (excepto en el sector 5-08), esta etapa dura entre cinco y veinte años. Finalmente, destacan los vacíos aparecidos después de la fase de edificación. Así, en el caso de los sectores 2b-05 (*Can Clement-Marot*), el 5-08 (*Quintana-Antoni Puigblanch*) y el 5-09 (*Josep Sabater-Fortuny*), todos o gran parte de los nuevos locales comerciales en planta baja permanecen sin uso durante periodos de entre cuatro y ocho años. En definitiva, en algún caso (2b-3), la duración del vacío –contando las distintas fases– abarca la totalidad del periodo analizado (1996-2021), con una media de casi veinte años en el conjunto de los sectores.

Desde un punto de vista cronológico, no es posible, en este punto, establecer una relación de causalidad entre la tramitación del planeamiento y el abandono de la actividad económica previa o la transición de los tipos de vacíos. Las primeras MPG se producen tanto con anterioridad como después del cese de la actividad previa, incluso después del derribo de los edificios industriales (2b-03). Por otra parte, las sucesivas revisiones y modificaciones de la planificación no son garantía, cuando menos a nivel temporal, del desarrollo de los sectores urbanísticos. El periodo de tiempo transcurrido desde la primera MPG hasta el inicio de las obras en los sectores ejecutados va de los ocho a los quince años. No obstante, sí se apuntan algunas circunstancias recurrentes que vale la pena destacar. Por un lado, cierta correlación temporal –en forma de secuencia temporal– entre la aprobación de las primeras MPG (5-03 y 5-09) y el derribo de las anteriores edificaciones, muchas de ellas ya sin uso, seguidas de largas fases de solares vacíos. En sentido contrario, también se observa reactivación en varios de los sectores (5-08, 2b-05 y 2b-06) tras las correspondientes segundas MPG, en las que, entre otros aspectos, se cambia el sistema de actuación de compensación (privado) por el de cooperación (público).

En estas circunstancias, el sector 5-04 (*Colon-Tolò* / ver figura 6-B) aparece como un *rara avis*. Después de más de diez años de abandono (edificio vacío) tras el cese de la actividad como taller mecánico en 2002, y previo al ineludible derribo (solar vacío) antes de su desarrollo urbanístico, desde 2013 acoge un centro social y cultural autogestionado (*Can Fugarolas*). Todo ello a pesar de la MPG-056 (2008), que pretendía “agilizar y hacer viable económicamente la transformación del sector” (Ajuntament de Mataró, 2008), una modificación que definía la ordenación del sector y lo ampliaba para incluir el techo de vivienda de protección oficial (VPO), pero sin modificar el sistema de actuación previsto (compensación).

**FIGURA 7 | Análisis temporal del vacío en los sectores de transformación en Mataró entre 1996 y 2021**

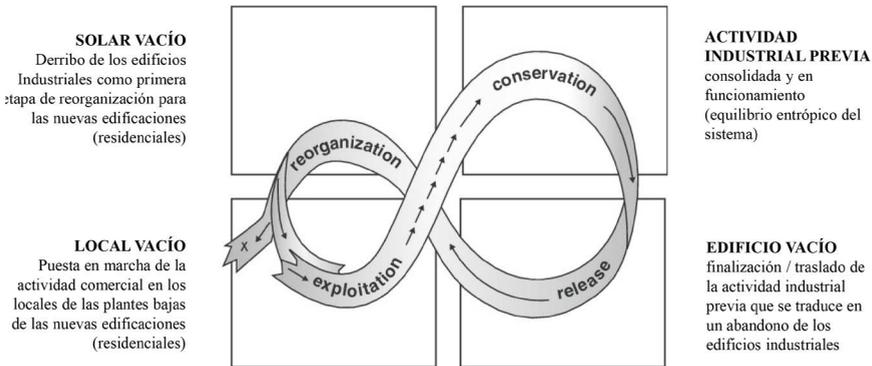


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### De la resiliencia (socioecológica) de los procesos planificados de transformación

Finalmente, la Figura 8 identifica y caracteriza las distintas tipologías del vacío urbano en relación/analogía con las sucesivas etapas (*stages*) del ciclo adaptativo. Así, la actividad industrial previa representa la consolidación (fase K – conservación) del ciclo urbano anterior, que inicia un nuevo ciclo tras el cese/traslado de la actividad económica (fase  $\Omega$  – liberación), continúa con la fase sustitución por nuevas edificaciones –empezando por el derribo de las anteriores (fase  $\alpha$  – reorganización)– y finaliza con la utilización de los nuevos espacios (fase r – explotación). Según nuestro análisis, cada una de estas etapas se caracteriza por las distintas y sucesivas formas que adopta el vacío urbano a lo largo del proceso.

**FIGURA 8 | Asimilación de las etapas de transformación urbana a las etapas del ciclo adaptativo**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA ADAPTADA DE GUNDERSON Y HOLLING (2002)

En referencia a las trampas (*Traps*) que dificultan el tránsito (*Navigation*) del sistema a lo largo del ciclo adaptativo, y en yuxtaposición a los preparativos (*Preparedness*) necesarios para superar cada una de ellas, la Tabla 1 describe los elementos, condiciones y circunstancias del proceso planificado que entorpecen el progreso de transformación de los sectores urbanísticos. Se trata, por tanto, de evidenciar las limitaciones de la planificación urbanística a la hora de abordar la complejidad de los fenómenos urbanos.

**TABLA 2 | Caracterización de las dificultades (Ailments) del proceso de transformación planificado ante las trampas (*Traps*) del recorrido**

TRAMPAS / ETAPAS (GUNDERSON Y HOLLING 2002; FATH ET AL. 2015)	SÍNTOMA (TIPO DE VACÍO)	PREPARATIVOS (FATH ET AL., 2015)	DIFICULTADES
(Dissolution Trap / $\Omega$ -stage)	Edificios vacíos	Reducir la cascada de fallos ( $r$ )	Abandono en cascada/progresiva de la actividad industrial. Cese de la actividad industrial tras la aprobación del PGM96, la delimitación de los sectores urbanísticos y la planificación de nuevas áreas industriales periféricas.
		Liderazgo cohesivo (K)	Falta de liderazgo comunitario. Deslocalización de la actividad económica. Desactivación del sentido de pertenencia y de comunidad, también de la comunidad industrial.
		Mantener funciones vitales ( $\Omega$ )	Desmantelamiento de las funciones industriales vitales. Degradación de la infraestructura (urbana) de soporte. La reurbanización (mejora del espacio urbano) está supeditada al desarrollo de los sectores urbanísticos (cargas urbanísticas).
		Improvisación ( $\alpha$ )	Nula/lenta capacidad de improvisación. Un único estado futuro posible del sistema (según planeamiento) y bloqueo de estados transitorios/alternativos. Régimen transitorio insuficiente y rígido. Sólo permite prolongar el declive industrial. La transición implica el derribo.
(Vagabond Trap / $\alpha$ -stage)	Solares vacíos	Autoorganización ( $r$ )	Pérdida/debililitamiento del tejido asociativo y las relaciones y sinergias sociales del tejido industrial.
		Acceso al capital acumulado (K)	Desmantelamiento y derribo del recurso formal/material (stock edificado). Imposibilidad de usos espontáneos/alternativos/coyunturales debido al encapsulamiento (vallado) de los solares.
		Memoria ( $\Omega$ )	El derribo formal implica también la pérdida de la memoria (el relato) industrial de la ciudad. Reivindicación de la ciudad como memoria social urbana.
		Modularidad ( $\alpha$ )	Afectación (derribo) simultánea de todo el tejido postindustrial de la ciudad. Pérdida de modularidad y robustez. Incapacidad de respuesta.

TRAMPAS / ETAPAS (GUNDERSON Y HOLLING 2002; FATH ET AL. 2015)	SÍNTOMA (TIPO DE VACÍO)	PREPARATIVOS (FATH ET AL., 2015)	DIFICULTADES
(Poverty Trap / r-stage)	Locales comerciales vacíos	Retroalimentación positiva ( $r$ )	Dependencia exclusiva de los ciclos macroeconómicos, la inversión inmobiliaria y la ejecución privada.
		Flujo de información bilateral ( $K$ )	Actuación por sectores urbanísticos aislados del entorno y la dinámica urbana global. Dificultad para la comercialización posterior en entornos “no comerciales”.
		Liderazgo emergente ( $\Omega$ )	La activación (uso) de los nuevos espacios (locales) depende de la iniciativa privada individualizada (no gremial).
		Capacidad adaptativa ( $\alpha$ )	Actividades permitidas limitadas/restringidas a la “compatibilidad con el uso residencial preferente”.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, ADAPTADO DE FATH ET AL. (2015)

## Discusión

Tal como muestran los resultados, el planeamiento urbanístico se muestra insuficiente al abordar la regeneración de los tejidos industriales. Lejos de seguir la trayectoria –cuando menos temporal– trazada por la planificación, los procesos planificados de transformación de antiguas áreas industriales en la ciudad de Mataró exhiben dificultades y obstáculos que retardan o incluso impiden su desarrollo. Así, la alteración de la línea temporal predefinida se hace visible en la aparición, permanencia y mutación de vacíos urbanos en los sectores de transformación y de reindustrialización sujetos al Plan General de 1996. Volviendo sobre Žižek (2003), el vacío nos permite reconstruir el marco temporal y analizar las condiciones pasadas que han desencadenado la situación actual. El vacío urbano, por tanto, se presenta como el síntoma que, en sus distintas etapas, evidencia las debilidades del proceso planificado para superar las sucesivas trampas (*traps*) y dolencias (*ailments*) definidas en nuestro marco de análisis (Fath et al., 2015).

Basándonos en la heurística del ciclo adaptativo, asimilamos secuencialmente las distintas etapas del vacío (edificio–solar–local comercial) a las distintas fases (liberación–reorganización–explotación) que recorre el sistema urbano. Esto aporta una nueva aproximación a los vacíos industriales desde un punto de vista secuencial, completando anteriores aproximaciones basadas en el componente sectorial y el componente locacional o espacial, también en lo que se refiere a las condiciones de los estados transitorios (Pardo, 1991). En este sentido, la sustitución de las antiguas edificaciones previstas por el PGM96 de Mataró implica el derribo como paso intermedio ineludible, impidiendo soluciones de continuidad o simultaneidad en forma de “subdivisión industrial” (de menor escala) o renovación residencial.

Además, con base en el marco de análisis de la resiliencia socioecológica (Fath et al., 2015), en tanto que capacidad de transitar las distintas etapas del ciclo adaptativo, y en la disección de las MPG, identificamos los condicionantes y características del proceso planificado que dificultan –en términos cronológicos– su avance. Factores formales y funcionales como la escala de la intervención [1], la rigidez de la planificación (en cuestiones de ordenación y usos) [2], la dependencia respecto de la iniciativa privada (y de las condiciones macroeconómicas) [3], la fragmentación de la realidad urbana compleja (aislamiento de los sectores) [4], las restricciones de los estados transitorios (abocados al derribo) [5], el impedimento de los usos transitorios [6] y la pérdida del capital formal y socioeconómico [7] aparecen como las dolencias (*ailments*) más relevantes del proceso de planificación. El estudio pone de relieve la ilusión urbanística y la incapacidad de abordar la complejidad de la práctica urbana; en palabras de Lefebvre (1972), “no la estudia, pues precisamente esta práctica es para el urbanista un campo ciego. Vive en él, en él se encuentra, pero no lo ve, y menos aún lo puede captar como tal” (p. 158).

De entre los resultados obtenidos, mención especial merece la alternancia entre la participación pública y la privada. La direccionalidad desde lo público (planificación) hacia lo privado (ejecución) en la acción urbanística favorece el desequilibrio de dicha interacción. Así, mientras que la iniciativa pública se muestra confiada y auxiliadora (al rescate en forma de MPG) respecto de la privada, la iniciativa privada, al menos desde un punto de vista temporal, aparece indiferente (inacción) e incluso exigente y beligerante –evidenciado, por ejemplo, por la sentencia anulatoria de la MPG-070 del sector 5-07 (*Madoz-Antoni PuigBlanch*) tras la demanda por parte de la propiedad– con relación a la acción pública. Sin duda, la vigencia “indefinida” de la planificación general (exclusiva de la acción pública) adquiere una relevancia determinante ya que, por un lado, bloquea la posible vuelta a la situación de partida; y, por el otro, está supeditada a la iniciativa privada.

En medio de estas condiciones de entorno, aparecen situaciones inesperadas (bifurcaciones) de estabilidad parcial del sistema en forma de iniciativas autogestionadas, capaces de alcanzar estados estables a partir de dichas condiciones y del intercambio con el entorno. Es el caso del sector de remodelación 5-04 (*Colon-Toló*), pendiente de desarrollo urbanístico, que se revela en forma de estructura coherente inesperada, autoorganizada en un sistema alejado del equilibrio (sistema disipativo). Desde 2013 acoge un proyecto cultural autogestionado (*Can Fugarolas: Taller de Reparacions Socials*) a partir de la reutilización del antiguo edificio industrial en desuso. Volviendo sobre Ruiz (2012), el sector escapa de las rigideces del PGM96, para dar lugar a procesos de cambio en los usos y funciones y en las estructuras físicas, complicando las relaciones entre espacios y condicionando los flujos de materia, energía e información, que se mueven en los canales desarrollados a tal efecto. Al hacerlo, “la dinámica social permite al sistema urbano aprovechar las ventanas de oportunidad que aparecen debido al mal funcionamiento y la paralización [...] de los subsistemas urbanos” (Saez et al., 2021, p. 17).

## Conclusión

En este artículo identificamos la poca o nula resiliencia de los procesos planificados de regeneración de antiguos tejidos industriales urbanos en Mataró (Barcelona). La rigidez formal (ordenación), la fragmentación espacial (sectorización) y la limitación funcional (usos) del planeamiento, junto con la direccionalidad (linealidad) y dependencia (privada) de la hoja de ruta dificultan, o incluso impiden, el progreso del proceso de transformación urbana. Se trata, así, de una planificación que se muestra incapaz de superar las trampas que aparecen a lo largo del trayecto.

Una transformación urbana que, incluso en los sectores de industrialización, expulsa los usos industriales y propone nuevos usos residenciales, “más adaptados a su entorno”, contribuye al proceso de simplificación (en oposición al de complejización) y de zonificación de la ciudad. La condición transitoria se adivina, por tanto, como una moratoria, una prórroga de la languidez industrial a la espera del inexorable derribo y sustitución residencial.

Sin poder llegar a establecer una relación de causalidad, la aprobación del planeamiento general desencadena la secuencia “actividad–cese–vacío” que caracteriza la evolución de los sectores de remodelación y de los sectores de reindustrialización sujetos a planificación. Se trata de un vacío que, en sus distintas etapas –“edificio–solar–local comercial”– se prolonga hasta por veinticinco años en algunos casos, cubriendo la totalidad del período de nuestro análisis. Ello propicia, sin embargo, unas condiciones de entorno que desencadenan nuevos e inesperados estados estables lejos del equilibrio (estados disipativos), lejos de los postulados de la ilusión urbanística, como en el caso del sector de remodelación 5-04 de *Can Fugarolas*.

No obstante, tal y como se apunta más arriba, todavía cabe ahondar en la relación entre planificación y vacío a través de encuestas y/o entrevistas con los agentes implicados. De hecho, ese debería ser uno de los caminos de futuras investigaciones: indagar en los motivos del abandono de la actividad económica anterior y profundizar en el porqué de la inacción privada. Estas nuevas líneas pueden complementar el trabajo que aquí se presenta.

Finalmente, la especificidad del marco regulador catalán al que están sometidos estos procesos de transformación limita el potencial de extrapolación directa de los resultados. Así pues, se hace necesaria su comparación con procesos de transformación similares ocurridos en otras circunstancias y ámbitos normativos. Sin duda, esto ampliaría el campo de análisis y su correspondiente interés y repercusión, permitiría avanzar y enriquecería el debate en torno a la aproximación socioecológica a la resiliencia urbana que aquí proponemos.

## Referencias bibliográficas

- Adger, W. N., Arnell, N. W. & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77-86. <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2004.12.005>
- Ahern, J. (2011). From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning*, 100(4), 341-343. <https://doi.org/10.1016/J.LANDURBPLAN.2011.02.021>
- Ajuntament de Mataró. (1997a). Pla general d'ordenació de Mataró. Revisió del Pla general d'ordenació de Mataró 1997. Memoria. Aprobado el 3 de abril de 1997; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 24 de abril de 1997.
- Ajuntament de Mataró. (1997b). Pla general d'ordenació de Mataró. Revisió del Pla general d'ordenació de Mataró 1997. Informe de les al·legacions a l'aprovació inicial de la revisió del Pla General de Mataró. Aprobado el 3 de abril de 1997; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 24 de abril de 1997.
- Ajuntament de Mataró. (1999). Text refós de la modificació puntual del Pla general d'ordenació: Can Gassol. Àmbit entre els carrers Floridablanca - Alfons X el Savi - Prat de la Riba. Aprobado el 11 de marzo de 1999; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 16 de abril de 1999.
- Ajuntament de Mataró. (2002). Modificació puntual del Pla general d'ordenació: Sector 5-09 Josep Sabater i Sust-Fortuny. Aprobada el 22 de abril de 2002; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 16 de junio de 2002.
- Ajuntament de Mataró. (2004a). Modificació puntual del Pla general d'ordenació: UA-d69 Fàbrica Cabot i Barba / UA-d77 Nau central Fàbrica Cabot i Barba / Sector 5-03 Prat de la Riba - Floridablanca. Aprobada el 5 de diciembre de 2003; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 19 de enero de 2004.
- Ajuntament de Mataró. (2004b). Modificació puntual del Pla general d'ordenació als àmbits Quintana - Antoni Puigblanch i Plaça de l'Havana. Aprobada el 30 de abril de 2004; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 8 de junio de 2004.
- Ajuntament de Mataró. (2006a). Modificació puntual del Pla general d'ordenació als àmbits Ronda Barceló - Illa Fàbregas i de Caralt. Aprobada el 6 de noviembre de 2006; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 15 de diciembre de 2006.
- Ajuntament de Mataró. (2006b). Text refós de la modificació puntual del Pla general d'ordenació: Can Gassol. Àmbit entre els carrers Floridablanca - Prat de la Riba - Pacheco. Aprobado el 28 de marzo de 2006; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 27 de junio de 2006.
- Ajuntament de Mataró. (2007). Pla de millora urbana del Sector discontinu Pmu-01d: Ronda Barceló. Illa Fàbregas i de Caralt. Aprobado el 25 de enero de 2007; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 9 de marzo de 2007.
- Ajuntament de Mataró. (2008). Text refós de la modificació puntual del Pla general d'ordenació: Colón - Toló. Aprobado el 16 de enero de 2008; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 11 de febrero de 2008.

- Ajuntament de Mataró. (2011). Segona modificació puntual del Pla general d'ordenació: Eix Herrera - Escorxadó. Aprobada el 22 de marzo de 2011; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 1 de abril de 2011.
- Ajuntament de Mataró. (2015). Modificació puntual del Pla general d'ordenació: UA-87 Entorns carrer Biada. Aprobada el 27 de enero de 2015; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 29 de abril de 2015.
- Ajuntament de Mataró. (2019). Text refós del Pla de millora urbana: PMU-13 Sector Maresme - Toló. Aprobado el 19 de junio de 2019; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 5 de julio de 2019.
- Aquilué, I. (2021). Ciudad e incertidumbre: Sistemas urbanos a la luz del miedo, la violencia y la seguridad. Ediciones Asimétricas.
- Benito del Pozo, P. (2005). Pautas actuales de la relación entre industria y ciudad. *Éria*, (66), 57-70. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1281979>
- Benito del Pozo, P. (2008). Industria y ciudad: Las viejas fábricas en los procesos urbanos. *Scripta Nova*, XII, 270(142). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-142.htm>
- Benito del Pozo, P. (Ed.). (2022). Resiliencia en espacios desindustrializados: Procesos y experiencias. Tirant lo Blanch.
- Benito del Pozo, P. & Diez Vizcaíno, F. J. (2019). El suelo industrial como factor de oportunidad y resiliencia en espacios mineros y rurales de León (España). *Estudios geográficos*, 80(287), 1-17. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201940.020>
- Berruete-Martínez, F. J. (2017). Los vacíos urbanos: una nueva definición. *Urbano*, 20(35), 114-122. <https://doi.org/10.22320/07183607.2017.20.35.09>
- Bishop, P. & Williams, L. (2012). The temporary city. Routledge.
- Brito, M. (2015). *Reuso adaptativo de vacíos urbanos. Caso de estudio: la experiencia del PlaBUTTS de Barcelona*. Trabajo Final de Maestría, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/87246>
- Brullet, X. (1993). La indústria a Mataró entre els anys 1962 i 1992. *Fulls del Museu Arxiu de Santa Maria*, (47), 21-25. <https://www.raco.cat/index.php/FullsMASMM/article/download/115966/146568>
- Buhigas, M. & Oliveras, M. P. (2016). Redefiniendo la relación entre la industria y la ciudad contemporánea ¿una nueva prioridad en la agenda urbana? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 48(188), 229-237. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76476>
- Buhigas, M. & Pybus, M. (2014). Planeamiento e industria, más allá de la segregación funcional. En M. Buhigas (Ed.), *El retorno de la industria. ¿Están preparadas las ciudades?* (pp. 145-155). Diputació de Barcelona.
- Castells, M. (1972). *La question urbaine*. Maspero.
- Chelleri, L. (2012). From the “Resilient City” to Urban Resilience. A review essay on understanding and integrating the resilience perspective for urban systems. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(2), 287-306. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.175>
- Davoudi, S. (2012). Resilience: A bridging concept or a dead end? *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299-333. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677124>
- Davoudi, S. (2018). Just resilience. *City & Community*, 17(1), 3-7. <https://doi.org/10.1111/cico.12281>

- Fath, B. D., Dean, C. A. & Katzmair, H. (2015). Navigating the adaptive cycle: an approach to managing the resilience of social systems. *Ecology and Society*, 20(2), 24. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07467-200224>
- Folke, C., Carpenter, S., Walker, B., Scheffer, M., Elmqvist, T., Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (2004). Regime shifts, resilience, and biodiversity in ecosystem management. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 35(1), 557-581. <https://doi.org/10.1146/annurev.ecolsys.35.021103.105711>
- Gobierno Vasco, Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial (2016). *Análisis de oportunidades para la consideración de los espacios en transición*. [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/revision\\_dot/es\\_def/adjuntos/Espacios%20en%20Transicion%20DOT.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/revision_dot/es_def/adjuntos/Espacios%20en%20Transicion%20DOT.pdf)
- Gómez, L. (2016). Movimientos sociales como mecanismos de recuperación de vacíos urbanos. Caso de estudio: el Forat de la Vergonya, Ciutat Vella. Trabajo Final de Maestría, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/90855>
- Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (2002). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Island Press.
- Healey, P. (2020). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Springer Publishing.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>
- Holling, C. S. (1986). The resilience of terrestrial ecosystems; local surprise and global change. En W. C. Clark & R. E. Munn (Eds.), *Sustainable development of the biosphere* (pp. 292-317). Cambridge University Press.
- Holling, C. S. (1996). Engineering resilience versus ecological resilience. En P. E. Schulze (Ed.), *Engineering within Ecological Constraints* (pp. 31-43). National Academy Press.
- Hosta, M. & Jornet, S. (1995). El model territorial en la revisió del Pla General de Mataró. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: territori, estratègies, planejament*, (23), 61-78. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5004264>
- Lacan, J. (1975). *Le Séminaire. Livre 1. Les écrits techniques de Freud, 1953-1954*. Éditions du Seuil.
- Larrosa, M. (2012). Urbanoporosi i regeneració urbana. *Quadern de les idees, les arts i les lletres*, (188), 20-21.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Alianza Editorial.
- Levin, S. A. (1998). Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems. *Ecosystems*, 1(5), 431-436. <https://doi.org/10.1007/s100219900037>
- Muñoz, L. (2015). *El Tabaran de Mollet*. Trabajo Final de Grado, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/81724>
- Pardo, C. J. (1991). Consideraciones en torno al concepto de vaciado industrial. *Estudios Geográficos*, 52(202), 89-108. <https://doi.org/10.3989/egеоgr.1991.i202.89>
- Pardo, C. J. (2004). *Vaciado industrial y nuevo paisaje urbano en Madrid: antiguas fábricas y renovación de la ciudad*. La Librería.
- Pardo, C. J. & Hidalgo, C. (2022). Del vaciado industrial al patrimonio industrial: vulnerabilidad y resiliencia urbana en Madrid. En P. Benito del Pozo (Ed.), *Resiliencia en espacios desindustrializados: procesos y experiencias* (pp. 131-167). Tirant lo Blanch.

- Pujol, R. (2012). *Buits urbans autogestionats: processos de participació ciutadana en la transformació ecològica de les ciutats*. Trabajo Final de Maestría, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2099.1/19177>
- Rossi, A. (1978). L'architettura della città. Clup.
- Ruiz Sánchez, J. (2012). Ciudad, complejidad y energía. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 44(171), 73-86. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76109>
- Saez Ujaque, D. (2014). *Resiliència urbana. Una aproximació a les dinàmiques de la ciutat. Els buits urbans de Mataró*. Trabajo Final de Maestría, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2099.1/25062>
- Saez Ujaque, D., Roca, E., De Balanzó Joue, R., Fuertes, P. & Garcia-Almirall, P. (2021). Resilience and urban regeneration policies. Lessons from community-led initiatives. The case study of Can Fugarolas in Mataro (Barcelona). *Sustainability*, 13(22), 12855. <https://doi.org/10.3390/su132212855>
- Salicrú, M. (1993). El creixement urbà de Mataró (1962-1992). *Fulls del Museu Arxiu de Santa Maria*, (47), 12-20. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=787422>
- Smit, B. & Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, 16(3), 282-292. <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2006.03.008>
- Solà Morales, I. (2013). Terrain vague. En P. Barron & M. Mariani, *Terrain Vague* (pp. 2-7). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203552172>
- Sotomayor, J. (2016). *La (re)apropiació comunitària del vacio urbano: de la creació cultural a la implicació ciutadana*. Trabajo Final de Maestría, Universitat de Barcelona. <http://hdl.handle.net/2445/102585>
- Torres i Capell, M. (1984). Una lectura actual de la memòria del projecte d'eixample de 1878. *Sessió d'Estudis Mataronins*, (1), 93-95. <https://raco.cat/index.php/SessioEstudisMataronins/article/view/113529>
- Vancells Guérin, X. (2015). *Buits infraestructurals: estratègies operatives pel projecte de la ciutat contemporània*. Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/96000>
- Wagensberg, J. (1985). Ideas sobre la complejidad del mundo. Tusquets.
- Wagensberg, J. (2004). La rebelión de las formas. O cómo perseverar cuando la incertidumbre aprieta. Tusquets.
- Žižek, S. (2003). El sublime objeto de la ideología. Siglo XXI.

# Resiliencia en los planes de transformación de la ciudad posindustrial. El vacío como síntoma. Mataró como ejemplo en la región metropolitana de Barcelona

**Diego Saez-Ujaque.** Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.

**Inés Aquilué.** Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.

**Rafael de Balanzo-Joue.** Pratt Institute Graduate Center for Planning and Environment, Nueva York, Estados Unidos.

**Pere Fuertes.** Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.

**Pilar Garcia-Almirall.** Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona, España.

**RESUMEN** | Este artículo analiza el vacío urbano como síntoma de la falta de resiliencia de los planes de transformación de antiguos tejidos industriales de la ciudad de Mataró (Barcelona). A través del análisis cronológico del proceso de transformación formal y funcional de dichos sectores industriales sujetos a planificación, el vacío aparece como el síntoma de la aproximación lineal de la disciplina urbanística, incapaz de abordar la complejidad del fenómeno urbano. Edificios vacíos, solares vacíos, plantas bajas comerciales vacías, además de bifurcaciones inesperadas, son las distintas formas en que se manifiesta el desajuste entre la secuencia teórica ‘industria–planificación–transformación’ y la dinámica de la ciudad. En este contexto, la heurística de la resiliencia socioecológica y del ciclo adaptativo aporta un marco de análisis útil para, por una parte, caracterizar tipológica y cronológicamente dichos vacíos; y, por la otra, apuntar las dolencias de la planificación urbanística ante las sucesivas trampas del recorrido.

**PALABRAS CLAVE** | ciudades intermedias, planificación urbana, renovación urbana.

**ABSTRACT** | *This article analyzes the urban void as a symptom of the lack of resilience of the transformation plans of former industrial fabrics in Mataró (Barcelona). Through chronological analysis of the formal and functional transformation processes of these industrial sectors subject to planning, the urban void appears as a symptom of the linear approach in urban planning discipline, unable to address the complexity of the urban phenomenon. Empty buildings, empty lots, empty commercial ground floors, as well as unexpected bifurcations, are the different ways in which the mismatch between the theoretical sequence ‘industry–planning–transformation’ and the dynamics of the city manifests itself. In this context, the heuristics of socio-ecological resilience and the adaptive cycle provide a useful analytical framework for, on the one hand, typologically and chronologically characterizing these voids and, on the other, pointing out the ailments of urban planning in the face of successive traps along the path.*

**KEYWORDS** | *intermediate cities, urban planning, urban renewal.*

Recibido el 19 de mayo de 2022, aprobado el 7 de julio de 2022.

E-mails: diego.saez@upc.edu | ines.aquilue@upc.edu | rbalanzo@gmail.com | pere.fuertes@upc.edu | pilar.garcia-almirall@upc.edu

## Introducción

La transformación (regeneración/renovación) urbana se ha abordado, habitualmente, desde la mirada reduccionista del planeamiento y desde una perspectiva lineal de los procesos. Dicha aproximación se apoya, aún hoy, en los principios tayloristas de zonificación (*zoning*) propios del movimiento moderno de la primera mitad del siglo XX. Estos postulados se formalizaron en la Carta de Atenas, manifiesto que se redactó durante el IV Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) celebrado a bordo del *Patris II* en 1933. En ella se apostaba por una separación funcional de los lugares de residencia, ocio y trabajo, poniendo en entredicho el carácter y la densidad de la ciudad tradicional.

A partir de esta premisa, la consigna habitual de las políticas y de los planes urbanísticos para la regeneración de las ciudades de la corona metropolitana de Barcelona, y específicamente de sus entornos (pos)industriales, ha sido la sustitución de dichos sectores, supuestamente atrapados y obsoletos, por nuevos tejidos y usos “más compatibles” con su nuevo entorno y realidad urbana. Así, al amparo de una supuesta viabilidad económica, entendida como equilibrio entre aprovechamientos, cesiones obligatorias y cargas de dichos sectores/polígonos urbanísticos, la práctica de la disciplina y la gestión urbanística, apoyada sobre el marco legislativo vigente, se ha ocupado de la actuación en suelo urbano, con resultados limitados tanto a nivel formal y funcional, como sobre todo temporal. Así, en las últimas décadas, la relación entre suelo industrial y ciudad se ha transformado, y paisajes industriales insertados en los centros urbanos se han visto sustituidos paulatinamente, con futuros diversos, aunque generalmente basados en dicha sustitución (Benito del Pozo, 2005).

Sin duda, la problemática en torno a la regeneración de la ciudad, en general, y la de los sectores industriales, en particular, no es, de ningún modo, exclusiva de la ciudad de Mataró. Muchas otras ciudades de la región metropolitana de Barcelona se encuentran en una situación similar y han sido objeto de análisis e investigación, como resultado de su importante pasado industrial. Esta problemática ha suscitado gran interés en los ámbitos académicos tanto desde la perspectiva del propio vacío urbano (Berruete-Martínez, 2017; Larrosa, 2012; Muñoz, 2015; Pardo, 1991, 2004; Pardo & Hidalgo, 2022; Solà Morales, 2013; Vancells Guérin, 2015), como por su potencial como elemento de dinamización urbana (Brito, 2015) y social (Gómez, 2016; Pujol, 2012; Sotomayor, 2016).

En el caso de Mataró (Barcelona), el vacío urbano se manifiesta de forma especialmente relevante en los entornos industriales de la ciudad consolidada, sometidos a las disposiciones del planeamiento y la gestión urbanística. El vacío aparece como denominador común de la disfunción producida por la fricción entre el reduccionismo de los instrumentos y políticas de planificación, por un lado, y la complejidad de los fenómenos urbanos, por otro (Rossi, 1978). Estos vacíos aparecen tanto en los estadios previos e intermedios del proceso –en forma de edificios y solares vacíos– como en forma de plantas bajas –locales comerciales– infrautilizadas, posteriores a su desarrollo. Tales procesos se han descrito anteriormente como “baldíos industriales”, cuando se trata de un abandono parcial o paulatino de la industria, o “vaciado industrial”, cuando su morfología se ha erradicado, entendiendo que los tiempos en

los cambios tienen un valor específico (Pardo, 1991; 2004). Pardo (1991) también apunta hacia soluciones a medio plazo frente al abandono, tales como la “subdivisión industrial”, en la que se ocupa parte del edificio o de los edificios con actividades industriales de grano más pequeño, que a pesar de representar un peso específico menor, mantienen la función y la vocación del suelo.

### Marco teórico y conceptual

#### Resiliencia socioecológica: navegando el sistema

Recientemente se ha trabajado en la búsqueda de patrones de desarrollo resilientes en las áreas posindustriales (Benito del Pozo, 2022; Benito del Pozo & Diez Vizcaíno, 2019; Pardo & Hidalgo, 2022). Si queremos analizar la resiliencia de estos procesos, en primer lugar debemos definir cuál es nuestro posicionamiento y aproximación respecto a este concepto, en relación con sus distintas acepciones. Así, inicialmente, la resiliencia se definió como la capacidad de los sistemas de permanecer dentro de un determinado dominio de atracción ante el cambio (*Engineering Resilience*). Se afirmaba que la resiliencia determina la persistencia de las relaciones dentro del sistema, y que era la capacidad de estos sistemas para absorber los cambios de las variables y los parámetros del propio sistema, y persistir. Este enfoque se centra en la eficiencia, la constancia y la previsibilidad, atributos que están en el centro de los deseos de los ingenieros para un diseño a prueba de fallos (Holling, 1996). Posteriormente, Holling (1973) adoptó y adaptó el término para describir los modelos de cambio en las estructuras de los sistemas ecológicos (*Ecological Resilience*). Esto significó un cambio trascendental respecto a la gestión de los sistemas (ecológicos) que muestran la existencia de múltiples dominios de estabilidad o múltiples cuencas de atracción. Este proceso de gestión adaptativa fue uno de los resultados de esta nueva forma de entender los sistemas socioecológicos. Por primera vez, y como elemento distintivo de la aproximación a la resiliencia socioecológica (*Socio-Ecological Resilience*), se definió el “ciclo adaptativo” como una representación del camino interminable de explotación( $r$ )–conservación( $K$ )–liberación( $\Omega$ )–reorganización( $\alpha$ ) que recorre cualquier sistema, donde las no linealidades son esenciales, los estados multiestables son inevitables, y la sorpresa es la consecuencia de la interacción de procesos a diferentes escalas temporales y espaciales (Holling, 1986). Estos procesos o sistemas se caracterizan por la capacidad de autoorganización, la diversidad e individualidad de sus componentes, la interacción entre ellos y su autonomía para seleccionar algunos de los resultados para la retroalimentación del propio sistema (Levin, 1998). La perspectiva resiliente implicó, desde entonces, un salto en las políticas para controlar los cambios en los sistemas supuestamente estables. Esto permitió gestionar la capacidad de los sistemas socioecológicos para hacer frente, adaptarse y dar forma al cambio (Levin, 1998; Smit & Wandel, 2006). Autores como Folke et al. (2004) y Adger et al. (2005) sostienen que la gestión de la resiliencia mejora la probabilidad de que se produzcan trayectorias sostenibles deseables para el desarrollo en entornos cambiantes donde el futuro es imprevisible y los fenómenos imprevistos son probables. La resiliencia de los sistemas socioecológicos tiene que ver con la capacidad de cambio, renovación, reorganización y desarrollo, fundamental para el discurso de la sostenibilidad (Gunderson & Holling, 2002).

No obstante, a lo largo de la transición por las sucesivas etapas del ciclo adaptativo, también se identifican distintas trampas (*traps*) que impiden o dificultan el avance y, por tanto, el progreso del sistema. Así, Gunderson y Holling (2002) describen la trampa de la rigidez (*rigidity trap*) y la trampa de la pobreza (*poverty trap*) durante las fases K (conservación) y  $\alpha$  (reorganización), respectivamente. Más recientemente, las aportaciones de Fath et al. (2015) han venido a completar este marco de análisis, identificando la trampa de la disolución (*dissolution trap*) y la trampa del vagabundo (*vagabond trap*) durante las otras dos fases del ciclo ( $\Omega$ -liberación y r-explotación, respectivamente). Insistiendo en la asimilación entre la resiliencia del sistema y la capacidad de este de transitar las sucesivas etapas del ciclo adaptativo, Fath et al. (2015) definen y caracterizan (Tabla 2) las condiciones que debe ostentar cualquier sistema para progresar y escapar de cada una de dichas trampas.

### Resiliencia y complejidad en el sistema urbano

En el ámbito urbano, la resiliencia identifica, comprende y proporciona una visión clara y útil de la dinámica del sistema (urbano). El modelo aportado por el ciclo adaptativo sustenta el significado evolutivo de la resiliencia. Desde esta perspectiva, la resiliencia no se entiende como un activo fijo, sino como un proceso en continuo cambio; no como un ser, sino como un devenir (Davoudi, 2012). Del mismo modo, Davoudi (2018) propone que la teoría de la complejidad es la base epistemológica de la resiliencia evolutiva y hace hincapié en la posibilidad de rupturas y transformaciones, por lo que los cambios a pequeña escala pueden amplificarse y convertirse en cascada, en grandes perturbaciones de la estabilidad o la normalidad percibidas. En este caso, la resiliencia no consiste en volver al estado inicial (*bouncing back*), sino en la capacidad de adaptación y, sobre todo, de transformación (*bouncing forward*). Ahern (2011) propone cinco estrategias de planificación y diseño urbano en favor de la resiliencia urbana: multifuncionalidad [1], redundancia y modularidad [2], diversidad (biológica y social) [3], redes de redes y conectividad [4], y planificación y diseño adaptativos [5]. No obstante, todavía se necesitan herramientas para trasladar los resultados del análisis de la resiliencia al ámbito de la planificación, la economía y la política urbana (Chelleri, 2012).

Nuestros centros urbanos, no por casualidad, son los tejidos más valorados desde cualquier punto de vista; han sobrevivido a cambios de modelos productivos y sociales por las condiciones de apertura a una variedad de futuros posibles que proporcionan los grados de libertad de su estructura (Ruiz Sánchez, 2012), siendo esta diversidad de estados posibles una de las definiciones del concepto de complejidad (Wagensberg, 1985). De hecho, en su aproximación a la naturaleza compleja de la ciudad, Ruiz Sánchez (2012) la describe como un sistema complejo, un ser vivo, un ecosistema. Los fenómenos urbanos conllevan una tendencia a la construcción progresiva de complejidad. Es esta una propiedad que mide los estados posibles del sistema urbano; no solo su comportamiento presente, sino sus múltiples opciones de reconexión internas futuras (Aquilué, 2021). Desde esta perspectiva compleja de la ciudad, el *tiempo* adquiere una relevancia central para el urbanismo y el planeamiento, ya que estas son disciplinas que trabajan a medio y largo plazo, por lo que la proyección se vuelve menos cierta –menos segura–, más improbable.

Por tanto, la observancia de la complejidad puede ser una herramienta útil para el planificador a la hora de favorecer el acceso a más futuros urbanos posibles. Si no es así, y tal como describe Ruiz Sánchez (2012), ciudades como Palmanova (Véneto) y Brasilia (Brasil) escapan de inmediato a las rigideces del proyecto para dar lugar a procesos de cambio en los usos y funciones y en las estructuras físicas, complicando las relaciones entre espacios y condicionando los flujos de materia, energía e información que se mueven en los canales desarrollados a tal efecto. Esta consecución de complejidad pasa por la apertura de niveles de libertad y de interdependencias sutiles entre elementos. Así, nuevos estados inesperados aparecen. Los sistemas (urbanos complejos) abandonan el llamado régimen lineal (definido por la termodinámica) para entrar en el régimen no-lineal. Como resultado de la incompatibilidad del sistema con las condiciones que impone el ambiente, aparecen discontinuidades e inestabilidades, caracterizadas por la autoorganización, que arrastran a los sistemas hacia nuevos e imprevistos estados –sistemas disipativos–, hacia un nuevo orden, conocido como el orden por fluctuaciones (Wagensberg, 2004).

### **Sobre las políticas y planes de regeneración urbana en España**

No obstante, y ya en el plano de la planificación urbana en el ámbito español, el modelo de planificación y ejecución territorial al uso, diseñado para funcionar en contextos de crecimiento económico y sociedades de la era industrial o moderna, empieza a mostrarse inadecuado en épocas de estancamiento, crisis y cambio de modelo social (Gobierno Vasco, 2016, p. 7). La suma de distintas transformaciones está generando dificultades para implementar lo planificado de manera lineal y según los dictados de los planes: el tiempo entre la planificación y la ejecución se hace impredecible, ya sea por razones técnicas, medioambientales, económicas o sociales. Según Healey (2020), el análisis económico de un territorio se tiende a concentrar en una visión sectorial y de gran escala, e ignora la manera en que las actividades interactúan con el espacio y el tiempo. Para nosotros, el tiempo aparece como la cuarta dimensión de la ciudad (Bishop & Williams, 2012), por lo que es necesario reconocer su influencia en las estrategias de planificación y diseño urbano. La crisis de la tradición planificadora, basada en el pensamiento determinista científico que descompone los usos, actividades e infraestructuras, es decir, la técnica de la zonificación (*zoning*), ha configurado un territorio “desterritorializado” (Buhigas & Pybus, 2014). En relación con la condición posindustrial de nuestras ciudades, el planeamiento urbanístico, las políticas urbanas, de ordenamiento territorial y urbanístico desarrolladas en España han sido fieles de forma generalizada al credo de la desindustrialización y la terciarización (Buhigas & Oliveras, 2016). Según estos autores, las políticas urbanísticas de transformación de suelos industriales en zonas residenciales se han justificado por la presión del mercado inmobiliario y la consideración de los espacios industriales como áreas residuales. Sin embargo, Benito del Pozo (2008) apunta a que si bien gran parte de la actividad industrial ha desaparecido en las zonas centrales de las ciudades, estos antiguos emplazamientos industriales pueden, en ocasiones, formar parte de su patrimonio, deviniendo piezas urbanas de valor no solo arquitectónico, sino también funcional.

## Mataró como caso de estudio

El trabajo que aquí se presenta debe su origen a la observación de la realidad urbana de Mataró (Barcelona), una ciudad caracterizada por el estancamiento y la ralentización de la dinámica cambiante propia del fenómeno urbano, una parálisis que cristaliza en la aparición, proliferación y pervivencia de distintos tipos de vacíos. La Figura 1 muestra varios ejemplos y tipologías de vacíos actuales en entornos industriales antiguos de la ciudad consolidada.

**FIGURA 1 | Edificios vacíos (arriba), solares vacíos (medio) y locales comerciales vacíos (abajo) durante las distintas etapas del proceso planificado de transformación de los entornos industriales de Mataró**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### Los vacíos urbanos (pos)industriales de Mataró

En la actualidad, Mataró es el octavo municipio de Catalunya en número de habitantes (129.120 habitantes según datos del Institut d'Estadística de Catalunya [IDESCAT] para 2021). Al igual que otras ciudades de la periferia industrial de Barcelona, Mataró experimentó un gran aumento de población como resultado de las oleadas migratorias provenientes de otras regiones de España entre los años 1950 y 1990. De hecho, y como resultado del desarrollo industrial originado a mediados

del siglo XIX, Mataró más que duplicó su población en ese período, pasando de 40.000 habitantes en 1950 a más de 90.000 en 1990 (y a unos 129.661 en 2020). Ya en el siglo XX, entre 1962 y 1992, se produjo un fuerte crecimiento y expansión urbana debido a su importante actividad industrial. En cuanto a la planificación urbanística, el Plan de Ensanche de 1878, redactado por el ingeniero Melcior de Palau y el arquitecto Emili Cabanyes, “intentó encarrilar el crecimiento de una ciudad que, entonces, era ya muy importante” (Torres i Capell, 1984, p. 93). Más recientemente, el PlaMat77 (Plan General de Mataró de 1977) actuó como marco regulador en su época, y “se caracterizó por las medidas de crecimiento extensivo típicas de la época junto con la densificación del tejido urbano existente” (Hosta & Jornet, 1995, p. 66). Treinta años de crecimiento (entre 1960 y 1990) habían producido una ciudad incoherente, muy densa, desconectada y no orgánica (Salicrú, 1993, p. 12). Sin embargo, “durante la década de 1990, surgieron síntomas de estancamiento y obsolescencia, con una industria muy afectada por la crisis posolímpica (de Barcelona-92) y el cierre de empresas textiles, quedando sólo algunas empresas metalúrgicas” (Brullet, 1993, p. 25). Algunas de aquellas florecientes áreas industriales, ahora centrales como consecuencia de la expansión de la ciudad, experimentaron un progresivo abandono basado en –o debido a– la deslocalización de los enclaves industriales del siglo XX, lo que llevó a la proliferación de entornos fabriles infrautilizados dentro del tejido urbano consolidado. Efectivamente, según el análisis de los vacíos urbanos de Mataró (Saez, 2014), estos se corresponden con las antiguas áreas industriales de la ciudad. Tales emplazamientos son los que ahora constituyen el objeto de análisis de nuestro estudio.

### **Planes urbanísticos y políticas de regeneración y transformación urbana en Mataró: Sectores de Remodelación y de Reindustrialización**

En el caso de España, las competencias urbanísticas están cedidas en exclusividad a las comunidades autónomas. Así, en el caso de Mataró (provincia de Barcelona), el marco regulador vigente viene determinado conjuntamente por la Ley de Urbanismo de Catalunya (Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto) –y su posterior modificación y aprobación como Texto Refundido de la Ley de Urbanismo (TRLU) (Ley 3/2012, de 22 de febrero)– y, a nivel local, por el Pla General d’Ordenació de Mataró, de 1996 (en adelante PGM96), aún vigente.

Entre otros aspectos, el TRLU dispone que las atribuciones en materia de planificación son exclusivas de las administraciones actuantes y limita la participación privada a la gestión urbanística. Además, dispone que los polígonos de actuación urbanística (en adelante PAU) son los ámbitos territoriales mínimos para llevar a cabo la gestión urbanística integrada. Expone, además, que la delimitación de los PAU debe basarse en la capacidad de asumir las cesiones de suelo pertinentes, la justificación técnica y la viabilidad económica. Por otra parte, se establece que los sistemas de actuación previstos para dicha gestión urbanística son los de expropiación y de reparcelación, este último en sus distintas modalidades: de compensación, de cooperación o por sectores de urbanización prioritaria. En el caso del sistema de actuación por compensación, son únicamente los propietarios de las fincas (iniciativa privada) los que pueden promover el desarrollo del sector, distribuyendo

proporcionalmente los aprovechamientos, cargas y cesiones pertinentes. En el caso del sistema por cooperación, es la administración actuante (iniciativa pública) la que se hace cargo de los trabajos de urbanización, repercutiendo posteriormente contra los propietarios. En todo caso, se prevé que sea la acción privada la que acabe ejecutando (construyendo) las disposiciones urbanísticas, evidenciando ya una interacción público-privada que analizaremos más adelante.

En este contexto, el PGM96 es la figura del planeamiento general que establece las disposiciones del desarrollo y transformación de la ciudad. En su apartado de desarrollo del suelo urbano (SU) del documento de Memoria –actuaciones previstas dentro de la ciudad consolidada– expone que “la propuesta de transformación de usos de zonas industriales a zonas residenciales es una cuestión delicada en Mataró i el Maresme (comarca de la que Mataró es capital) por la poca industria en funcionamiento que hay en la actualidad en relación con otras comarcas vecinas” (p. 115). Y sigue, “la propuesta del Plan General, que decisivamente opta por la renovación del tejido urbano consolidado, ha generado un trabajo meticuloso para poder evidenciar todos los potenciales de transformación y mejora de este ‘laberinto’, que ha sabido encontrar salidas de desarrollo y ejecución mediante la delimitación de sectores y unidades de gestión” (Ajuntament de Mataró, 1997a, p. 115).

Entre los sectores urbanísticos a los que se refiere el PGM96, se encuentran los Sectores de Remodelación (Clave 5) y los Sectores de Reindustrialización (Clave 2b), objeto de nuestro análisis (Figura 2). De hecho, el PGM96 vino a recoger algunas de las disposiciones del plan anterior (PlaMat77), entre ellas la de los Sectores de Remodelación que, si bien ya habían sido delimitados por el PlaMat77 para su transformación, mantenían todavía su actividad industrial. En el caso de los Sectores de Remodelación, el planeamiento consideró que “la ubicación industrial estaba desencajada del tejido productivo y no se adaptaba al sector residencial característico de su entorno” (Ajuntament de Mataró, 1997a, p. 121). Por su parte, los Sectores de Reindustrialización se describen como “suelos ocupados por grandes industrias respecto de los cuales el PGM96, a pesar de considerarlos como sector industrial, posibilitaba su transformación futura” (Ajuntament de Mataró, 1997a, p. 121). Paradójicamente, y en paralelo a esta supuesta protección de la actividad industrial preexistente, dicho informe de alegaciones también incluyó un aumento de la edificabilidad de los 1,5 m<sup>2</sup> iniciales a 1,8 m<sup>2</sup> techo/m<sup>2</sup> suelo.

**FIGURA 2 |** Ubicación de los sectores urbanísticos de transformación (línea discontinua) de Remodelación (naranja) y de Reindustrialización (amarilla) en relación con los ámbitos concéntricos del Plan de Ensanche de 1878 y del casco histórico definido por el trazado de antiguas murallas medievales (discontinua roja) y su correspondencia entre los vacíos urbanos (2013-2014)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

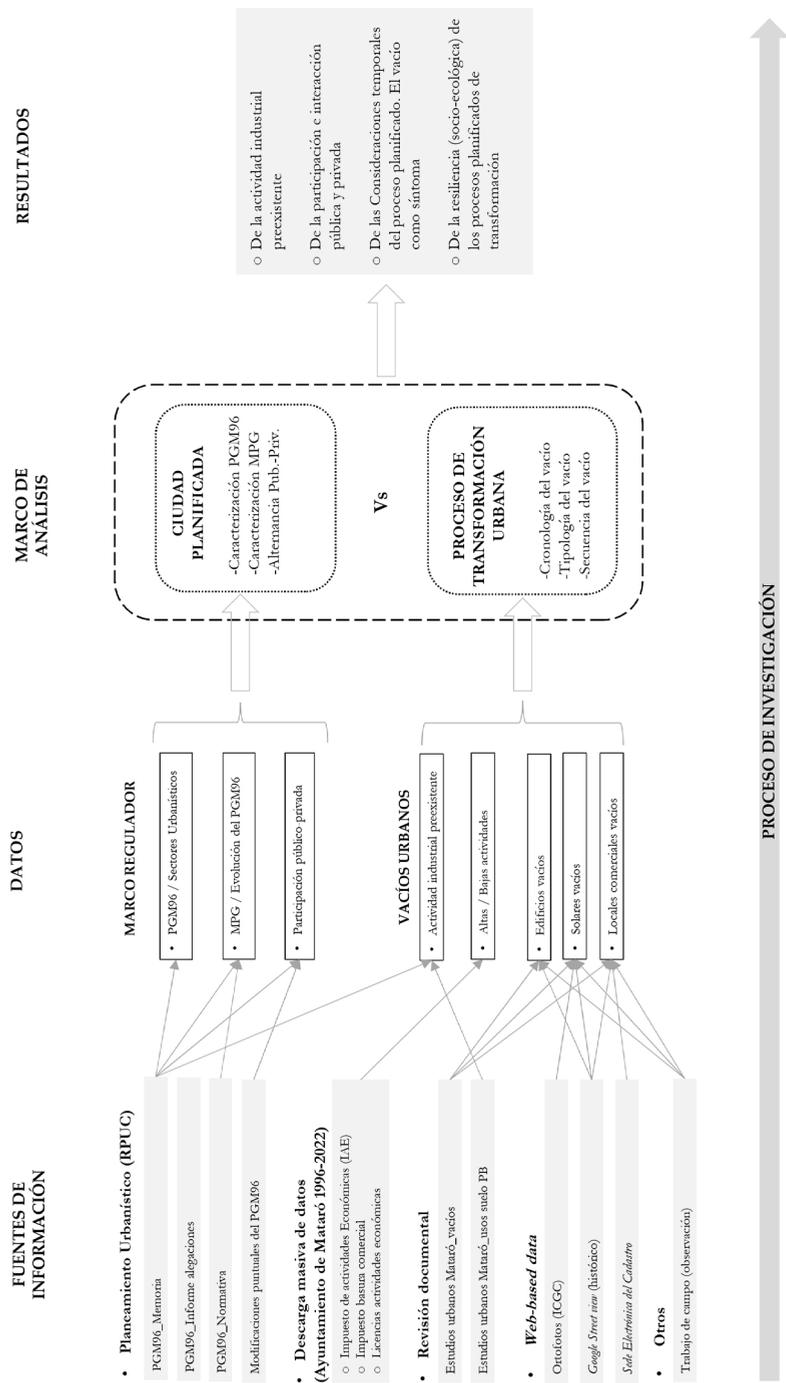
## Metodología

El artículo aborda el análisis del proceso de transformación de las áreas industriales interiores de la ciudad de Mataró (Barcelona) en el período comprendido desde 1996 (año de aprobación del PGM96) hasta el año 2021. El objeto de análisis del trabajo está constituido por los Sectores de Remodelación (clave 5) y los Sectores de Reindustrialización (clave 2b) delimitados por el PGM96. Por su parte, el objetivo es evaluar el nivel de resiliencia –socioecológica– del proceso planificado de transformación, a partir de su capacidad para favorecer/posibilitar (*navigate*) dicho proceso. En este sentido, el estudio toma el *vacío urbano*, en sus distintas modalidades, como elemento de análisis, en tanto que síntoma de la disfunción producida por las limitaciones de la disciplina urbanística para abordar la naturaleza compleja del sistema urbano. La Figura 3 muestra las distintas etapas del proceso de investigación a través de las cuales podemos llegar a comparar la teórica transformación planificada y la realidad urbana del vacío.

El análisis se inicia en un proceso inverso al de la flecha del tiempo; es decir, a través de la observación del síntoma se reconstruye el marco temporal, siguiendo aquello propuesto por Žižek (2003) y Lacan (1975), quienes sostienen que el síntoma se nos presenta primero como una huella, que nunca será más que una huella, y que siempre permanecerá incomprendida hasta el momento en que el análisis haya avanzado suficientemente. Los vacíos se entienden como huellas observables espacialmente que nos permiten retrospectivamente trabajar sobre la evolución del sistema en busca de los procesos desencadenantes, esperando responder a las preguntas que suscita el vacío como espacio disfuncional. El marco temporal es relevante, puesto que coincide con el proceso de planeamiento. Se trata de una prospección contemporánea, una coyuntura cuya afectación a la forma urbana no ha concluido. A través de la identificación del síntoma analizamos el proceso, y para eso es indispensable tener en cuenta que el síntoma que observamos en el presente deriva de acciones pasadas.

Según Saez Ujaque et al. (2021), el fracaso de las políticas de regeneración urbana se evidencia en la proliferación de vacíos urbanos. En la breve genealogía desarrollada por Žižek (2003) sobre dicho concepto, explica cómo la comprensión de la realidad se inicia en el presente con el síntoma, y de este hacia el pasado, procurando reconstruir acontecimientos que permiten comprender la huella observable. De hecho, el síntoma permite trabajar en las dos direcciones del tiempo, hacia el futuro y hacia el pasado: puede ser el vestigio de alteraciones pasadas y el indicio de cambios futuros. Por tanto, y en tanto que elemento central de análisis, el *vacío urbano* se aborda desde una triple dimensión: formal, funcional y cronológica. Esta triple dimensión permite reconstruir la secuencia temporal de los tipos de vacío a lo largo del proceso de transformación planificado.

FIGURA 3 | Diagrama del proceso de investigación



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## Resultados

Por una parte, el análisis detallado de los instrumentos de planificación (Tabla 1) nos permite evidenciar la desigual participación de las iniciativas pública y privada (Figura 4) durante el proceso. A partir de la caracterización cronológica y tipológica del vacío en los sectores objeto de análisis (Figura 5 y Figura 6), ponemos de relieve la correlación temporal entre dicho planeamiento, el cese de la actividad industrial previa y las distintas fases del vacío (Figura 7), identificando, además, bifurcaciones inesperadas respecto al plan de transformación preestablecido. Finalmente, y desde la perspectiva de la resiliencia urbana, asimilamos las sucesivas tipologías de vacío en los sectores de transformación a las distintas etapas del ciclo adaptativo (Figura 8) e identificamos y describimos (Tabla 2) los elementos clave de la planificación urbanística que, por su naturaleza lineal y fragmentaria, dificultan el tránsito (*navigation*) a lo largo del proceso de transformación planificado.

### De la actividad industrial preexistente

A pesar de lo expresado en la memoria del PGM96, la vitalidad de la actividad industrial previa a su aprobación se pone de manifiesto como resultado de esta investigación. Todos los sectores analizados, excepto el sector de reindustrialización 2b-03 (*Fàbregas i de Caralt*), cuya actividad industrial finalizó en 1980, mantienen la actividad industrial, que incluye talleres, almacenes, industrias, comercios y servicios, e incluso viviendas. Se trata de una actividad caracterizada por la diversidad tanto de usos como de tamaños –que llegan a complementarse en altura (planta baja industrial y planta superior residencial)–, la cual se pone de relieve en las alegaciones presentadas tras la aprobación inicial de la revisión del PGM96. Así, en lo referente a los sectores de desarrollo, y específicamente en los sectores de remodelación, el documento definitivo estima parcialmente dichas alegaciones, posibilitando un régimen transitorio para que “aquellas actividades industriales existentes y que no sean contrarias al uso dominante residencial puedan realizar las actuaciones necesarias para el mantenimiento o mejora de la actividad industrial” (Ajuntament de Mataró, 1997b, p. 13).

### De la participación e interacción pública y privada. Las modificaciones del PGM96

El marco normativo establece y define los ámbitos de intervención pública y privada en la planificación y gestión urbanística. Así, la potestad para la formulación y tramitación del planeamiento general corresponde exclusivamente a la esfera pública, mientras que la iniciativa privada se circunscribe a la planificación derivada y a la gestión urbanística, incluyendo la ejecución y, especialmente, la edificación.

Según el PGM96, el desarrollo de los sectores urbanísticos 2b y 5 estaba condicionada a la aprobación previa de un plan especial (PE / planificación derivada), aunque sin definir la iniciativa pública o privada de su formulación. Por contra, el PGM96 sí que determinaba que el sistema de actuación para la futura gestión (fase de ejecución) de los sectores fuese el de compensación (iniciativa privada). Se adivina, por tanto, una direccionalidad de la hoja de ruta (1 en la Figura 4) desde la dimensión pública hacia la privada. No obstante, y en base al estudio de las MPG (Tabla 1), se pone de relieve que, en la mayoría de los casos, el proceso de planificación y gestión urbanística ha estado sujeto a múltiples variaciones y alternancias.

**TABLA I | Análisis de las figuras de planificación urbanística [Listado de siglas y abreviaturas al final de la tabla]**

PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA				GESTIÓN URBANÍSTICA				
Id sector (PGM96)	Instrumento	Iniciativa	Justificación	Elementos de la modificación	Polígono de Actuación Urbánística (PAU)	Sistema actuación	Iniciativa	Estado
<b>SECTORES DE REMODELACIÓN (5)</b>								
5-03	MPG-030 (2004)	Municipal	-Adecuación al PE Patrimonio -Transformación residencial subsector Floridablanca	Intercambio techo residencial-	UA-077d (discontinua)	Reparcelación -Coo-peración	Pública	Desarrollado
5-04	MPG-036 (2008)	Municipal	Definir techo vpo Agilizar desarrollo sector	Adquisición edificación + ampliación para vpo	UA-082 Techo de vpo no incluido	Reparcelación -Compensación	Privada	Sistema dispa-tivo "Can Fugarolas: Taller de reparaciones sociales"
5-05	PMU-013 (2019)	Privada	Desarrollo del sector	Desarrollo del sector	vpo: según NNUU del PGM96 UA-091	Licencia edificación	Privada	Pendiente
5-07	MPG-070 (2011). Anulado en 2013 por sentencia del TSJC	Municipal	Mantener los usos industriales + Buscar la viabilidad del sector + Preservar el patrimonio arquitectónico	Aumento de la edificabilidad del sector hasta 2,45 m2st/m2s	UA-086	Reparcelación -Compensación	Privada	Solar vacío
						Aprobación inicial: Reparcelación -Compensación	Privada	Edificio vacío
						Reparcelación -Coo-peración	Público-Privada	

5-08	MPG-004 (1998)*	Municipal	-Imposibilidad de equipamiento educativo en el subsector ocupado por caserna Guardia Civil de Policía (ámbito Habana) -Traslado actividad industrial vigente (ámbito Quintana)	Intercambio suelo equipamiento-residencial entre los ámbitos discontinuos+ Convenio traslado actividad industrial	Manzana1- Quintana (equipamiento escolar): NNUU del PGM96  Manzana2 –Habana (residencial): pendiente PE	N/D	N/D	N/A
			-Manzana1: Renovar el tejido urbano obreniendo espacios libres y implantación de zona residencial -Manzana2: emplazamiento de equipamiento escolar (ahora libre de la caserna GCP)	Recalificación urbanística: Deshacer en el intercambio de usos de la MPG-004. Retorno a la situación del PGM96.	Manzana1-ámbito Quintana (residencial): UA-078 “ <i>que permita su desarrollo</i> ” Incremento del 0,3 de edificabilidad bruta (para compensar gastos derivados de la	Reparcelación - Cooperación	Pública	Desarrollado
5-09	MPG-022 (2002)	Municipal	-Obsolescencia usos industriales -Adecuación al carácter residencial del área	Ajustar alturas + garantizar condiciones espacio exterior	Manzana2 – ámbito Habana (equipamiento escolar): NNUU del PGM96  UA-058	Estudio Detalle + Licencia edificación	Pública / Privada	Desarrollado
						Reparcelación -Compensación	Privada	Desarrollado

SECTORES DE REINDUSTRIALIZACIÓN (2b)							
2b-03 /	PERI (2005)*	Privada	-Mala disposición suelo público -Deficiente integración y resolución de volúmenes -Inadecuación (falta) del techo comercial	ampliación del sector a toda la manzana	N/D	N/D	N/A
	MPG-024 (2006)	Pública	-Adecuación al entorno urbano -Implantación gran centro comercial	Inclusión de la 2b-03 en nuevo sector discontinuo mayor que permite liberar el ámbito <i>Ronda Barceló</i> de la imposición comercial y aumentar el aprovechamiento residencial.	Pendiente planeamiento derivado (PMU) Podrá definir diferentes PAU.	Reparcelación. Pendiente modalidad según PMU	N/A
	PMU-01d (2007)		-Transformar usos industriales -Potenciar Rda. Barceló como eje cívico -Crear nuevos equipamientos	Delimita 6 UMP Una para cada manzana. ( <i>Can Fabregas-Manzana6</i> )	Un único polígono de actuación Las Manzanas1 (Torre Barceló) y Manzana6 (Can Fabregas) sujetas a aprobación PE de integración volumétrica	Reparcelación Cooperación	Solar vacío
2b-04	MPG-060 (2012)*	Municipal	Adecuación carácter residencial del área y futuro centro comercial	Adecuación de usos industriales a un tejido mixto vivienda-terciario	UA-087 Amplia el ámbito con sectores discontinuos	Reparcelación Cooperación	N/A

	MPG-083 (2015)	Municipal	-Incorporar la nave <i>Can Fàbregas</i> (reconstruida) -Desafectación ámbito discontinuo de <i>Llar Santa Maria</i> por inviabilidad económica del traslado	-Recalificación para usos equipamiento -modificación límites del PAU -modificación ordenación / agotar edificabilidad	Mantiene la UA-087 pero excluye ámbito discontinuo del equipamiento comunitario ( <i>Llar Santa Maria</i> )	Mantiene Reparcelación -Cooperación	Pública	Edificio vacío
2b-05	MPG-053 (2008)*	Municipal	<i>"Reconversión en un sector de uso mixto residencial-actividad económica no tan industrial, más acorde con el carácter del su entorno y con su situación i potencialidad"</i> <i>Obtener cesiones y equipamiento escolar</i>	Ampliación ámbito del sector	UA-084 Amplia el ámbito del sector	Reparcelación -Cooperación	Pública	N/A
	MPG-072 (2011)	Municipal	Coyuntura económica / inviabilidad del sector	Subdivisión de la UA-084 en 2 polígonos de actuación Traslado techo equipamiento Definición de 3 Unidades Mínimas de Proyecto (UMP)	Mantiene la UA-084 introduciendo diferencias para cada polígono	Polígono 1: Reparcelación -cooperación ( <i>Marot: 76% del techo para vivienda libre</i> )  Polígono 2: Reparcelación-compensación ( <i>Escorxadon</i> )	Pública  Privada	Desarrollado parcialmente (UMP2 / Manzana 2 / Polígono 1)  Solar Vació (equipamiento escolar)  Edificio vacío

2b-06	mpg-003 (1999)	Municipal	<i>"Mantener una empresa de genero de punto implantada en Mataró desde hace más de 100 años, permitiendo la reconversión mediante un plan de viabilidad a corto término" ante la crisis del sector textil</i>	Subdivisión del sector: Modificación de usos permitidos en el 70% del ámbito, de "industrial y dotaciones privadas" a "residencial"	Ámbito Residencial: UA-55 - <i>Can Gasol</i> Ámbito Industrial: Mantenimiento (2b -reindustrialización)	Reparcelación -Compensación	Privada	Desarrollado
	mpg-043 (2006) Sobre el ámbito industrial 2b-06		<i>"Transformación de una pieza industrial obsoleta como consecuencia del cese de actividad, hacia una propuesta de carácter residencial más acorde con la ciudad"</i>	Modificación de los usos permitidos industriales en residenciales	UA-080	Reparcelación - Cooperación	Pública	Desarrollado

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

(\*) POR IMPOSIBILIDAD DE CONSULTA DEL DOCUMENTO, LA INFORMACIÓN SE HA EXTRAÍDO DE LAS MPG POSTERIORES PARA EL MISMO SECTOR.

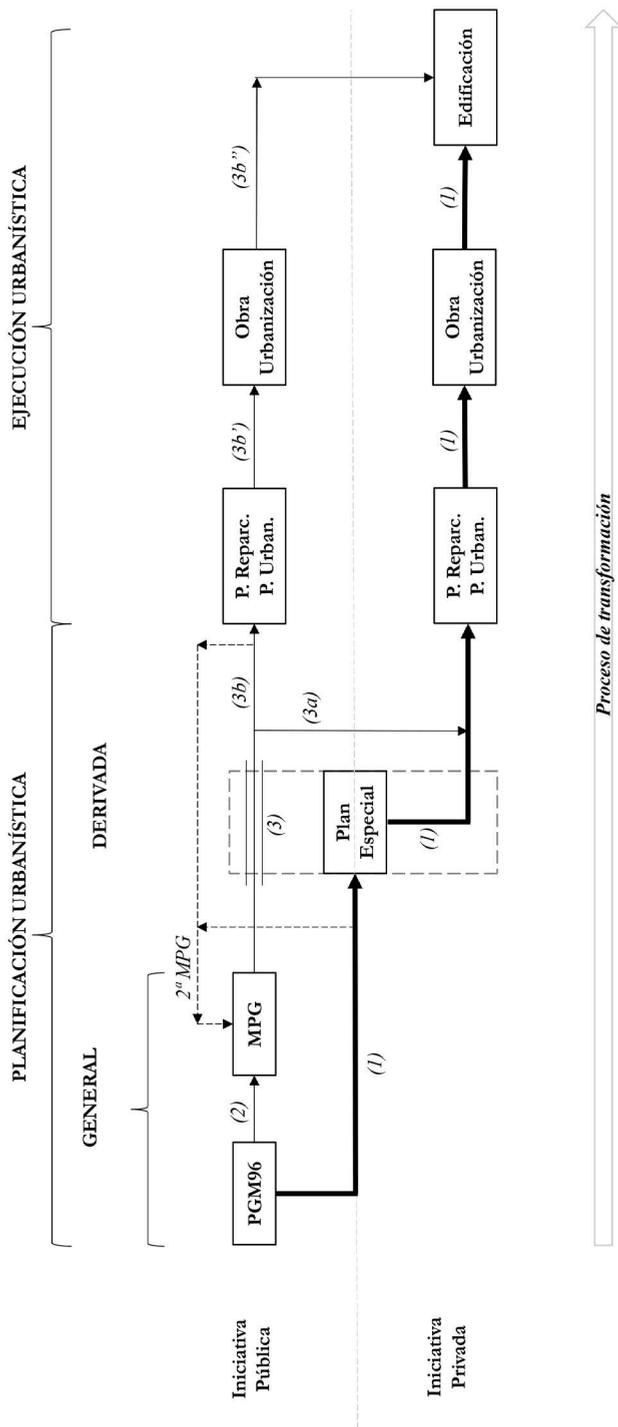
SIGLAS UTILIZADAS: M2ST/M2S [METRE QUADRAT SOSTRE EDIFICABLE/METRE QUADRAT SÒL]; METRO CUADRADO TEGHO EDIFICABLE/METRO CUADRADO SUELO]; MPG: MODIFICACIÓN PUNTUAL DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA; NA: NO APLICA; ND: NO DEFINIDO; NNUU: NORMAS URBANÍSTICAS; PAU: POLÍGONO DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA; PE: PLAN ESPECIAL; PERI: PLAN ESPECIAL DE REFORMA INTERIOR; PGM96: PLA GENERAL D'ORDENACIÓ DE MATARÓ 1996; PMU: PLAN DE MEJORA URBANA; TSJC: TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA; UA: UNIDAD DE ACTUACIÓN; UMP: UNIDAD MÍNIMA DE PROYECTO; VPO: VIVIENDA DE PROTECCIÓN OFICIAL.

Tal como se observa en la Tabla 1, en todos los sectores, excepto el sector 5-05, el PGM96 ha sido objeto de –al menos una– Modificación puntual del Plan General de Ordenación (en adelante MPG) del PGM96 (2 en la Figura 4) por iniciativa pública. Dichas MPG se han justificado, en muchos casos, por la necesidad de agilizar la transformación del sector ante la (in)viabilidad económica derivada de la evolución del mercado inmobiliario. Estas modificaciones han consistido mayoritariamente en la redistribución (traslado/intercambio) de los usos y edificabilidad (techo) propuestos dentro del sector (a veces discontinuo) y/o la redefinición de los límites del propio sector. Como se adelantó, las MPG han servido, también, para cambiar el sistema de actuación. En seis de los diez sectores analizados se ha pasado del sistema de compensación (iniciativa privada) prevista en el PGM96 al de cooperación, (re) tomando la acción pública la iniciativa. Otro de los elementos significativos ha sido la segmentación de la intervención a través de la división de los PAU y/o la delimitación de las Unidades Mínimas de Proyecto (UMP) –como instrumentos de regulación del suelo privado– a una escala menor que el PAU. Es especialmente relevante el caso de la segunda modificación (MPG-072) del sector 2b-05. Además de dividir en dos el PAU inicial, define el sistema de cooperación (público) para el polígono 1 (que contiene el 76% del techo residencial total), pero mantiene el de compensación (privado) para el polígono 2, además de definir tres UMP para el suelo privado.

La tramitación de dichas MPG, y la correspondiente (re)definición de las condiciones de desarrollo, actuación y ordenación de los PAU –a través de las Unidades de Actuación (UA)– ha eximido (3 en la Figura 4) de la preceptiva obligación de tramitación previa de los PE previstos. Además, las MPG también han servido para o bien mantener (3a en la Figura 4) la gestión privada del sector (sistema de compensación) o reasignar (3b en la Figura 4) una gestión pública (sistema de cooperación) para el sector. En cualquier caso, la culminación (edificación) del proceso, a pesar de la urbanización por iniciativa pública (3b' en la Figura 4), queda supeditada (3b" en la Figura 4) finalmente de la iniciativa privada.

Paralelamente, otro de los objetivos descritos en las MPG ha sido la “ordenación volumétrica” de las nuevas edificaciones y su “integración en el entorno de carácter residencial”. Las perspectivas y representaciones gráficas –mayoritariamente a mano alzada– incluidas en los correspondientes documentos así lo corroboran. No obstante, y a pesar de la justificación prosaica en torno a la necesaria calidad, conectividad y secuencia del espacio urbano, nada se dice, en referencia a los trabajos de Castells (1972), de la cuestión urbana. A diferencia de los estudios sobre la movilidad que sí se adjuntan como parte de la documentación, nada se aporta con relación al análisis de la interacción social generada y/o alterada por la acción del planeamiento.

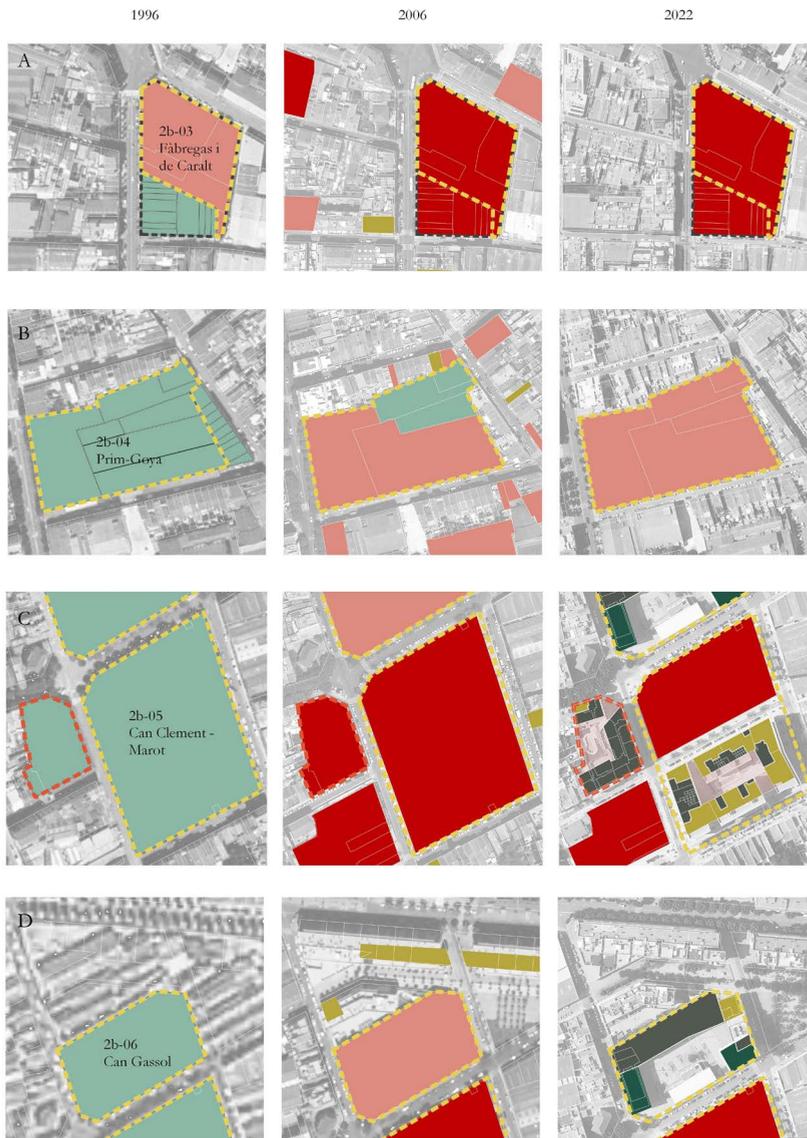
FIGURA 4 | Análisis de la intervención pública y privada en la planificación y ejecución urbanística



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

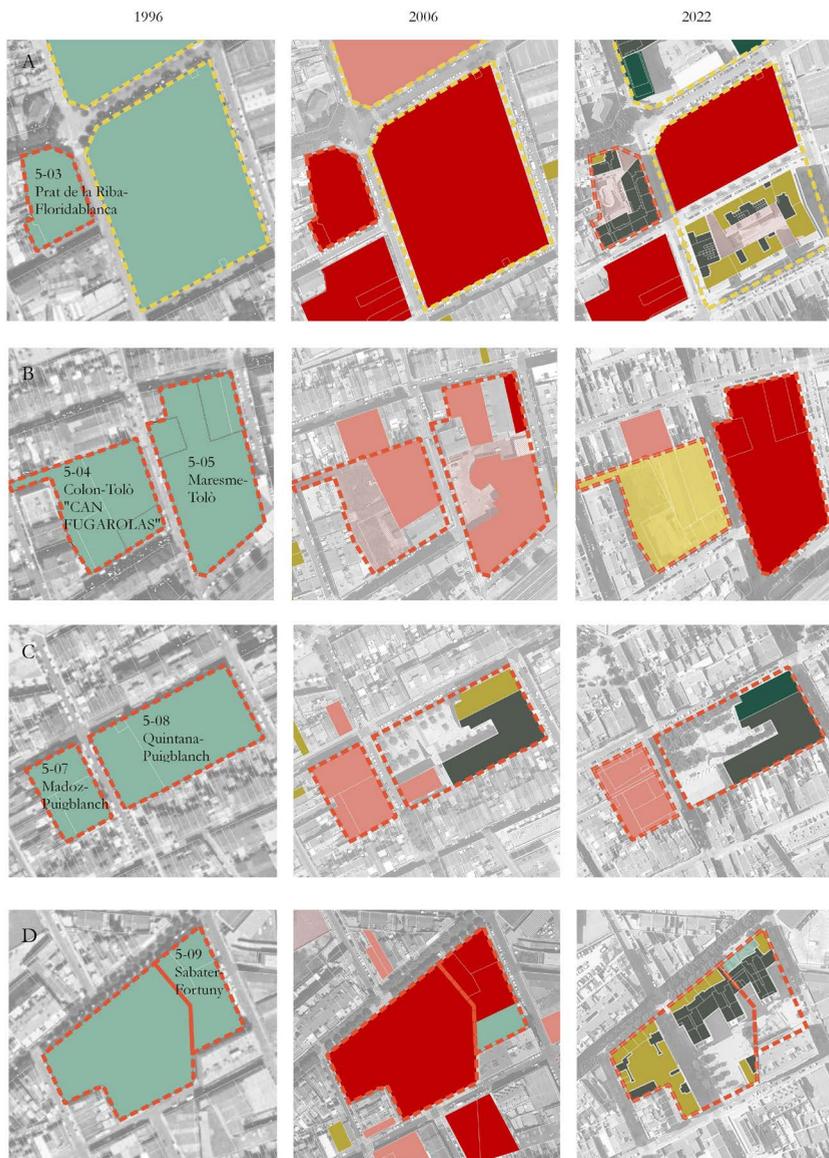
**De las consideraciones temporales del proceso planificado. El vacío como síntoma**  
Tras la fase de actividad industrial anterior y previa a su desarrollo y ejecución, los sectores transitan largos periodos (entre cuatro y hasta veinticinco años) en los que, primero en forma de edificios y después de solares, el vacío emerge. La Figura 5 y la Figura 6 muestran la evolución de los sectores de reindustrialización y remodelación, respectivamente.

**FIGURA 5 | Series temporales de los Sectores de Reindustrialización (clave 2b)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

FIGURA 6 | Series temporales de los Sectores de Remodelación (clave 5)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

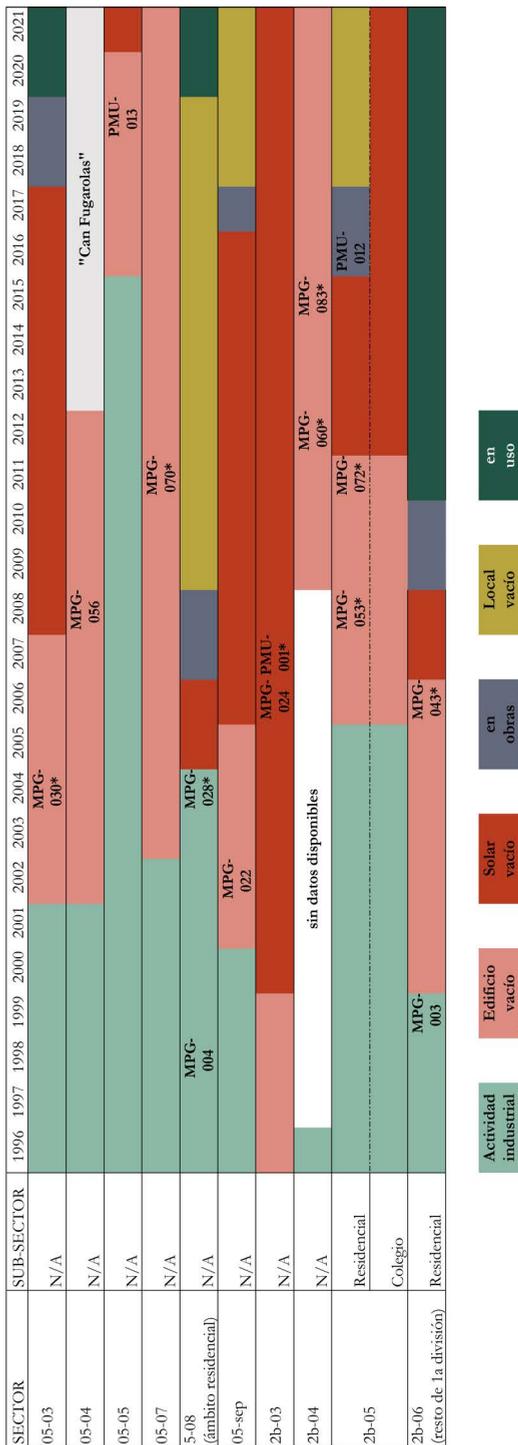
En el caso de los sectores 2b-04 (*Prim-Goya*) y 5-07 (*Madoz-Antoni Puigblanch*), aún hoy se mantienen los edificios industriales vacíos tras el cese de la actividad, mientras que los sectores 2b-03 (*Fàbregas i Caralt*) y 2b-05 (*Can Clement-Marot I* parcialmente) y 5-05 (*Maresme-Toló*) son en la actualidad (2021) solares vacíos, tras el derribo de las antiguas edificaciones. Destaca también la prolongación de la fase

“edificio vacío”, tras el cese de la actividad y el derribo. En todos los casos (excepto en el sector 5-08), esta etapa dura entre cinco y veinte años. Finalmente, destacan los vacíos aparecidos después de la fase de edificación. Así, en el caso de los sectores 2b-05 (*Can Clement-Marot*), el 5-08 (*Quintana-Antoni Puigblanch*) y el 5-09 (*Josep Sabater-Fortuny*), todos o gran parte de los nuevos locales comerciales en planta baja permanecen sin uso durante periodos de entre cuatro y ocho años. En definitiva, en algún caso (2b-3), la duración del vacío –contando las distintas fases– abarca la totalidad del periodo analizado (1996-2021), con una media de casi veinte años en el conjunto de los sectores.

Desde un punto de vista cronológico, no es posible, en este punto, establecer una relación de causalidad entre la tramitación del planeamiento y el abandono de la actividad económica previa o la transición de los tipos de vacíos. Las primeras MPG se producen tanto con anterioridad como después del cese de la actividad previa, incluso después del derribo de los edificios industriales (2b-03). Por otra parte, las sucesivas revisiones y modificaciones de la planificación no son garantía, cuando menos a nivel temporal, del desarrollo de los sectores urbanísticos. El periodo de tiempo transcurrido desde la primera MPG hasta el inicio de las obras en los sectores ejecutados va de los ocho a los quince años. No obstante, sí se apuntan algunas circunstancias recurrentes que vale la pena destacar. Por un lado, cierta correlación temporal –en forma de secuencia temporal– entre la aprobación de las primeras MPG (5-03 y 5-09) y el derribo de las anteriores edificaciones, muchas de ellas ya sin uso, seguidas de largas fases de solares vacíos. En sentido contrario, también se observa reactivación en varios de los sectores (5-08, 2b-05 y 2b-06) tras las correspondientes segundas MPG, en las que, entre otros aspectos, se cambia el sistema de actuación de compensación (privado) por el de cooperación (público).

En estas circunstancias, el sector 5-04 (*Colon-Tolò* / ver figura 6-B) aparece como un *rara avis*. Después de más de diez años de abandono (edificio vacío) tras el cese de la actividad como taller mecánico en 2002, y previo al ineludible derribo (solar vacío) antes de su desarrollo urbanístico, desde 2013 acoge un centro social y cultural autogestionado (*Can Fugarolas*). Todo ello a pesar de la MPG-056 (2008), que pretendía “agilizar y hacer viable económicamente la transformación del sector” (Ajuntament de Mataró, 2008), una modificación que definía la ordenación del sector y lo ampliaba para incluir el techo de vivienda de protección oficial (vpo), pero sin modificar el sistema de actuación previsto (compensación).

**FIGURA 7 | Análisis temporal del vacío en los sectores de transformación en Mataró entre 1996 y 2021**

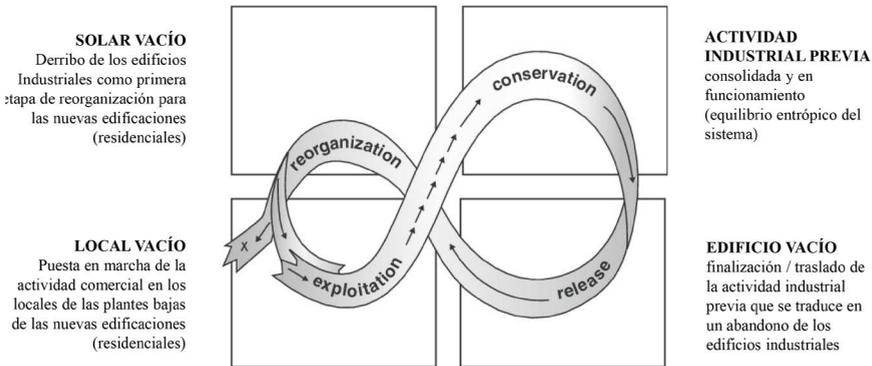


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### De la resiliencia (socioecológica) de los procesos planificados de transformación

Finalmente, la Figura 8 identifica y caracteriza las distintas tipologías del vacío urbano en relación/analogía con las sucesivas etapas (*stages*) del ciclo adaptativo. Así, la actividad industrial previa representa la consolidación (fase K – conservación) del ciclo urbano anterior, que inicia un nuevo ciclo tras el cese/traslado de la actividad económica (fase  $\Omega$  – liberación), continúa con la fase sustitución por nuevas edificaciones –empezando por el derribo de las anteriores (fase  $\alpha$  – reorganización)– y finaliza con la utilización de los nuevos espacios (fase r – explotación). Según nuestro análisis, cada una de estas etapas se caracteriza por las distintas y sucesivas formas que adopta el vacío urbano a lo largo del proceso.

**FIGURA 8 | Asimilación de las etapas de transformación urbana a las etapas del ciclo adaptativo**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA ADAPTADA DE GUNDERSON Y HOLLING (2002)

En referencia a las trampas (*Traps*) que dificultan el tránsito (*Navigation*) del sistema a lo largo del ciclo adaptativo, y en yuxtaposición a los preparativos (*Preparedness*) necesarios para superar cada una de ellas, la Tabla 1 describe los elementos, condiciones y circunstancias del proceso planificado que entorpecen el progreso de transformación de los sectores urbanísticos. Se trata, por tanto, de evidenciar las limitaciones de la planificación urbanística a la hora de abordar la complejidad de los fenómenos urbanos.

**TABLA 2 | Caracterización de las dificultades (Ailments) del proceso de transformación planificado ante las trampas (*Traps*) del recorrido**

TRAMPAS / ETAPAS (GUNDERSON Y HOLLING 2002; FATH ET AL. 2015)	SÍNTOMA (TIPO DE VACÍO)	PREPARATIVOS (FATH ET AL., 2015)	DIFICULTADES
(Dissolution Trap / $\Omega$ -stage)	Edificios vacíos	Reducir la cascada de fallos ( $r$ )	Abandono en cascada/progresiva de la actividad industrial. Cese de la actividad industrial tras la aprobación del PGM96, la delimitación de los sectores urbanísticos y la planificación de nuevas áreas industriales periféricas.
		Liderazgo cohesivo (K)	Falta de liderazgo comunitario. Deslocalización de la actividad económica. Desactivación del sentido de pertenencia y de comunidad, también de la comunidad industrial.
		Mantener funciones vitales ( $\Omega$ )	Desmantelamiento de las funciones industriales vitales. Degradación de la infraestructura (urbana) de soporte. La reurbanización (mejora del espacio urbano) está supeditada al desarrollo de los sectores urbanísticos (cargas urbanísticas).
		Improvisación ( $\alpha$ )	Nula/lenta capacidad de improvisación. Un único estado futuro posible del sistema (según planeamiento) y bloqueo de estados transitorios/alternativos. Régimen transitorio insuficiente y rígido. Sólo permite prolongar el declive industrial. La transición implica el derribo.
(Vagabond Trap / $\alpha$ -stage)	Solares vacíos	Autoorganización ( $r$ )	Pérdida/debililitamiento del tejido asociativo y las relaciones y sinergias sociales del tejido industrial.
		Acceso al capital acumulado (K)	Desmantelamiento y derribo del recurso formal/material (stock edificado). Imposibilidad de usos espontáneos/alternativos/coyunturales debido al encapsulamiento (vallado) de los solares.
		Memoria ( $\Omega$ )	El derribo formal implica también la pérdida de la memoria (el relato) industrial de la ciudad. Reivindicación de la ciudad como memoria social urbana.
		Modularidad ( $\alpha$ )	Afectación (derribo) simultánea de todo el tejido postindustrial de la ciudad. Pérdida de modularidad y robustez. Incapacidad de respuesta.

TRAMPAS / ETAPAS (GUNDERSON Y HOLLING 2002; FATH ET AL. 2015)	SÍNTOMA (TIPO DE VACÍO)	PREPARATIVOS (FATH ET AL., 2015)	DIFICULTADES
(Poverty Trap / r-stage)	Locales comerciales vacíos	Retroalimentación positiva ( $r$ )	Dependencia exclusiva de los ciclos macroeconómicos, la inversión inmobiliaria y la ejecución privada.
		Flujo de información bilateral ( $K$ )	Actuación por sectores urbanísticos aislados del entorno y la dinámica urbana global. Dificultad para la comercialización posterior en entornos “no comerciales”.
		Liderazgo emergente ( $\Omega$ )	La activación (uso) de los nuevos espacios (locales) depende de la iniciativa privada individualizada (no gremial).
		Capacidad adaptativa ( $\alpha$ )	Actividades permitidas limitadas/restringidas a la “compatibilidad con el uso residencial preferente”.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, ADAPTADO DE FATH ET AL. (2015)

## Discusión

Tal como muestran los resultados, el planeamiento urbanístico se muestra insuficiente al abordar la regeneración de los tejidos industriales. Lejos de seguir la trayectoria –cuando menos temporal– trazada por la planificación, los procesos planificados de transformación de antiguas áreas industriales en la ciudad de Mataró exhiben dificultades y obstáculos que retardan o incluso impiden su desarrollo. Así, la alteración de la línea temporal predefinida se hace visible en la aparición, permanencia y mutación de vacíos urbanos en los sectores de transformación y de reindustrialización sujetos al Plan General de 1996. Volviendo sobre Žižek (2003), el vacío nos permite reconstruir el marco temporal y analizar las condiciones pasadas que han desencadenado la situación actual. El vacío urbano, por tanto, se presenta como el síntoma que, en sus distintas etapas, evidencia las debilidades del proceso planificado para superar las sucesivas trampas (*traps*) y dolencias (*ailments*) definidas en nuestro marco de análisis (Fath et al., 2015).

Basándonos en la heurística del ciclo adaptativo, asimilamos secuencialmente las distintas etapas del vacío (edificio–solar–local comercial) a las distintas fases (liberación–reorganización–explotación) que recorre el sistema urbano. Esto aporta una nueva aproximación a los vacíos industriales desde un punto de vista secuencial, completando anteriores aproximaciones basadas en el componente sectorial y el componente locacional o espacial, también en lo que se refiere a las condiciones de los estados transitorios (Pardo, 1991). En este sentido, la sustitución de las antiguas edificaciones previstas por el PGM96 de Mataró implica el derribo como paso intermedio ineludible, impidiendo soluciones de continuidad o simultaneidad en forma de “subdivisión industrial” (de menor escala) o renovación residencial.

Además, con base en el marco de análisis de la resiliencia socioecológica (Fath et al., 2015), en tanto que capacidad de transitar las distintas etapas del ciclo adaptativo, y en la disección de las MPG, identificamos los condicionantes y características del proceso planificado que dificultan –en términos cronológicos– su avance. Factores formales y funcionales como la escala de la intervención [1], la rigidez de la planificación (en cuestiones de ordenación y usos) [2], la dependencia respecto de la iniciativa privada (y de las condiciones macroeconómicas) [3], la fragmentación de la realidad urbana compleja (aislamiento de los sectores) [4], las restricciones de los estados transitorios (abocados al derribo) [5], el impedimento de los usos transitorios [6] y la pérdida del capital formal y socioeconómico [7] aparecen como las dolencias (*ailments*) más relevantes del proceso de planificación. El estudio pone de relieve la ilusión urbanística y la incapacidad de abordar la complejidad de la práctica urbana; en palabras de Lefebvre (1972), “no la estudia, pues precisamente esta práctica es para el urbanista un campo ciego. Vive en él, en él se encuentra, pero no lo ve, y menos aún lo puede captar como tal” (p. 158).

De entre los resultados obtenidos, mención especial merece la alternancia entre la participación pública y la privada. La direccionalidad desde lo público (planificación) hacia lo privado (ejecución) en la acción urbanística favorece el desequilibrio de dicha interacción. Así, mientras que la iniciativa pública se muestra confiada y auxiliadora (al rescate en forma de MPG) respecto de la privada, la iniciativa privada, al menos desde un punto de vista temporal, aparece indiferente (inacción) e incluso exigente y beligerante –evidenciado, por ejemplo, por la sentencia anulatoria de la MPG-070 del sector 5-07 (*Madoz-Antoni PuigBlanch*) tras la demanda por parte de la propiedad– con relación a la acción pública. Sin duda, la vigencia “indefinida” de la planificación general (exclusiva de la acción pública) adquiere una relevancia determinante ya que, por un lado, bloquea la posible vuelta a la situación de partida; y, por el otro, está supeditada a la iniciativa privada.

En medio de estas condiciones de entorno, aparecen situaciones inesperadas (bifurcaciones) de estabilidad parcial del sistema en forma de iniciativas autogestionadas, capaces de alcanzar estados estables a partir de dichas condiciones y del intercambio con el entorno. Es el caso del sector de remodelación 5-04 (*Colon-Toló*), pendiente de desarrollo urbanístico, que se revela en forma de estructura coherente inesperada, autoorganizada en un sistema alejado del equilibrio (sistema disipativo). Desde 2013 acoge un proyecto cultural autogestionado (*Can Fugarolas: Taller de Reparacions Socials*) a partir de la reutilización del antiguo edificio industrial en desuso. Volviendo sobre Ruiz (2012), el sector escapa de las rigideces del PGM96, para dar lugar a procesos de cambio en los usos y funciones y en las estructuras físicas, complicando las relaciones entre espacios y condicionando los flujos de materia, energía e información, que se mueven en los canales desarrollados a tal efecto. Al hacerlo, “la dinámica social permite al sistema urbano aprovechar las ventanas de oportunidad que aparecen debido al mal funcionamiento y la paralización [...] de los subsistemas urbanos” (Saez et al., 2021, p. 17).

## Conclusión

En este artículo identificamos la poca o nula resiliencia de los procesos planificados de regeneración de antiguos tejidos industriales urbanos en Mataró (Barcelona). La rigidez formal (ordenación), la fragmentación espacial (sectorización) y la limitación funcional (usos) del planeamiento, junto con la direccionalidad (linealidad) y dependencia (privada) de la hoja de ruta dificultan, o incluso impiden, el progreso del proceso de transformación urbana. Se trata, así, de una planificación que se muestra incapaz de superar las trampas que aparecen a lo largo del trayecto.

Una transformación urbana que, incluso en los sectores de industrialización, expulsa los usos industriales y propone nuevos usos residenciales, “más adaptados a su entorno”, contribuye al proceso de simplificación (en oposición al de complejización) y de zonificación de la ciudad. La condición transitoria se adivina, por tanto, como una moratoria, una prórroga de la languidez industrial a la espera del inexorable derribo y sustitución residencial.

Sin poder llegar a establecer una relación de causalidad, la aprobación del planeamiento general desencadena la secuencia “actividad–cese–vacío” que caracteriza la evolución de los sectores de remodelación y de los sectores de reindustrialización sujetos a planificación. Se trata de un vacío que, en sus distintas etapas –“edificio–solar–local comercial”– se prolonga hasta por veinticinco años en algunos casos, cubriendo la totalidad del período de nuestro análisis. Ello propicia, sin embargo, unas condiciones de entorno que desencadenan nuevos e inesperados estados estables lejos del equilibrio (estados disipativos), lejos de los postulados de la ilusión urbanística, como en el caso del sector de remodelación 5-04 de *Can Fugarolas*.

No obstante, tal y como se apunta más arriba, todavía cabe ahondar en la relación entre planificación y vacío a través de encuestas y/o entrevistas con los agentes implicados. De hecho, ese debería ser uno de los caminos de futuras investigaciones: indagar en los motivos del abandono de la actividad económica anterior y profundizar en el porqué de la inacción privada. Estas nuevas líneas pueden complementar el trabajo que aquí se presenta.

Finalmente, la especificidad del marco regulador catalán al que están sometidos estos procesos de transformación limita el potencial de extrapolación directa de los resultados. Así pues, se hace necesaria su comparación con procesos de transformación similares ocurridos en otras circunstancias y ámbitos normativos. Sin duda, esto ampliaría el campo de análisis y su correspondiente interés y repercusión, permitiría avanzar y enriquecería el debate en torno a la aproximación socioecológica a la resiliencia urbana que aquí proponemos.

## Referencias bibliográficas

- Adger, W. N., Arnell, N. W. & Tompkins, E. L. (2005). Successful adaptation to climate change across scales. *Global Environmental Change*, 15(2), 77-86. <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2004.12.005>
- Ahern, J. (2011). From fail-safe to safe-to-fail: Sustainability and resilience in the new urban world. *Landscape and Urban Planning*, 100(4), 341-343. <https://doi.org/10.1016/J.LANDURBPLAN.2011.02.021>
- Ajuntament de Mataró. (1997a). Pla general d'ordenació de Mataró. Revisió del Pla general d'ordenació de Mataró 1997. Memoria. Aprobado el 3 de abril de 1997; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 24 de abril de 1997.
- Ajuntament de Mataró. (1997b). Pla general d'ordenació de Mataró. Revisió del Pla general d'ordenació de Mataró 1997. Informe de les al·legacions a l'aprovació inicial de la revisió del Pla General de Mataró. Aprobado el 3 de abril de 1997; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 24 de abril de 1997.
- Ajuntament de Mataró. (1999). Text refós de la modificació puntual del Pla general d'ordenació: Can Gassol. Àmbit entre els carrers Floridablanca - Alfons X el Savi - Prat de la Riba. Aprobado el 11 de marzo de 1999; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 16 de abril de 1999.
- Ajuntament de Mataró. (2002). Modificació puntual del Pla general d'ordenació: Sector 5-09 Josep Sabater i Sust-Fortuny. Aprobada el 22 de abril de 2002; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 16 de junio de 2002.
- Ajuntament de Mataró. (2004a). Modificació puntual del Pla general d'ordenació: UA-d69 Fàbrica Cabot i Barba / UA-d77 Nau central Fàbrica Cabot i Barba / Sector 5-03 Prat de la Riba - Floridablanca. Aprobada el 5 de diciembre de 2003; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 19 de enero de 2004.
- Ajuntament de Mataró. (2004b). Modificació puntual del Pla general d'ordenació als àmbits Quintana - Antoni Puigblanch i Plaça de l'Havana. Aprobada el 30 de abril de 2004; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 8 de junio de 2004.
- Ajuntament de Mataró. (2006a). Modificació puntual del Pla general d'ordenació als àmbits Ronda Barceló - Illa Fàbregas i de Caralt. Aprobada el 6 de noviembre de 2006; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 15 de diciembre de 2006.
- Ajuntament de Mataró. (2006b). Text refós de la modificació puntual del Pla general d'ordenació: Can Gassol. Àmbit entre els carrers Floridablanca - Prat de la Riba - Pacheco. Aprobado el 28 de marzo de 2006; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 27 de junio de 2006.
- Ajuntament de Mataró. (2007). Pla de millora urbana del Sector discontinu Pmu-01d: Ronda Barceló. Illa Fàbregas i de Caralt. Aprobado el 25 de enero de 2007; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 9 de marzo de 2007.
- Ajuntament de Mataró. (2008). Text refós de la modificació puntual del Pla general d'ordenació: Colón - Toló. Aprobado el 16 de enero de 2008; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 11 de febrero de 2008.

- Ajuntament de Mataró. (2011). Segona modificació puntual del Pla general d'ordenació: Eix Herrera - Escorxadó. Aprobada el 22 de marzo de 2011; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 1 de abril de 2011.
- Ajuntament de Mataró. (2015). Modificació puntual del Pla general d'ordenació: UA-87 Entorns carrer Biada. Aprobada el 27 de enero de 2015; publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 29 de abril de 2015.
- Ajuntament de Mataró. (2019). Text refós del Pla de millora urbana: PMU-13 Sector Maresme - Toló. Aprobado el 19 de junio de 2019; publicado en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) el 5 de julio de 2019.
- Aquilué, I. (2021). Ciudad e incertidumbre: Sistemas urbanos a la luz del miedo, la violencia y la seguridad. Ediciones Asimétricas.
- Benito del Pozo, P. (2005). Pautas actuales de la relación entre industria y ciudad. *Éria*, (66), 57-70. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1281979>
- Benito del Pozo, P. (2008). Industria y ciudad: Las viejas fábricas en los procesos urbanos. *Scripta Nova*, XII, 270(142). <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-142.htm>
- Benito del Pozo, P. (Ed.). (2022). Resiliencia en espacios desindustrializados: Procesos y experiencias. Tirant lo Blanch.
- Benito del Pozo, P. & Diez Vizcaíno, F. J. (2019). El suelo industrial como factor de oportunidad y resiliencia en espacios mineros y rurales de León (España). *Estudios geográficos*, 80(287), 1-17. <https://doi.org/10.3989/estgeogr.201940.020>
- Berruete-Martínez, F. J. (2017). Los vacíos urbanos: una nueva definición. *Urbano*, 20(35), 114-122. <https://doi.org/10.22320/07183607.2017.20.35.09>
- Bishop, P. & Williams, L. (2012). The temporary city. Routledge.
- Brito, M. (2015). *Reuso adaptativo de vacíos urbanos. Caso de estudio: la experiencia del PlaBUTTS de Barcelona*. Trabajo Final de Maestría, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/87246>
- Brullet, X. (1993). La indústria a Mataró entre els anys 1962 i 1992. *Fulls del Museu Arxiu de Santa Maria*, (47), 21-25. <https://www.raco.cat/index.php/FullsMASMM/article/download/115966/146568>
- Buhigas, M. & Oliveras, M. P. (2016). Redefiniendo la relación entre la industria y la ciudad contemporánea ¿una nueva prioridad en la agenda urbana? *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 48(188), 229-237. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76476>
- Buhigas, M. & Pybus, M. (2014). Planeamiento e industria, más allá de la segregación funcional. En M. Buhigas (Ed.), *El retorno de la industria. ¿Están preparadas las ciudades?* (pp. 145-155). Diputació de Barcelona.
- Castells, M. (1972). *La question urbaine*. Maspero.
- Chelleri, L. (2012). From the “Resilient City” to Urban Resilience. A review essay on understanding and integrating the resilience perspective for urban systems. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 58(2), 287-306. <https://doi.org/10.5565/rev/dag.175>
- Davoudi, S. (2012). Resilience: A bridging concept or a dead end? *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299-333. <https://doi.org/10.1080/14649357.2012.677124>
- Davoudi, S. (2018). Just resilience. *City & Community*, 17(1), 3-7. <https://doi.org/10.1111/cico.12281>

- Fath, B. D., Dean, C. A. & Katzmair, H. (2015). Navigating the adaptive cycle: an approach to managing the resilience of social systems. *Ecology and Society*, 20(2), 24. <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07467-200224>
- Folke, C., Carpenter, S., Walker, B., Scheffer, M., Elmqvist, T., Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (2004). Regime shifts, resilience, and biodiversity in ecosystem management. *Annual Review of Ecology, Evolution, and Systematics*, 35(1), 557-581. <https://doi.org/10.1146/annurev.ecolsys.35.021103.105711>
- Gobierno Vasco, Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial (2016). *Análisis de oportunidades para la consideración de los espacios en transición*. [https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/revision\\_dot/es\\_def/adjuntos/Espacios%20en%20Transicion%20DOT.pdf](https://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/revision_dot/es_def/adjuntos/Espacios%20en%20Transicion%20DOT.pdf)
- Gómez, L. (2016). Movimientos sociales como mecanismos de recuperación de vacíos urbanos. Caso de estudio: el Forat de la Vergonya, Ciutat Vella. Trabajo Final de Maestría, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/90855>
- Gunderson, L. H. & Holling, C. S. (2002). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Island Press.
- Healey, P. (2020). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Springer Publishing.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and stability of ecological systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1-23. <https://doi.org/10.1146/annurev.es.04.110173.000245>
- Holling, C. S. (1986). The resilience of terrestrial ecosystems; local surprise and global change. En W. C. Clark & R. E. Munn (Eds.), *Sustainable development of the biosphere* (pp. 292-317). Cambridge University Press.
- Holling, C. S. (1996). Engineering resilience versus ecological resilience. En P. E. Schulze (Ed.), *Engineering within Ecological Constraints* (pp. 31-43). National Academy Press.
- Hosta, M. & Jornet, S. (1995). El model territorial en la revisió del Pla General de Mataró. *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: territori, estratègies, planejament*, (23), 61-78. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5004264>
- Lacan, J. (1975). *Le Séminaire. Livre 1. Les écrits techniques de Freud, 1953-1954*. Éditions du Seuil.
- Larrosa, M. (2012). Urbanoporosi i regeneració urbana. *Quadern de les idees, les arts i les lletres*, (188), 20-21.
- Lefebvre, H. (1972). *La revolución urbana*. Alianza Editorial.
- Levin, S. A. (1998). Ecosystems and the biosphere as complex adaptive systems. *Ecosystems*, 1(5), 431-436. <https://doi.org/10.1007/s100219900037>
- Muñoz, L. (2015). *El Tabaran de Mollet*. Trabajo Final de Grado, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/81724>
- Pardo, C. J. (1991). Consideraciones en torno al concepto de vaciado industrial. *Estudios Geográficos*, 52(202), 89-108. <https://doi.org/10.3989/egеоgr.1991.i202.89>
- Pardo, C. J. (2004). *Vaciado industrial y nuevo paisaje urbano en Madrid: antiguas fábricas y renovación de la ciudad*. La Librería.
- Pardo, C. J. & Hidalgo, C. (2022). Del vaciado industrial al patrimonio industrial: vulnerabilidad y resiliencia urbana en Madrid. En P. Benito del Pozo (Ed.), *Resiliencia en espacios desindustrializados: procesos y experiencias* (pp. 131-167). Tirant lo Blanch.

- Pujol, R. (2012). *Buits urbans autogestionats: processos de participació ciutadana en la transformació ecològica de les ciutats*. Trabajo Final de Maestría, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2099.1/19177>
- Rossi, A. (1978). L'architettura della città. Clup.
- Ruiz Sánchez, J. (2012). Ciudad, complejidad y energía. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 44(171), 73-86. <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76109>
- Saez Ujaque, D. (2014). *Resiliència urbana. Una aproximació a les dinàmiques de la ciutat. Els buits urbans de Mataró*. Trabajo Final de Maestría, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2099.1/25062>
- Saez Ujaque, D., Roca, E., De Balanzó Joue, R., Fuertes, P. & Garcia-Almirall, P. (2021). Resilience and urban regeneration policies. Lessons from community-led initiatives. The case study of Can Fugarolas in Mataro (Barcelona). *Sustainability*, 13(22), 12855. <https://doi.org/10.3390/su132212855>
- Salicrú, M. (1993). El creixement urbà de Mataró (1962-1992). *Fulls del Museu Arxiu de Santa Maria*, (47), 12-20. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=787422>
- Smit, B. & Wandel, J. (2006). Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. *Global Environmental Change*, 16(3), 282-292. <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2006.03.008>
- Solà Morales, I. (2013). Terrain vague. En P. Barron & M. Mariani, *Terrain Vague* (pp. 2-7). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203552172>
- Sotomayor, J. (2016). *La (re)apropiació comunitària del vacio urbano: de la creació cultural a la implicació ciutadana*. Trabajo Final de Maestría, Universitat de Barcelona. <http://hdl.handle.net/2445/102585>
- Torres i Capell, M. (1984). Una lectura actual de la memòria del projecte d'eixample de 1878. *Sessió d'Estudis Mataronins*, (1), 93-95. <https://raco.cat/index.php/SessioEstudisMataronins/article/view/113529>
- Vancells Guérin, X. (2015). *Buits infraestructurals: estratègies operatives pel projecte de la ciutat contemporània*. Tesis doctoral, Universitat Politècnica de Catalunya. <http://hdl.handle.net/2117/96000>
- Wagensberg, J. (1985). Ideas sobre la complejidad del mundo. Tusquets.
- Wagensberg, J. (2004). La rebelión de las formas. O cómo perseverar cuando la incertidumbre aprieta. Tusquets.
- Žižek, S. (2003). El sublime objeto de la ideología. Siglo XXI.

# Factores en la decisión de beber agua directamente de la red pública en tres Zonas Metropolitanas de México

*Ismael Aguilar-Benitez.* El Colegio de la Frontera Norte, Monterrey, México.

**RESUMEN** | La mayoría de la población urbana en México no bebe agua directamente de la red pública, a pesar de contar con este servicio en su vivienda. En este trabajo se analizan algunos aspectos clave que explican esa decisión en tres zonas metropolitanas: Valle de México; Monterrey, estado de Nuevo León; y Villahermosa, estado de Tabasco. Utilizando un modelo econométrico, se estima el efecto de la satisfacción con la calidad del agua y el servicio, y aspectos socioeconómicos y locales que inciden en la decisión de beber agua de la red pública. Los resultados permiten concluir: uno, que promover la ingesta de agua de la llave proveniente de la red pública requiere implementar una regulación efectiva de la calidad del agua suministrada e incentivar un mejor desempeño; y dos, que asegurar la calidad de este servicio debe ser una prioridad de política social, dado que la población con menores ingresos tiene una mayor probabilidad de beber agua de la red pública.

**PALABRAS CLAVE** | servicios urbanos, infraestructura urbana, política urbana.

**ABSTRACT** | *Most of the urban population in Mexico does not drink tap water despite having access to that service in their homes. This paper quantitatively analyzes key factors that explain this decision in three metropolitan areas: Mexico City; Monterrey, Nuevo León state; and Villahermosa, Tabasco state. Using an econometric model, the effects of satisfaction with the quality of water and service, and socioeconomic and local aspects regarding the decision to drink tap water are estimated. The results allow us to arrive at two conclusions: firstly, that promoting the intake of tap water requires the implementation of an effective regulation of the quality of the water supplied and the incentivization of better operating performance. Secondly, ensuring the quality of water service should be a social policy priority since the population with lower incomes is more likely to drink water from the public network.*

**KEYWORDS** | *urban services, urban infrastructure, urban policy.*

## **El uso de agua de la red pública para beber por la población urbana de México**

Un objetivo central de los servicios de agua potable es proveer de agua segura para el consumo humano a la población. En México, el indicador principal que se utiliza para evaluar el cumplimiento de ese objetivo es la cobertura, reportada en porcentaje de viviendas o de la población con acceso al servicio. Según datos del Censo de Población y Vivienda 2020, en general el 96,1% de habitantes tiene acceso a agua entubada en el ámbito de la vivienda (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020a). De la población con acceso a este servicio, el 77,6% dispone de agua dentro de la vivienda y 18,7% cuenta con agua entubada en el patio o terreno. Si se toma solo este indicador como base del cumplimiento de acceso a agua potable, se podría considerar que es un dato suficiente para determinar que la mayoría de la población en México cuenta con agua segura para beber y mantenerse saludable. La ingesta de agua potable es recomendable para satisfacer casi todas las necesidades de líquidos de los individuos sanos (Rivera et al., 2008). No obstante, para poder concluir esto se debe asumir que los usuarios de esos servicios básicos realmente ingieren el agua que se les provee, lo que no necesariamente es cierto.

Según datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019, solo el 62,4% de la población mayor a 18 años de México que vive en ciudades de un tamaño mayor a 100.000 habitantes, consideró que el agua entubada de su ciudad es “pura y cristalina” (INEGI, 2020b). En tres estados del sur del país, Oaxaca (34,8%), Guerrero (28,2%) y Tabasco (10,8%), se registran los porcentajes más bajos de población que piensa que el agua en su ciudad cumple con esas características. Al pedirse a los encuestados que consideren la frase “el agua potable de su ciudad es bebible sin temor a enfermarse”, en promedio solo el 25% de la población urbana del país estuvo de acuerdo con ella. En Villahermosa, Tabasco, se registró el porcentaje más bajo de habitantes que consideran que el agua es segura para beber (2,5%), mientras que en Nuevo León se registra el más alto (74,6%). En Ciudad de México, la capital del país, el porcentaje fue de 21,8%. Esos datos sugieren que, a pesar de que se cuente con la cobertura del servicio de agua entubada, un alto porcentaje de habitantes de zonas urbanas en México no considera bebible el agua que se le suministra en sus viviendas. Esto lo confirma una encuesta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010), que reporta que en el 81% de los hogares de ingresos medio y bajo de los centros urbanos mayores de 500.000 habitantes de México no se usa para beber el agua tal y como sale de la llave. Esta situación presenta un fuerte reto para lograr los objetivos de acceso a agua segura que cubra los requerimientos para una buena salud de la población mexicana (Rivera et al., 2008).

En algunos estudios se ha planteado que la población urbana en México dejó de beber agua de la llave como resultado de su desconfianza o insatisfacción con los proveedores de esos servicios (Jiménez Cisneros et al., 2011; Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2011; Vásquez et al., 2009). Es importante señalar que este fenómeno es generalizado, y que aun en las ciudades donde la población evalúa bien sus servicios de agua, no bebe agua directamente

de la llave. Por lo tanto, se puede asumir que la desconfianza hacia el servicio no es resultado únicamente de la experiencia de los usuarios con el desempeño operativo de los organismos que la suministran, sino de su percepción directa de la calidad del agua que reciben.

Montero (2019) afirma que, en México, el fenómeno de dejar de beber agua de la red pública se originó a partir del terremoto de 1985 en la Ciudad de México. Ello se debió principalmente a una campaña pública para evitar tomar agua de la llave por daños a la red pública de distribución de agua potable derivados del fuerte movimiento sísmico, formándose como un hábito el consumo de agua embotellada, que se generalizó en el país. En efecto, los movimientos sísmicos fuertes pueden tener consecuencias directas en la red de agua potable por fallas en el subsuelo y hundimientos que pueden provocar roturas, desnivelación y desplomes en la red, así como contaminación de las fuentes de agua e inhabilitación en las plantas de bombeo de agua potable y de alcantarillado (Unda Opazo, 2020). Es probable que la ubicación de la Ciudad de México, donde periódicamente se registran movimientos sísmicos con potenciales daños a la infraestructura de agua potable, influya de manera indirecta en la percepción de riesgo de sus habitantes por beber agua de la red pública. No obstante, esta explicación no es suficiente para las distintas condiciones de zonas urbanas en México.

Hasta ahora se han realizado pocos estudios que analicen los factores concretos que explican la decisión de las personas de beber o no beber agua de la red pública en México. Los más cercanos son dos publicaciones recientes que exploran factores relacionados con la preferencia por agua embotellada para una población de estudiantes en campus universitarios (Arriaga-Medina & Piedra-Miranda, 2021; Espinosa-García et al., 2015). Ningún estudio se ha enfocado a analizar, con datos desagregados a nivel de vivienda, la decisión de beber o no beber agua de red pública en México. Este aspecto es crítico para la orientación de políticas públicas eficaces en el logro del objetivo de proveer de agua segura para la salud a los habitantes de este país y así dar cumplimiento al derecho humano al agua.

Tabasco es el estado con la peor percepción pública sobre la calidad del agua abastecida en viviendas por el sistema público municipal: solo en una de cada diez viviendas se considera que el agua es segura para beber. En contraste, en el estado de Nuevo León se reportan siete de cada diez viviendas en las que se evalúa como segura el agua de la red pública (INEGI, 2020b). Es importante determinar si este contraste en la percepción de la calidad del agua influye en la decisión de beber agua de la red pública en las principales zonas metropolitanas de esos estados: Villahermosa y Monterrey. Por otro lado, Ciudad de México no solamente es la zona metropolitana más importante del país por su tamaño de población y por ser la capital política, también es la zona urbana en la que, según algunos autores sugieren (entre ellos, Montero, 2019), se inició la tendencia de no beber agua de la llave a partir de los sismos de 1985. Estos tres casos proporcionan un amplio panorama sobre el comportamiento de beber o no agua de la llave en México.

En este trabajo se analiza la decisión de beber o no beber agua de la red pública en tres distintas zonas metropolitanas de México: Villahermosa, Monterrey y Valle de México. Conocer el impacto de factores específicos en la decisión de beber agua

de la red pública es necesario para la definición de políticas públicas concretas. Con este propósito se aplicó una encuesta en tres municipios, uno de cada zona metropolitana (Centro, Monterrey y La Magdalena Contreras). Dos de esos municipios son capitales de su estado: Monterrey del estado de Nuevo León, y Centro del estado de Tabasco. En la decisión de comparar tres alcaldías en lugar de las tres zonas metropolitanas completas, se tomó en cuenta que existen diferencias que afectan la percepción de los habitantes sobre sus servicios en las distintas áreas de las grandes zonas urbanas (Turgeon et al., 2004); por ejemplo, en aspectos como dotación de agua por habitante, distancia a plantas potabilizadoras, características topográficas como pendientes. Estos son factores importantes para tratar de mantener condiciones similares entre viviendas para el análisis de su decisión de beber agua de la llave.

El escrito se estructura de la siguiente manera: tras esta introducción, en la segunda sección se describen los contextos regionales y locales relacionados con el servicio del agua de las tres zonas urbanas de estudio: Ciudad de México, Monterrey y Villahermosa. Posteriormente, tercera sección, se revisan los factores que se han propuesto en la literatura para la explicación de la decisión de beber o dejar de beber agua de la llave y se plantea un modelo para el análisis cuantitativo. En la cuarta sección se describe la base de datos utilizada y las estadísticas descriptivas de las variables que se incluyen en el análisis empírico. En la sección siguiente se detalla el modelo para análisis empírico y sus resultados después de la estimación. Finalmente se presentan las conclusiones del escrito.

### **Los servicios de agua en tres zonas metropolitanas: Villahermosa, Tabasco; La Magdalena Contreras, Ciudad de México; y Monterrey, Nuevo León**

En este trabajo se analiza la decisión de beber o no agua del sistema público de abastecimiento de agua potable de tres alcaldías que forman parte, cada una de ellas, de tres distintas zonas metropolitanas de México.<sup>1</sup> El Valle de México (20.1 millones de habitantes) es la mayor zona metropolitana de México por tamaño de población. La Zona Metropolitana (ZM) de Monterrey (5 millones de habitantes) es la segunda más grande del país por tamaño de población y registra la mejor evaluación del servicio de agua (INEGI, 2020b). La Zona Metropolitana de Villahermosa (834.000 habitantes), se ubica al sureste de México y es la zona urbana con la más baja evaluación del servicio de agua, de acuerdo con la ENCIG 2019. En la Figura 1 se muestra la localización de las tres zonas metropolitanas de estudio.

---

1 El Consejo Nacional de la Población de México (CONAPO, 2004) define a una zona metropolitana como: “el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasa el límite del municipio que originalmente la contenían incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica” (p. 17).

FIGURA I | Localización de las tres zonas metropolitanas de estudio



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Además de las diferencias en tamaño de población de las zonas metropolitanas que contienen a las alcaldías de estudio, se observan diferencias en sus climas y fuentes de agua, las cuales son relevantes para contextualizar sus servicios de agua potable.

La Magdalena Contreras es una de las 16 alcaldías de la Ciudad de México, que a su vez forma parte de la zona metropolitana Valle de México. En 2020, La Magdalena Contreras tuvo una población de 246.428 habitantes (INEGI, 2020a), de la cual el 42,5% se encontraba en situación de pobreza (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], 2021). Ese mismo año, 99,7% de la población en La Magdalena Contreras tenía acceso a sistemas de alcantarillado y 88,8% contaba con red de suministro de agua (Secretaría de Economía, 2022a). La ciudad de México registra una temperatura promedio anual de 14 °C y su precipitación media anual es de 693 mm (Gómez-Reyes & Tapia-Silva, 2020). La principal fuente de abastecimiento de agua de la Ciudad de México fue por mucho tiempo subterránea, extraída del acuífero del Valle de México. Esta fuente ha sido sobreexplotada por décadas, con efectos negativos que se han acentuado en los últimos años, principalmente hundimientos en el subsuelo del centro de la Ciudad de México (Ezcurra et al., 2006; Jiménez Cisneros et al., 2011). Desde mediados de los años sesenta se necesitó extraer agua de dos cuencas externas, Lerma y Cutzamala (a más de 100 km de distancia), para abastecer a los habitantes del Valle de México. La Ciudad de México se caracteriza también por frecuentes inundaciones, debidas a un deficiente sistema de drenaje pluvial (Jiménez Cisneros et al., 2011). El volumen suministrado a las viviendas de la Ciudad de México varía entre las distintas delegaciones (Jiménez Cisneros et al., 2011). La dotación

de agua por habitante por día en 2008 se registró en un rango desde 177 l/hab./día en la delegación Tlahuac hasta 525 l/hab./día en Cuajimalpa. La alcaldía de La Magdalena Contreras registró reducciones moderadas de dotación de litros de agua por habitante por día en el periodo 1997-2007 (46 l/hab./día). La continuidad del servicio en esta delegación no es tan irregular como en otras delegaciones, como Milpa Alta, Tláhuac, e Iztapalapa. Las complejas condiciones de las fuentes de agua y el abastecimiento probablemente explican que solo el 49,6% de la población de 18 años y más de la Ciudad de México se manifieste satisfecho con el servicio de agua potable (INEGI, 2020b).

La ZM de Monterrey se ubica en el noreste del país en el estado de Nuevo León. En esa región predominan los climas semicálido y extremoso. En 2020, el municipio de Monterrey, parte central de la ZM de Monterrey compuesta actualmente por 17 municipios, concentró una población de 1.142.994 habitantes, con el 19,27% de esa población en situación de pobreza (uno de cada cinco habitantes). Ese año, el 99,8% de la población en Monterrey tenía acceso a sistemas de alcantarillado, 99,8% contaba con red de suministro de agua (Secretaría de Economía, 2022b). La temperatura media anual es de 24 °C. La precipitación pluvial es en general escasa en la región, con una media anual baja de 250 mm (Gómez-Reyes & Tapia-Silva, 2020). El sistema de abastecimiento de agua superficial para la zona metropolitana de Monterrey se alimenta principalmente de tres presas: La Boca, Cerro Prieto y El Cuchillo. Las fuentes de abastecimiento de origen subterráneo corresponden al sistema acuífero La Huasteca, Campo Mina, Sistema Santiago, pozos someros y profundos, Topo Chico, Sistema Elizondo y La Estanzuela (Fondo de Agua Metropolitano de Monterrey [FAMM], 2018). La localización de la Zona Metropolitana de Monterrey en una región árida, con sequías recurrentes, la hace altamente dependiente del agua superficial captada por las presas, por lo que un periodo largo de sequía afecta de manera significativa el abastecimiento para uso urbano. No obstante la limitada disponibilidad de agua, los servicios de agua en Monterrey eran bien evaluados. En 2019, el 86,5% de la población de 18 años y más que habitaba en Monterrey se manifestó satisfecho con el servicio de agua potable (INEGI, 2020b).

Villahermosa es la ZM resultante de la fusión del municipio de Centro con el municipio de Nacajuca. La mayor parte del área urbana de Villahermosa pertenece al municipio de Centro, el cual registró una población de 683.687 habitantes en 2020. Ese año, el 35,8% de la población se encontraba en situación de pobreza. En 2020, 99,4% de la población en Centro tenía acceso a sistemas de alcantarillado, y 98,7% contaba con red de suministro de agua (Secretaría de Economía, 2022c). La ZM de Villahermosa se ubica en un área donde confluye el sistema fluvial más grande del país, Grijalva-Usumacinta. La temperatura media anual es de 26 °C. Las lluvias anuales son del orden de 2750 mm en la zona costera y hasta de 4000 mm en las estribaciones de las sierras, con intensidades de hasta 300 mm en 24 horas, de las mayores a escala mundial (Gómez-Reyes & Tapia-Silva, 2020). La fuente principal de agua para uso urbano de Villahermosa está constituida por las aguas superficiales. En 2015, el 93,8 % de su abastecimiento provenía de ríos (INEGI, 2016). Villahermosa sufre periódicamente de inundaciones en amplias zonas de la ciudad.

El problema de desalojo de las aguas de lluvia es grave, debido principalmente al crecimiento urbano y la consecuente pavimentación de grandes extensiones, lo que causa el taponamiento de las áreas de regulación naturales, humedales herbáceos (popales) y arroyos (Bautista-Sosa, 2013). En 2019, solo el 18,4% de la población de 18 años y más de Villahermosa se manifestó satisfecho con el servicio de agua potable (INEGI, 2020b).

Como la información de esta sección muestra, en las tres ZM se registran diferencias en cuanto a la disponibilidad de agua: muy baja y diferenciada por zonas en Ciudad de México; altamente vulnerable a las sequías en Monterrey; y alta disponibilidad, pero con calidad afectada por inundaciones, en Villahermosa. Las tres zonas metropolitanas registran una cobertura prácticamente completa de servicios básicos de agua. No obstante, la satisfacción con el servicio de agua potable difiere significativamente entre las tres zonas. En dos de los casos (La Magdalena Contreras y Centro) se registran altos porcentajes de población en situación de pobreza. En la siguiente sección se revisan los factores explicativos identificados en la literatura especializada para analizar la decisión de beber agua de la llave y el modelo teórico propuesto para su análisis.

### **Factores explicativos de la decisión de beber agua de la llave y modelo de análisis**

Aunque la calidad del agua es un factor que se asocia lógicamente con la decisión de beberla, en la vida cotidiana esa calidad es percibida individualmente más que evaluada objetivamente. Por esa razón, aunque los proveedores de servicios en México deben cumplir con tres Normas Oficiales Mexicanas (NOM-127-SSAI-1994, NOM-179-SSAI-2020 y NOM-230-SSAI-2002), la población de cada ciudad percibe de manera distinta la calidad del agua que llega a su vivienda y reporta un diferente nivel de satisfacción, que influye en su decisión de beber o no el agua de la red pública. La NOM-127-SSAI-1994 establece los límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización. La NOM-179-SSAI-2020 establece las disposiciones sanitarias que deben observar los organismos responsables a fin de mantener la calidad del agua para uso y consumo humano en los sistemas de abastecimiento de agua. La NOM-230-SSAI-2002 establece los requisitos sanitarios que deben cumplir los abastecimientos públicos y privados de agua, con el fin de preservar su calidad para uso y consumo humano. Para 2018, año que reporta la encuesta de este estudio, la cobertura de desinfección de agua en México fue de 97% (Comisión Nacional del Agua [CONAGUA], 2019). En la Ciudad de México y el estado de Nuevo León, donde se encuentran las alcaldías de La Magdalena Contreras y Monterrey, respectivamente, se reporta 100% de desinfección del agua. Tabasco, estado donde se encuentra la alcaldía de Centro, reporta 96,9% del agua desinfectada. Como esos datos oficiales indican, en general el agua que se distribuye en México es desinfectada. Sin embargo, según concluyen varios estudios, la percepción de la calidad del agua es subjetiva y se asocia con las características organolépticas del líquido: olor, apariencia y sabor (Doria, 2010; Doria et al., 2009; Dupont, 2005; Manwaring et al., 1986). Sin embargo, las propiedades del agua (incolora,

inodora e insípida) dificultan a los consumidores distinguir su calidad. Un aspecto al que se le ha puesto particular atención es la percepción del riesgo por la calidad del agua suministrada en la vivienda. Por ejemplo, un trabajo reciente concluye que la población que bebe agua de la llave tiene mayor confianza en sus proveedores de servicios de agua, evalúa la calidad del agua de manera favorable y percibe menor riesgo por la ingestión de agua de la llave (Grupper et al., 2021).

Un factor relevante en la percepción de riesgo es la contaminación de las fuentes de agua (McSpirit & Reid, 2011). Bontemps y Nauges (2010) estudiaron la influencia de factores ambientales en la percepción del riesgo por beber agua de la llave, adicionalmente a la calidad del agua percibida mediante el sabor. Estas observaciones sugieren la necesidad de estudiar la decisión de beber agua de la llave en zonas urbanas con distintas características, como fuentes de agua expuestas a distintas posibilidades de riesgos (hundimiento, sequías, inundaciones son algunos de ellos).

En este trabajo se propone como hipótesis que la decisión de beber agua de la red pública por parte de los habitantes de una zona urbana se explica de manera importante por su grado de satisfacción con la calidad del agua suministrada y el servicio. Esa satisfacción se basa en la observación cotidiana de las características organolépticas del agua, pero es también influida por las experiencias pasadas con respecto a su ingesta y con aspectos operativos de esos servicios. Como un factor relacionado directamente con la percepción de riesgo por beber agua de la red, se propone como variable de interés la experiencia de haber tenido en la vivienda algún antecedente de una enfermedad asociada con el agua. Otros aspectos importantes de considerar en la decisión de beber agua de la red son las características sociodemográficas del usuario, como ingresos y sexo (Sajjadi et al., 2016; Turgeon et al., 2004). En resumen, el modelo básico de análisis que se propone explica la decisión de beber agua de la red pública, como variable dependiente, por el grado de satisfacción del usuario con el servicio y la calidad del agua suministrada en vivienda, además de otras variables, como haber experimentado alguna enfermedad asociada con la ingesta de agua, características sociodemográficas y diferencias locales.

### **Metodología y descripción de la base de datos**

En la literatura especializada se han utilizado modelos de regresión logística para el estudio cuantitativo sobre la decisión de beber agua de la red ante una percepción de riesgo en su calidad (Jones et al., 2006; Triplett et al., 2019; Turgeon et al., 2004). Este tipo de análisis no está exento de complejidades. En nuestro caso, un modelo que plantea como variable dependiente la decisión de beber agua de la llave explicada por la satisfacción con los servicios de agua no puede ignorar que, a su vez, ese grado de satisfacción puede depender también de si la gente ha bebido o no agua de la llave, pues esto afecta su percepción de la calidad del agua. El grado de satisfacción es, entonces, considerado como una variable endógena. A continuación se explica la metodología utilizada para resolver el modelo básico de análisis, con la corrección apropiada para resolver esa endogeneidad.

## Metodología

Los estimadores *logit* o *probit*, utilizados comúnmente en regresiones logísticas con variables dicotómicas, son inconsistentes si cualquiera de las variables explicativas es endógena, por lo que se debe corregir esa endogeneidad (Greene, 2018). Un marco analítico consistente para lidiar con la endogeneidad es utilizar un modelo logístico *probit* bivariado recursivo (PBR), que se caracteriza por incluir dos variables dependientes dicotómicas que son determinadas conjuntamente por dos ecuaciones tipo *probit* (Coban, 2022; Greene, 2018). En nuestro caso, las dos variables dependientes relacionadas son: uno, beber agua de la llave; y dos, la satisfacción con los servicios del agua.

El modelo PBR que utilizamos en este trabajo se compone de dos ecuaciones estructurales.

$$\text{satisf}_i = \beta_1 Z_i + \mu_i, \quad \text{satisf}_i = 1 [\text{satisf}_i > 0] \quad \text{Ecuación 1}$$

$$\text{bb\_agua}_i = \alpha_1 X_i + \alpha_2 \text{satisf}_i + \varepsilon_i, \quad \text{bb\_agua}_i = 1 [\text{bb\_agua}_i > 0] \quad \text{Ecuación 2}$$

$$\text{Con: } \begin{pmatrix} \varepsilon_i \\ \mu_i \end{pmatrix} \sim N \left[ \begin{pmatrix} 0 \\ 0 \end{pmatrix}, \begin{pmatrix} 1 & \rho \\ \rho & 1 \end{pmatrix} \right]$$

La ecuación 1, llamada ‘de tratamiento’, define la satisfacción con los servicios (“satisf”) en función de un vector de variables independientes Z. Por su parte, la ecuación 2, conocida como ‘de resultado’, define a la decisión de beber o no agua de la llave como variable dependiente “bb\_agua” en función de un vector de variables independientes X y de la satisfacción con los servicios de agua (“satisf”). Los subíndices i se refieren a cada observación (encuestado):  $\varepsilon_i$  y  $\mu_i$  son los términos de error de cada ecuación que se asumen con una distribución normal y una correlación  $\rho$ . Ambas ecuaciones se resuelven utilizando un modelo logístico bivariado recursivo con distribución *probit* y el método de máxima verosimilitud (Greene, 2018).

En el siguiente apartado se presentan la base de datos y las estadísticas descriptivas de las principales variables utilizadas.

## Descripción de la base de datos

La base de datos utilizada en este trabajo fue obtenida mediante la aplicación, en el año 2018, de una encuesta titulada “Acceso y consumo de agua potable en centros urbanos de tres cuencas hidrológicas”. El marco muestral que se utilizó corresponde al Marco Geoestadístico actualizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a junio de 2016, con respecto a los polígonos de las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) contenidas en cada una de las tres alcaldías de estudio: La Magdalena Contreras en la Zona Metropolitana Valle de México; Monterrey en la zona metropolitana del mismo nombre del estado de Nuevo León; y Centro en la zona metropolitana de Villahermosa, estado de Tabasco.<sup>2</sup> Se utilizó un diseño muestral probabilístico bietápico por conglomerados, donde las unidades

2 Esta encuesta formó parte del trabajo de campo para el proyecto de investigación con clave PDCPN-2014-248719, apoyado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) dentro de la Convocatoria Problemas Nacionales.

primarias de muestreo (UPM) fueron las AGEB. Dentro de cada AGEB, la selección de viviendas se hizo con brinco sistemático a partir de la manzana de arranque, seleccionada mediante métodos aleatorios. La encuesta se aplicó a 600 viviendas en cada municipio, y la base de datos completa incluye 1800 observaciones. Algunas observaciones se eliminaron en el análisis estadístico por presentar valores perdidos en algunas variables; el número de observaciones válidas final fue: 537 para La Magdalena Contreras, 581 para Monterrey y 534 para Centro (Tabla 3). El cuestionario se estructuró en seis secciones temáticas, con un total de 57 preguntas.

En la Tabla 1 se presentan la evaluación que los encuestados hicieron de su servicio de agua y las estadísticas descriptivas de las variables utilizadas en el estudio. En una escala de 1 a 10, el promedio de calificación asignada al servicio de agua por los usuarios de los tres municipios es de 7,4. Pero mientras para Monterrey la calificación es de 8,7, para La Magdalena Contreras y Centro la calificación es de 7,1 y 6,6, respectivamente.

**TABLA 1 | Estadísticas descriptivas de variables seleccionadas**

VARIABLE	TOTAL NÚM. (% REDONDEADO)	LA MAGDALENA CONTRERAS, CD. DE MÉXICO	MONTERREY, ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY	CENTRO, VILLAHERMOSA TABASCO
<b>CALIFICACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA (ESCALA 1-10)</b>				
Promedio	7,4	7,1	8,7	6,6
Std dev	2,071111	1,884509	1,668523	1,986337
Min.	1	1	1	1
Max.	10	10	10	10
<b>VARIABLES DEPENDIENTES</b>				
Bebe agua directamente de la llave				
Sí	529 (29%)	103 (22%)	188 (31%)	14 (2%)
No	1.271 (71%)	434 (78%)	412 (69%)	586 (98%)
Está satisfecho con su servicio de agua				
Sí	1.048 (61%)	325 (58%)	512 (85%)	211 (37%)
No	671 (39%)	232 (42%)	87 (15%)	352 (63%)
<b>CALIDAD DEL AGUA</b>				
Considera que el agua que llega a su vivienda es pura y cristalina				
Sí	987 (58%)	340 (62%)	565 (94%)	82 (15%)
No	718 (42%)	208 (38%)	34 (6%)	476 (85%)
<b>PERCEPCIÓN DE RIESGO</b>				
Antecedente de enfermedad relacionada con el consumo de agua de la red pública				
Sí	88 (5%)	18 (3%)	28 (5%)	42 (7%)
No	1.638 (95%)	542 (97%)	572 (95%)	524 (93%)
<b>FACTORES OPERATIVOS</b>				
Su servicio de agua es continuo				
Sí	1.357 (79%)	365 (66%)	566 (94%)	211 (48%)
No	364 (21%)	192 (34%)	33 (6%)	290 (52%)
Tiene problemas con la presión del agua que llega a su vivienda				
Sí	617 (36%)	177 (32%)	120 (20%)	320 (57%)
No	1.097 (64%)	380 (68%)	476 (80%)	241 (43%)

VARIABLE	TOTAL NÚM. (% REDONDEADO)	LA MAGDALENA CONTRERAS, CD. DE MÉXICO	MONTERREY, ZONA METROPOLITANA DE MONTERREY	CENTRO, VILLAHERMOSA TABASCO
<b>VARIABLES SOCIOECONÓMICAS</b>				
Antigüedad en la vivienda (años)				
Promedio #	25,51	30,13	25,62	20,80
Std. Dev.	16,56	16,22	17,12	14,97
Min.	1	1	1	1
Max.	80	80	80	80
Disponibilidad de auto en la vivienda				
Sí	1.023 (58%)	393 (66%)	386 (66%)	244 (42%)
No	742 (42%)	199 (34%)	202 (34%)	341 (58%)
Su vivienda cuenta con Internet				
Sí	1.260 (70%)	509 (85%)	426 (71%)	325 (54%)
No	535 (30%)	90 (15%)	172 (29%)	273 (46%)
Sexo del entrevistado				
Mujer	1.051 (58%)	338 (56%)	328 (55%)	385 (64%)
Hombre	747 (42%)	261 (44%)	272 (45%)	214 (36%)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En cuanto a la decisión de beber agua directamente de la llave, el 71% de los encuestados de las tres zonas urbanas no lo hace, mientras que el restante 29% sí lo hace. En Monterrey esa proporción fue casi inversa, pues el 69% de la población bebe agua de la llave; en La Magdalena Contreras solo lo hace el 17% y en Centro solo el 2% estaba dispuesto a beber agua directamente de la llave.

Para la variable satisfacción con el servicio de agua, se encontró que 61% de los habitantes encuestados se mostró satisfecho con este servicio. No obstante, al revisar los resultados por municipio se encuentran diferencias importantes: el 85% de encuestados en Monterrey se manifestó satisfecho con el servicio, mientras que en La Magdalena Contreras lo hizo el 42% y en Centro, el 37%. En este caso, la diferencia entre La Magdalena y Centro no es tan grande, lo cual es consistente con la calificación nominal que asignaron los encuestados en estas zonas urbanas.

La percepción de los habitantes sobre la calidad del agua se basó en la pregunta: “De acuerdo con su experiencia, ¿el agua entubada de su vivienda es pura y cristalina?”. Los resultados arrojaron que el 58% contestó de manera afirmativa. Nuevamente, entre las tres zonas urbanas la percepción cambia, pues mientras que en Centro solo el 15% consideró que el agua es pura, en La Magdalena Contreras el 62% respondió que sí lo era y el 94% en Monterrey también estuvo de acuerdo en que el agua en su vivienda es pura y cristalina.

Con respecto a la presencia de una enfermedad por beber agua de la llave, el 5% de los encuestados manifestó haber tenido esta experiencia. En este caso, las diferencias entre zonas urbanas resultaron distintas a otras variables. El mayor número de respuestas positivas se registró en Centro (7%), seguido de Monterrey (5%) y, en tercer lugar, La Magdalena Contreras (3%). Aunque en México no se cuenta con información específica por municipio sobre enfermedades asociadas con ingesta de agua de la red pública, la Secretaría de Salud genera informes semanales por estado para la vigilancia epidemiológica de enfermedades diarreicas agudas, comúnmente

asociadas con infecciones por ingesta de agua contaminada. Para 2018, el estado de Tabasco registró un promedio semanal de 1,98 casos nuevos por cada mil menores de cinco años; Nuevo León, de 2,12; y la Ciudad de México, de 1,63 (Secretaría de Salud, 2018).

En el modelo se incluyen dos indicadores sobre el desempeño operativo de los servicios de agua. La primera variable se refiere a la continuidad en el servicio, respecto de lo cual el 79% de los encuestados manifestó que su servicio es continuo. Nuevamente Monterrey reporta el porcentaje más alto (94%), mientras que el menor porcentaje de usuarios que manifiesta que recibe un servicio continuo se registra en el municipio de Centro (48%), donde menos de la mitad de las viviendas recibe agua diariamente.

Una baja presión del agua puede permitir su contaminación en las redes por intrusión de contaminantes (LeChevallier et al., 2003). En promedio, el 36% de los encuestados reportó tener problemas de baja presión en las llaves de su vivienda. La situación al respecto en cada municipio, aunque difiere, es importante: 57% en Centro, Villahermosa; 32% en La Magdalena Contreras, Ciudad de México; y 20% en Monterrey.

Tres aspectos socioeconómicos que se consideraron en el estudio, con base en la revisión de literatura, fueron los años de residencia de los habitantes en su vivienda actual, la disponibilidad de automóvil en la vivienda y el sexo del entrevistado. Los habitantes de los tres municipios llevaban residiendo en su vivienda actual un promedio de 25 años. La Magdalena Contreras reporta la mayor antigüedad promedio, con 30 años; y los habitantes de Centro Villahermosa reportan una menor antigüedad, con 20 años promedio. Sobre la disponibilidad de automóvil, llama la atención que más de la mitad de los entrevistados (58%) declaró que en su vivienda contaban con al menos un auto. Este dato refleja un fenómeno común en las zonas urbanas de México, como es un alto crecimiento del parque vehicular (Zubicaray et al., 2021). En La Magdalena Contreras y Monterrey el porcentaje es un poco más alto (66%) que en Centro (42%). Este dato posiblemente se explica por el mayor grado de urbanización de esas ciudades.

Según algunos autores, la percepción de la calidad del agua se forma también en parte por campañas mediáticas sobre problemas con ese parámetro (Fawell & Miller, 1992), por lo que el uso de internet y redes sociales puede afectar la percepción de los habitantes. En general, el 70% de las viviendas encuestadas cuenta con acceso a internet. Por municipio, el de mayor acceso fue La Magdalena Contreras (85%), seguido de Monterrey (71%) y, en tercer lugar, Centro (54%).

Finalmente, sobre la composición por sexo, 58% de los encuestados en las viviendas fue mujer y 42%, hombre. En la municipalidad de Centro el porcentaje de mujeres entrevistadas fue mayor (64%), mientras que en La Magdalena Contreras (56%) y Monterrey (55%) fue similar. En la siguiente sección se presentan los resultados del análisis cuantitativo.

## Discusión de resultados

El modelo de este trabajo se instrumentó en dos ecuaciones: la primera intenta explicar la decisión de beber (1) o no beber (0) agua de la llave en función de las siguientes variables: satisfacción con el servicio de agua (satisf); percepción de la calidad del agua (agua\_pura); antecedente de enfermedad relacionada con el agua en algún habitante de la vivienda (enfermedad); número de años residiendo en la vivienda actual (antig\_viv); disponibilidad conjunta de al menos un auto y conexión a internet en la vivienda (auto\_internet); y sexo del entrevistado (sexo).

La segunda ecuación define la satisfacción con los servicios (satisf), en función de las variables: percepción de la calidad del agua (agua\_pura); continuidad diaria del servicio del agua (agua\_continua); una presión adecuada del agua de la llave (agua\_presion); número de años residiendo en la vivienda actual (antig\_viv); y dos variables dicotómicas para registrar si la vivienda se encuentra en el municipio de La Magdalena Contreras (mun\_1) o en Centro (mun\_3). La inclusión de estas dos variables dicotómicas permite evaluar el efecto indirecto de las características locales (p.e. evaluación del gobierno, características climáticas, percepción de riesgo por fenómenos naturales, entre otras) en la decisión de beber agua de la llave a través de su influencia en la satisfacción con el servicio. Los coeficientes que resultan permiten comparar ese efecto entre, por un lado, Centro y Monterrey; y por el otro, La Magdalena y Monterrey.

En la Tabla 2 se presentan los coeficientes para cada variable y su nivel de significancia. Los resultados se reportan separados para cada una de las dos ecuaciones descritas anteriormente.

**TABLA 2 | Resultados del modelo *probit* recursivo bivariado**

Log likelihood = -1453,8533      Wald chi2(14) = 1267,78      Prob > chi2 = 0,0000				
N=1,648	ECUACIÓN 1: VARIABLE DEPENDIENTE "BEBE AGUA DE LA LLAVE" (BB_AGUA)		ECUACIÓN 2: VARIABLE DEPENDIENTE "SATISFACCIÓN CON EL SERVICIO DE AGUA" (SATISFF)	
	COEF	STAD. ERR.	COEF.	STD. ERR.
_cons	-2,080282	,1227814	,1340795	,1578365
satisf	1,688847***	,0951751	n.a.	n.a.
enfermedad	-,3818175*	,198459	n.a.	n.a.
agua_pura	,8295758***	,1249397	,6274734***	,0930516
agua_presión	n.a.	n.a.	-,3311346***	,0814885
agua_continua	n.a.	n.a.	,7633565***	,0926008
sexo	-,0096847	,0710553	-,0229478	,0730382
antig-viv	,0029787	,0020704	-,0054841**	,0022164
auto_internet	-,3239573***	,0721784	,066569	,0746989
mun_1	n.a.	n.a.	-,6265859***	,0871356
mun_3	n.a.	n.a.	-,8247844***	,1114125
Wald test of rho=0: chi2(1) = 83.4771 Prob > chi2 = 0.0000				

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

SIMBOLOGÍA: \* SIGNIFICATIVO AL 90% | \*\* SIGNIFICATIVO 95% | \*\*\* SIGNIFICATIVO 99%.

El primer resultado de interés en la Tabla 2 es que la mayoría de las variables explicativas para cada ecuación resultaron estadísticamente significativas y con el signo esperado teóricamente; por ejemplo, la satisfacción con el servicio se espera que influya positivamente en la posibilidad de beber agua, y una percepción positiva de la calidad del agua se espera que influya positivamente en el grado de satisfacción. El segundo resultado general importante es que la prueba *Wald* para la hipótesis nula ( $H_0$ ), según la cual no existe endogeneidad de la variable dependiente en la segunda ecuación, se rechaza con 99% de confianza ( $\rho=83,4771$ , prob.  $\chi^2=0,0000$ ); por lo tanto, se debe asumir que existe una correlación entre la decisión de beber agua de la llave y la satisfacción con el servicio.

Los coeficientes obtenidos no tienen una interpretación económica directa en el caso de regresiones *probit*, como en el caso de una regresión lineal simple (Filippini et al., 2018; Hasebe, 2013). No obstante, un primer indicador de su efecto es el signo de cada coeficiente. En la primera ecuación, el coeficiente para la variable “satisfacción con el servicio de agua” tiene un signo positivo; esto es, un encuestado que haya manifestado estar satisfecho con el servicio del agua tiene una mayor probabilidad de decidir beber agua de la llave. En contraste, un antecedente de enfermedad relacionada con el agua en algún habitante de la vivienda afecta negativamente la probabilidad de beber agua de la llave. La disponibilidad de automóvil e internet en la vivienda tiene un efecto negativo; esto es, a mejor nivel socioeconómico es menos probable que se decida beber agua de la llave, manteniendo las demás variables constantes. Las variables sexo y antigüedad en la vivienda resultaron estadísticamente no significativas, lo cual implica que el tiempo de residencia o si el habitante de la vivienda es hombre o mujer no influye en la decisión de beber agua de la llave.

En cuanto a la segunda ecuación, satisfacción con el servicio, los factores analizados tienen el signo esperado, y excepto sexo y auto/internet, los demás coeficientes son significativos. La calidad percibida del agua (agua\_pura) y los aspectos operativos (continuidad y presión adecuada) tienen efectos positivos en la satisfacción con el servicio. La antigüedad en la vivienda resulta con signo negativo, aunque con un coeficiente pequeño; esto significa que a mayor número de años residiendo en la vivienda, hay un efecto pequeño pero negativo en la probabilidad de sentirse satisfecho con el servicio. Finalmente, si el encuestado reside en los municipios La Magdalena Contreras (mun\_1) o Centro (mun\_3) tiene menos probabilidad de sentirse satisfecho con el servicio del agua comparado con los residentes en Monterrey.

Para estimar el efecto de la satisfacción con el servicio en la decisión de beber agua de la llave, se estima el efecto promedio de tratamiento (ATE por sus siglas en inglés, *Average Treatment Effect*).<sup>3</sup> La estimación del ATE resultó en ,4356 (error estándar de ,02626). La interpretación de este dato es que, en promedio, un encuestado que se encuentre satisfecho con el servicio de agua tiene una probabilidad de 43% más de beber agua de la llave con respecto a otro que se encuentra insatisfecho,

3 El ATE se define técnicamente como la diferencia entre la probabilidad marginal de éxito del resultado (beber agua de la llave) dado el éxito del tratamiento (satisfacción con el servicio) y la probabilidad marginal de éxito del resultado dado el fracaso del tratamiento (Coban, 2022). En términos empíricos, es la diferencia en la probabilidad de beber agua de la llave de alguien que se encuentra satisfecho con el servicio comparado con alguien que no lo está.

con los demás aspectos incluidos constantes. Se puede concluir que la satisfacción con el servicio tiene, entonces, un peso relevante en la probabilidad de beber agua de la llave.

Se obtuvieron también: la probabilidad conjunta de que un habitante decida beber agua de la llave y esté satisfecho con el servicio (prob1\_1); la probabilidad condicional de que un habitante decida beber agua de la llave, dado que se encuentra satisfecho con el servicio de agua (prob\_cond1); y la probabilidad de que un habitante no beba agua de la llave ni se encuentre satisfecho con el servicio del agua (prob\_0\_0). En la Tabla 3 se reportan las estimaciones promedio para los tres municipios y para cada uno por separado. Los resultados de la Tabla 3 en la columna titulada Promedio reportan que, en promedio, un habitante de cualquiera de las tres zonas tiene un 25% de probabilidad conjunta de beber agua de la llave y sentirse satisfecho con su servicio de agua. En cuanto a los que se declaran satisfechos con el servicio, probabilidad condicional, tienen un 31% de probabilidad de decidir beber agua de la llave. Finalmente, en promedio un habitante de las tres municipalidades tiene una probabilidad de 35% de no sentirse satisfecho y de no beber agua de la llave. Al comparar los resultados individuales para cada municipio, se observan algunas diferencias importantes en las probabilidades estimadas.

**TABLA 3 | Probabilidades combinadas promedio para las tres zonas urbanas y por municipalidad de beber agua de la llave y manifestarse satisfecho con el servicio de agua**

MUNICIPIO/ PROBABILIDAD	PROMEDIO		LA MAGDALENA N=537		MONTERREY N=581		CENTRO N=534	
	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.	Mean	Std. Dev.
prob1_1	0,26	0,24	0,20	0,18	0,50	0,13	0,05	0,11
prob_cond_1	0,31	0,26	0,28	0,23	0,55	0,13	0,08	0,16
prob0_0	0,35	0,28	0,39	0,25	0,06	0,09	0,64	0,22

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

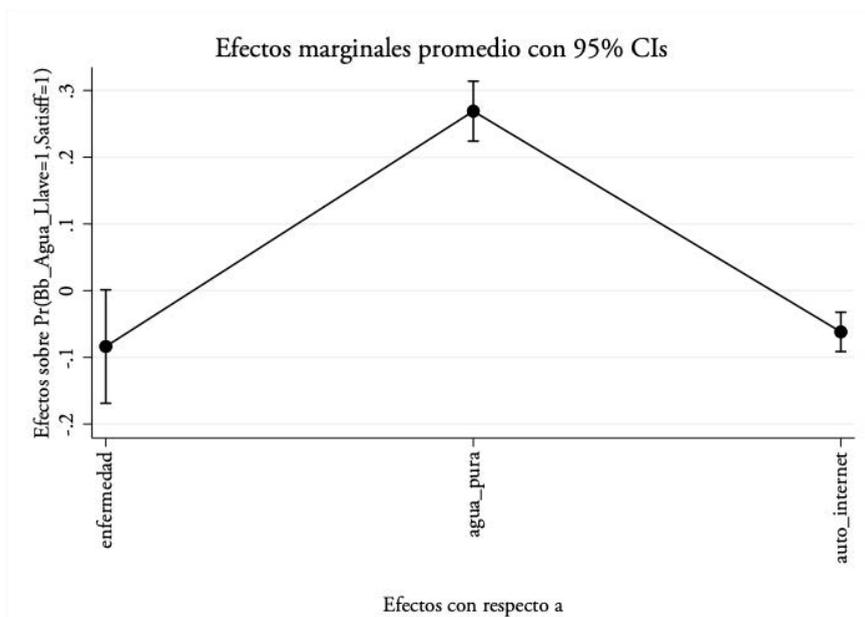
Mientras que un habitante de Monterrey tiene prácticamente 50% de probabilidad de estar satisfecho con el servicio y beber agua de la llave, en La Magdalena Contreras solo uno de cada cinco habitantes se mostrará satisfecho y beberá agua de la llave (20%), y los habitantes de Centro tendrán una probabilidad muy baja (5%). Algo similar ocurre con la probabilidad condicionada de beber agua de la llave: un habitante de Monterrey que se encuentra satisfecho tiene 55% de probabilidad de beber agua de la llave, mientras que en La Magdalena Contreras un habitante satisfecho con el servicio tendrá una probabilidad de 28% de beber agua de la llave, y en Centro menos de uno de cada diez habitantes satisfechos (8%) beberá agua de la llave, aun cuando se muestre satisfecho con el servicio. En contraste y de manera consecuente, la mayor probabilidad de no estar satisfecho con el servicio ni beber agua de la llave se registra en Centro, con el 64%, mientras que en La Magdalena se estima una probabilidad de 39%, y en Monterrey sus habitantes tienen una

probabilidad solamente de 6% de manifestarse insatisfechos con el servicio de agua y no beber agua de la llave.

En la Figura 2 se muestran los efectos que tienen las variables independientes que fueron estadísticamente significativas para explicar la decisión de beber agua de la llave y sentirse satisfechos con el servicio de agua. El mayor efecto lo genera la variable sobre la calidad del agua (*agua\_pura*): si un encuestado percibe que el agua es pura, se incrementa la posibilidad de estar satisfecho y beber agua de la llave en 26%. Tomados en conjunto, la satisfacción con el servicio y la percepción de la calidad del agua explican una parte sustantiva del incremento en la probabilidad de decidir tomar agua de la llave y sentirse satisfecho.

Por otro lado, si el encuestado ha tenido la experiencia de alguien en su vivienda que haya tenido una enfermedad relacionada con el agua, la probabilidad de beber agua de la llave y sentirse satisfecho se reduce 8%. El efecto de la disponibilidad de vehículo y acceso a internet en la vivienda resultó en un 6% menos de probabilidad de manifestarse satisfecho con el servicio y de beber agua de la llave.

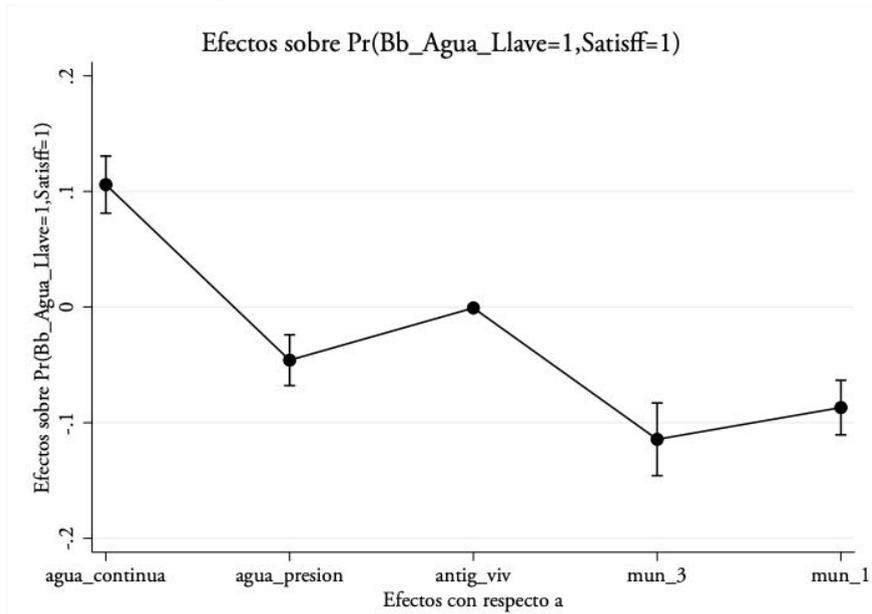
**FIGURA 2 | Efectos promedio totales sobre la probabilidad de beber agua de la llave y manifestarse satisfecho**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Con respecto a la segunda ecuación, se reporta enseguida una figura que muestra los efectos de las variables explicativas de la satisfacción con el servicio. Dado que solo se incluyen en la segunda ecuación, esos son también los efectos totales en la decisión de beber agua de la llave.

**FIGURA 3 | Efectos marginales promedio indirectos sobre la probabilidad de beber agua de la llave y manifestarse satisfecho**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La Figura 3 muestra que el mayor efecto negativo indirecto, mediante su influencia en la satisfacción del encuestado, es la ubicación de la vivienda en el municipio de Centro (-,1144), lo cual revela la importancia del contexto local. En contraste, la continuidad en el servicio tiene una influencia positiva (,1058). Si se presentan problemas de presión, hay una menor probabilidad de sentirse satisfecho (-,0459). La ubicación de la vivienda en La Magdalena Contreras tiene también un efecto negativo, en comparación con las viviendas localizadas en Monterrey (-,0869). En cuanto a años de residencia en la vivienda actual, aunque su efecto es negativo, es muy bajo, prácticamente cero (-.0007). En aspecto operativos, la continuidad en el servicio es importante para mejorar la satisfacción con el servicio y promover el uso del agua para beber. Sin embargo, este efecto es menor que el efecto negativo de que la vivienda esté localizada en el municipio de Centro, Tabasco.

### Conclusiones

En este análisis comparativo se muestra que no se debe asumir que la población con acceso al servicio de agua en su vivienda lo aprovecha efectivamente para cubrir sus necesidades básicas de agua para beber. Los resultados de este trabajo permiten identificar factores específicos que explican la decisión de las personas de beber o no beber agua de la red pública en México. Una primera contribución de este trabajo es de tipo metodológico, al realizar el primer análisis cuantitativo de este fenómeno en

el país. Un segundo aporte es derivar algunas recomendaciones de política pública. Se determina que tanto una buena percepción de la calidad del agua como la satisfacción con los aspectos operativos del servicio, son factores importantes para que los habitantes de zonas urbanas decidan beber agua de la llave y así contar con agua asequible para asegurar su salud. Es importante que los habitantes de zonas urbanas reciban información periódica y confiable sobre la calidad del agua de la llave que les permita valorar si el agua de la que disponen en su vivienda es segura para beber. Sin embargo, esta información debe ser respaldada por una calidad efectiva del agua pues, como se evidenció en este trabajo, una experiencia negativa, como un antecedente de enfermedad en la vivienda, también influye en la decisión de beber agua de la llave o no hacerlo. Por lo tanto, debe regularse de manera efectiva que el agua suministrada cumpla con la norma y sea segura para la salud.

Se requiere también asegurar la continuidad del servicio y una presión adecuada del agua de la llave. Consecuentemente, es necesario diseñar políticas públicas que prioricen la inversión en el funcionamiento eficiente de los sistemas de distribución. Una regulación efectiva en aspectos operativos como la continuidad del servicio y una presión adecuada del agua, son condiciones necesarias para promover el uso efectivo del servicio.

La comparación de los tres casos de estudio de este trabajo muestra que los aspectos territoriales locales afectan la percepción del riesgo en la calidad del agua. Es probable que la presencia de eventos territoriales que pueden alterar la cantidad o la calidad del agua incrementen la percepción de riesgo. Como los resultados obtenidos muestran, la ubicación en el municipio de Centro incrementa la probabilidad (11%) de no sentirse satisfecho y no beber agua de la llave, cuando se compara con los habitantes de Monterrey. Algo similar ocurre en el caso de La Magdalena Contreras, aunque el efecto en la probabilidad es menor (8%). Aquí es importante notar que los efectos locales pueden cambiar rápidamente. Debido a que la encuesta para este trabajo se aplicó en 2018, no capta los cambios recientes. Por ejemplo, un periodo de sequía extraordinaria en el noreste de México en los primeros meses del 2022 trajo como consecuencia para el área metropolitana de Monterrey que se suspendiera de manera programada el servicio de agua por zonas, al menos un día a la semana, así como la disminución de la presión en redes durante la noche. En consecuencia, es muy probable que las diferencias entre los tres casos cambien si esa situación persiste.

Por otro lado, el hecho de que una mayor probabilidad de no beber agua de la llave y no sentirse satisfecho con el servicio de agua se observe en los dos municipios con mayor porcentaje de población en situación de pobreza, implica tanto una mayor afectación potencial a la salud como un mayor gasto de la población con menores ingresos, por tener que acceder a alternativas más caras que el agua de la llave para beber.

El hallazgo de que la disponibilidad de un vehículo combinado con el acceso a internet en la vivienda se asocia con un efecto negativo en la probabilidad de beber agua de la llave y sentirse satisfecho con el servicio, sugiere que el segmento de mayores ingresos tiene mejores posibilidades de acceder a alternativas para no beber agua directamente de la llave (filtros, agua de garrafón, bebidas endulzadas, entre otros).

Una política pública eficaz debe asegurar, mediante una regulación efectiva, la calidad del agua suministrada, así como un servicio de agua confiable, para cumplir con el derecho humano al agua, principalmente en zonas con población en situación de pobreza. De otra forma, la población urbana pobre en México continuará optando por no beber agua de la llave y tendrá que recurrir a alternativas costosas, como el agua embotellada, que afectan su salud y el medioambiente.

### Referencias bibliográficas

- Arriaga-Medina, J. A. & Piedra-Miranda A. G. (2021). Water consumption practices in university campuses. The experience of the National Autonomous University of Mexico. *Water Sci Technol*, 84(5), 1125-1135. <https://doi.org/10.2166/wst.2021.306>
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2010). *Informe Final. Encuesta de Consumo de Agua Embotellada* (encuesta llevada a cabo por Pulso Mercadológico, financiada por el BID). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://events.iadb.org/calendar/event/15860/documents>
- Bautista-Sosa, G. (2013). La ciudad de Villahermosa y su relación con los cuerpos de agua: su decadente sistema de cárcamos y alcantarillado. *Historias Patrias*, 1(2), 10-13. <https://revistas.ujat.mx/index.php/ecosoc/article/view/515/430>
- Bontemps, C. & Nauges, C. (2010). To drink or not to drink (tap water)? The impact of environmental quality on consumer's choices. *INRA Sciences Sociales. Research in Economics and Rural Sociology*, (2). <https://ageconsearch.umn.edu/record/150547/>
- Coban, M. (2022). RBIPROBIT: Stata module to estimate recursive bivariate probit regressions. [Source Code]. <https://github.com/cobanomics/rbiprobit>
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). (2019). Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2021). *Medición de la pobreza en los municipios de México*. <https://municipal-coneval.hub.arcgis.com/pages/pobreza>
- Consejo Nacional de la Población (CONAPO). (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*. Secretaría de Desarrollo Social-CONAPO-INEGI. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825010048/702825010048\\_1.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/historicos/1329/702825010048/702825010048_1.pdf)
- Doria, M. (2010). Factors influencing public perception of drinking water quality. *Water Policy*, 12, 1-19. <https://doi.org/10.2166/wp.2009.051>
- Doria, M., Pidgeon, N. & Hunter, P. R. (2009). Perceptions of drinking water quality and risk and its effect on behaviour: a cross-national study. *Science of The Total Environment*, 407(21), 5455-5464. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2009.06.031>
- Dupont, D. (2005). Tapping into consumers' perceptions of drinking water quality in Canada: Capturing customer demand to assist in better management of water resources. *Canadian Water Resources Journal / Revue canadienne des ressources hydriques*, 30(1), 11-20. <https://doi.org/10.4296/cwrj300111>

- Espinosa-García, A. C., Díaz-Ávalos, C., González-Villarreal, F. J., Val-Segura, R., Malvaez-Orozco, V. & Mazari-Hiriart, M. (2015). Drinking water quality in a Mexico City university community: perception and preferences. *EcoHealth*, 12(1), 88-97. <https://doi.org/10.1007/s10393-014-0978-z>
- Ezcurra, E., Mazari, M., Pisanty-Baruch, I. & Aguilar, G. (2006). *La cuenca de México. Aspectos ambientales críticos y sustentabilidad*. Fondo de Cultura Económica.
- Fawell, J. K. & Miller, D. G. (1992). Drinking water quality and the consumer. *Water and Environment Journal*, 6(6), 726-732. <https://doi.org/10.1111/j.1747-6593.1992.tb00726.x>
- Filippini, M., Greene, W. H., Kumar, N. & Martínez-Cruz, A. L. (2018). A note on the different interpretation of the correlation parameters in the Bivariate Probit and the Recursive Bivariate Probit. *Economics Letters*, 167, 104-107. <https://doi.org/10.1016/j.econlet.2018.03.018>
- Fondo de Agua Metropolitano de Monterrey (FAMM). (2018). *Plan Hidrico Nuevo León 2050*. <http://famm.mx/wp-content/uploads/2018/10/Plan-H%C3%ADdrico-NL-2050.pdf>
- Gómez-Reyes, E. & Tapia-Silva, F. O. (2020). Caracterización hidrológica de las subregiones de estudio. En I. Aguilar Benitez (Coord.), *La gestión de los usos del agua en tres subregiones hidrológicas: Río San Juan, Valle de México y Bajo Grijalva* (pp. 21-54). El Colegio de la Frontera Norte.
- Greene, W. H. (2018). *Econometric Analysis* (8<sup>th</sup> ed.). Pearson.
- Grupper, M. A., Schreiber, M. E. & Sorice, M. G. (2021). How perceptions of trust, risk, tap water quality, and salience characterize drinking water choices. *Hydrology*, 8(1), 49. <http://dx.doi.org/10.3390/hydrology8010049>
- Hasebe, T. (2013). Marginal effects of a bivariate binary choice model. *Economics Letters*, 121, 298-301. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.econlet.2013.08.028>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2016). *Anuario estadístico y geográfico de Tabasco 2016*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020a). *Censo de Población y Vivienda 2020. Presentación de resultados*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020\\_Principales\\_resultados\\_ejecutiva\\_EUM.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/Censo2020_Principales_resultados_ejecutiva_EUM.pdf)
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2020b). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2019. Principales resultados*. [https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019\\_principales\\_resultados.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2019/doc/encig2019_principales_resultados.pdf)
- Jiménez Cisneros, B., Gutiérrez Rivas, R., Maraón Pimentel, B. & González Reynoso, A. (Coords.). (2011). *Evaluación de la política de acceso al agua potable en el Distrito Federal*. UNAM. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad. Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal; Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Instituto de Investigaciones Económicas; Academia Mexicana de Ciencias.
- Jones, A. Q., Dewey, C. E., Doré, K., et al. (2006). Public perceptions of drinking water: a postal survey of residents with private water supplies. *BMC Public Health*, 6, 94. <https://doi.org/10.1186/1471-2458-6-94>
- LeChevallier, M. W., Gullick, R. W., Karim, M. R., Friedman, M. & Funk, J. E. (2003). The potential for health risks from intrusion of contaminants into the distribution system from pressure transients. *Journal of Water and Health*, 1(1), 3-14. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/15384268/>

- Manwaring, J. F., Zdep, S. M. & Sayre, I. M. (1986). Public attitudes toward water utilities. *Journal American Water Works Association*, 78, 34-40. <https://doi.org/10.1002/j.1551-8833.1986.tb05761.x>
- McSpirit, S. & Reid, C. (2011). Residents' perceptions of tap water and decisions to purchase bottled water: A survey analysis from the Appalachian, Big Sandy Coal Mining Region of West Virginia. *Society & Natural Resources: An International Journal*, 24(5), 511-520. <https://doi.org/10.1080/08941920903401432>
- Montero, D. (2019). Instituciones y actores. Un enfoque alternativo para entender el consumo de agua embotellada en México. Colección Humanidades, Edit. Tirant Lo Blanch.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2011). *Greening household behaviour: The role of public policy*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096875-en>
- Rivera, J. A., Muñoz-Hernández, O., Rosas-Peralta, M., Aguilar-Salinas, C. A., Popkin, B. M. & Willett, W. C. (2008). Consumo de bebidas para una vida saludable: recomendaciones para la población mexicana. *Salud Pública de México*, 50(2), 173-195. <http://www.scielo.org.mx/pdf/spm/v50n2/11.pdf>
- Sajjadi, S. A., Alipour, V., Matlabi, M. & Biglari, H. (2016). Consumer perception and preference of drinking water sources. *Electronic Physician*, 8(11), 3228-3233. <https://doi.org/10.19082/3228>
- Secretaría de Economía. (2022a). *DataMéxico. Indicadores de pobreza y carencias sociales*. <https://datamexico.org/es/profile/geo/la-magdalena-contreras#equidad-pobreza>
- Secretaría de Economía. (2022b). *DataMéxico. Indicadores de pobreza y carencias sociales*. <https://datamexico.org/es/profile/geo/monterrey?povertySelector=deprivationOption#equidad-pobreza>
- Secretaría de Economía. (2022c). *DataMéxico. Indicadores de pobreza y carencias sociales*. <https://datamexico.org/es/profile/geo/villahermosa#equidad-pobreza>
- Secretaría de Salud. (2018). *Informes Semanales para la Vigilancia Epidemiológica. Enfermedades Diarreas Agudas (EDA)*. <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/direccion-general-de-epidemiologia-informes-semanales-para-la-vigilancia-epidemiologica>
- Triplett, R., Chatterjee, C., Johnson, C. K. & Ahmed, P. (2019). Perceptions of Quality and Household Water Usage: A Representative Study in Jacksonville, FL. *International Advances in Economic Research*, 25, 195-208. <https://doi.org/10.1007/s11294-019-09735-6>
- Turgeon, S., Rodriguez, M. J., Thériault, M. & Levallois, P. (2004). Perception of drinking water in the Quebec City region (Canada): the influence of water quality and consumer location in the distribution system. *Journal of Environmental Management*, 70(4), 363-373. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2003.12.014>
- Unda Opazo, F. (2020). La infraestructura del agua potable y alcantarillado frente a los terremotos. *AUCA: Arquitectura Urbanismo Construcción Arte*, (49), 39-41. <https://revistapolitica.uchile.cl/index.php/AUCA/article/view/60056>
- Vásquez, W. F., Mozumder, P., Hernández-Arce, J. & Berrens, R. P. (2009). Willingness to pay for safe drinking water: Evidence from Parral, Mexico. *Journal of Environmental Management*, 90(11), 3391-3400. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2009.05.009>
- Zubicaray, G., Brito, M., Ramírez Reyes, L., García, N. & Macías, J. (2021). *Las ciudades mexicanas: tendencias de expansión y sus impactos*. Coalition for Urban Transitions. <https://urbantransitions.global/es/publication/las-ciudades-mexicanas>

# Circulación del concepto de Smart Cities en Chile: implicancias para nuevas formas de planificación urbana y gobernanza

*Constanza Ulriksen.* Universidad de Chile, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | Si bien en Chile el concepto de Smart Cities (sc) ha atraído cada vez más la atención de la academia, así como de los sectores público y privado, surge la necesidad de comprender qué significa el término y qué implicancias está teniendo en las nuevas formas de gobernanza y planificación urbana. A partir del enfoque de movilidad de políticas, esta investigación busca responder cómo circulan las ideas propias del concepto de sc en Chile. Haciendo uso de métodos mixtos (etnografía de eventos y análisis de la red social Twitter), se muestra que el concepto circula por circuitos con gran participación de empresas privadas y liderado por instituciones públicas económicas vinculadas a los ámbitos de innovación y transformación digital. A diferencia de lo que afirman algunos autores, el concepto no se estaría posicionando como “un nuevo tipo de urbanismo” o una “nueva política urbana”, sino que representaría una narrativa urbana para el desarrollo de industrias tecnológicas en la ciudad.

**PALABRAS CLAVE** | movilidad, política urbana, imaginarios urbanos.

**ABSTRACT** | *Although in Chile the concept of Smart Cities (sc) has attracted more and more attention from academia, as well as from the public and private sectors, there is a need to understand what the term means and what implications it is having in new ways of governance and urban planning. Based on the policy mobility approach, this research seeks to answer how the ideas of the sc concept circulate in Chile. Using mixed methods (ethnography of events and analysis of the social network Twitter), it is shown that the concept circulates through circuits with a large participation of private companies and led by public economic institutions linked to the fields of innovation and digital transformation. Contrary to what some authors affirm, the concept would not be positioning itself as “a new type of urbanism” or a “new urban policy”, but rather it would represent an urban narrative for the development of technological industries in the city.*

**KEYWORDS** | *mobility, urban policy, urban imaginary.*

Recibido el 26 de julio de 2022, aprobado el 29 de agosto de 2022.  
E-mail: culriksen@uchilefau.cl

## Introducción

El concepto de Smart Cities (sc) se ha convertido en un tema central en el desarrollo urbano contemporáneo y en la visión del futuro urbano, asociado a una ciudad eficiente, tecnológicamente avanzada, “verde” y socialmente inclusiva (Vanolo, 2014). La preocupación central tras el discurso de las sc es el crecimiento de las ciudades y los desafíos que ello trae consigo, frente a los cuales dicho discurso propone la tecnología como principal mecanismo de resolución. Las ideas que constituyen este planteamiento representan una tendencia global que circula desde hace varios años y que se ha posicionado como una forma de problematizar e intervenir la ciudad, aunque ello ha ocurrido de manera más prominente en Europa, Australia y América del Norte que en el resto de las regiones (Whathne & Haarstad, 2020).

Si bien en Chile el término sc ha atraído cada vez más la atención de la academia, así como de los sectores público y privado, surge la necesidad de comprender qué significa y qué implicancias está teniendo en las nuevas formas de gobernanza y planificación urbana. Al respecto, se estaría dando una nueva gobernanza urbana en la cual el Estado es un componente más, desplazado de su rol tradicional de planificador por consultores externos, empresas y sociedad civil, que surgen como nuevos actores en la toma de decisiones y en la producción de políticas urbanas. En síntesis, el concepto de sc se estaría posicionando como un “nuevo tipo de urbanismo” o urbanismo “smart” (Marvin et al., 2016).

En este contexto, este artículo busca responder la pregunta por cómo circulan las ideas propias del concepto de sc en Chile. A partir del enfoque de movilidad de políticas (Cochrane & Ward, 2012; McCann & Ward, 2011, 2012; Temenos & McCann, 2013), se explora la manera como se movilizan las ideas en torno al concepto de sc, quiénes son los agentes en su circulación, qué procesos de apropiación y adaptación se producen, identificando movilidades, inmovilidades y mutaciones.

La investigación tras este artículo utiliza métodos mixtos, combinando un estudio etnográfico de eventos de sc con un análisis de la red social Twitter. Este uso de métodos mixtos para el estudio de la circulación del concepto de sc se ha identificado como una novedad en la materia y pretende ser un aporte metodológico a los debates en torno a la difusión de políticas.

En los resultados se descubre, primero, que la electromovilidad es la “dimensión estrella” del discurso de las sc en Chile. Segundo, que la innovación es el principal motor y ámbito desde el cual circula el concepto de sc, el cual se encuentra vinculado a actores públicos específicos ligados al ámbito del fomento productivo y la transformación digital, como son la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Fundación País Digital (FPD). Tercero, que el ámbito urbano y los actores vinculados a él son parte de las inmovilidades del concepto. Organismos como el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) están ausentes de la circulación del concepto sc, al igual que los municipios, los cuales tienen un rol pasivo en tanto clientes de servicios tecnológicos. Los habitantes no son parte de la conversación.

En este último sentido, si bien existen autores que la denominan “Smart City Policy” (Wiig, 2015) o “nueva política urbana” (Whathne & Haarstad, 2020), este artículo argumenta que el concepto de sc en Chile no representa un nuevo tipo de

urbanismo o un nuevo “modelo” de desarrollo urbano, sino una narrativa urbana para el desarrollo de industrias tecnológicas en la ciudad. De hecho, el concepto circula no por redes estatales vinculadas al urbanismo, sino por circuitos con una gran participación de empresas privadas y liderado por instituciones públicas del área de la economía presentes en los ámbitos de innovación y transformación digital.

El texto comienza situando el concepto de sc en la literatura actual. Se discute luego por qué dicha noción no logra transformarse en política urbana en Chile, identificando a la gobernanza como motivo central en ello. En la sección de Smart Cities y movilidad de políticas, se describe el enfoque del estudio y las razones que motivan el uso de métodos mixtos. En la siguiente sección, sobre metodología, se especifican los métodos utilizados, así como las razones por las cuales la combinación y complementación de Big Data y datos cualitativos “a pequeña escala” logran alcanzar mayor profundidad y significado (Ardèvol, 2016; Ford, 2014). A continuación, se muestran algunos de los resultados más importantes derivados tanto de la etnografía de eventos de sc como del análisis de Twitter, mostrando cómo la iteración entre ambos ha permitido revelar realmente desde dónde circula el concepto. Finalmente, en las conclusiones se reflexiona sobre las implicancias de la circulación del concepto de sc en las políticas públicas en Chile, además de señalarse las limitaciones del estudio y las posibilidades de futuras investigaciones en la materia.

### **Smart Cities: un concepto controversial**

Una extensa literatura surgida en los últimos años concuerda en que no existe una definición común de sc (Angelidou, 2014; Cocchia, 2014; Grossi & Pianezzi, 2017), reconociendo la ambigüedad del término (Anthopoulos, 2017; Wang, 2017). Señalado como una utopía urbano-tecnológica (Duque, 2016; Townsend, 2013) o un imaginario urbano, eslogan o leitmotiv (Söderström et al., 2014; Wiig, 2015), existe consenso en que el concepto de sc representa un discurso contemporáneo en torno a la gestión y al desarrollo de las ciudades que promueve el uso de la tecnología para dar solución a diversos problemas urbanos, prometiendo un estilo de vida más saludable para sus habitantes (Hollands, 2014; Jirón et al., 2021). Sus defensores agregan, además, que los beneficios de adoptar tecnologías son múltiples, puesto que ellas son científicas, objetivas, de sentido común y de naturaleza apolítica (Kitchin, 2015).

Por su parte, los detractores del discurso de las sc critican su visión empresarial y neoliberal de la ciudad (Brenner & Theodore, 2002), así como su reduccionismo tecnológico (Greenfield, 2013; Hollands, 2014). En el Smart Urbanism (Luque-Ayala & Marvin, 2015; Marvin et al., 2016), el motor sería la creciente competitividad entre ciudades, la cual acentúa las tendencias globales de reestructuración capitalista de los años noventa que posicionaron a las ciudades como centros de mando y control de la acumulación (Brenner & Theodore, 2005).

Por otro lado, estudios críticos señalan que la utopía de la sc a menudo entra en conflicto con sus aspiraciones cuando se la intenta traducir en la práctica (Grossi & Pianezzi, 2017) y que, incluso, el discurso de las sc distrae la atención de problemas urbanos estructurales (Wiig, 2015), lo que autores en Chile han llegado a denominar

“efecto placebo urbano” (Jirón et al., 2021). Watson (2014) también ha señalado el marcado contraste entre la imagen de las ciudades africanas impulsada por el discurso de la sc y las circunstancias reales de la población, siendo el resultado de estas fantasías el aumento de las desigualdades sociales y la marginación.

### **Smart Cities: ¿nueva política urbana o narrativa urbano-tecnológica?**

#### **Una cuestión de gobernanza**

Si bien existen autores que la denominan directamente “smart city policy” (Wiig, 2015) o “nueva política urbana” (Wathne & Haarstad, 2020), no se cuestionan si es pertinente considerar el concepto de sc como una política urbana. Este artículo argumenta, en cambio, que en Chile el concepto no representa un “modelo” de desarrollo urbano, sino un imaginario urbano para promover industrias tecnológicas. Autores como Fernández González (2016) hablan incluso de “mitos narrativos de la sc”, un imaginario discursivo y práctico que “remite a una serie de conceptos teóricos y supuestos beneficios con fuertes implicaciones en la configuración de las políticas urbanas” (p. 4), pero que no logran transformarse en política urbana, al menos en Chile. Otros autores, como Ameel (2021), la identifican como una narrativa *de* planificación urbana y no *en* la planificación urbana, señalando que, si bien el término es usado en proyectos Smart, no se incluye en ningún documento relevante de planificación urbana.

Por otra parte, existen dos elementos que caracterizan una política pública. Primero, en los procesos de decisión de políticas la heterogeneidad de actores es fundamental. No obstante, en el caso de las sc, si bien plantean crear una gobernanza inclusiva, apolítica y eficiente, los actores involucrados en la toma de decisiones distan de ser diversos. Los que más participan son las empresas; los ciudadanos están ausentes de la discusión (Hollands, 2014; Jirón et al., 2021; Vanolo, 2014). El nuevo modelo de gobernanza urbana “más allá del Estado” (Swyngedouw, 2005) de las sc declara ser más eficiente que los sistemas tradicionales para gobernar las instituciones públicas, proceso que llevarían a cabo empresas de cuya agenda no forman parte problemas como la desigualdad social, la segregación, el acceso a la vivienda, etc.

Segundo, una política urbana es siempre fruto de negociaciones en un mosaico de intereses e ideologías contrapuestas. La narrativa de las sc, en cambio, apela a una objetividad que ofrecen los datos masivos y la tecnología, y que la transforma en un ejercicio de despolitización. El debate se obvia en nombre de un pragmatismo que valora las inversiones rápidas, los acuerdos y la falta de información a la ciudadanía (Fernández González, 2016). Como señala Hollands (2014, p. 70), los ciudadanos se presentan a menudo como barreras en la carrera corporativa hacia la sc y, más bien, en esa perspectiva necesitan ser educados sobre los beneficios que las tecnologías de la información pueden brindar.

Problemas invisibilizados, actores sociales excluidos y un debate político arrinconado son fuertes implicancias en la gobernanza urbana que conlleva la puesta en escena de la narrativa de las sc. En esta, los problemas urbanos son tratados desde un horizonte pospolítico y de gubernamentalidad inteligente, puesto que solo se consideran aquellas dificultades que son solucionables por parte de la tecnología. La gobernanza que define a la sc es de carácter más bien empresarial (Harvey, 1989),

según la cual se hace ciudad para unos pocos, generalmente los ciudadanos y administraciones locales que pueden pagar por la tecnología ofrecida. La suposición subyacente del paradigma de la sc es que “resolver los problemas sociales no es simplemente una cuestión de desarrollar buenas políticas, sino mucho más una cuestión de gestión, de organizar una fuerte colaboración entre el gobierno y otros *stakeholders*” (Meijer & Bolívar, 2016, p. 394).

### Smart Cities y movilidad de políticas

Si bien este artículo argumenta que el concepto de sc no puede ser considerado una política urbana –por lo que el enfoque de movilidad de tales políticas no sería pertinente para estudiar su circulación–, el enfoque de *policy mobility* se inserta en una perspectiva teórica más amplia de *movilidad*, la cual refiere al movimiento de personas, bienes e ideas y al hecho de que el mundo se construye a partir del movimiento, poniendo en duda las visiones estáticas (Sheller & Urry, 2006). En el área de los estudios urbanos, esta perspectiva de la movilidad ha implicado cambios importantes en términos teóricos y metodológicos, puesto que el análisis de los fenómenos urbanos ha sido tradicionalmente estático. En general ha estado asociado a lugares, excluyendo no solo el movimiento de personas en la ciudad, sino también otras formas de movimiento, como lo son los procesos de circulación de modelos de políticas urbanas (McCann & Ward, 2012), a los que se debiesen agregar narrativas *de lo urbano* (Ameel, 2021), como en el caso del concepto de sc.

Por otro lado, es importante diferenciar entre el enfoque de movilidad de políticas y el de transferencia de políticas. En el enfoque de *policy mobility* (Cochrane & Ward, 2012; McCann & Ward, 2011, 2012), la formulación de políticas públicas responde a la noción de ensamblaje, movilidades y mutaciones de políticas más que a transferencias lineales de modelos, como lo es en los *policy transfer studies* (Delpuech, 2008; Dolowitz & Marsh, 2000). Según el enfoque de *policy mobility*, las políticas públicas se mueven por medio de circuitos globales en los cuales ciertos actores, sus prácticas y representaciones afectan la producción, adopción y circulación de los modelos de políticas (Temenos & McCann, 2013). Así, mientras en el caso de las *policy mobilities* las dinámicas de formulación de políticas son concebidas en términos de reproducción en y entre sitios de innovación/emulación, en el caso de las *policy transfer* se consideran en términos de replicación interjurisdiccional (Peck & Theodore, 2012). En este estudio interesa observar la circulación de ideas identificando movilidades y posibles mutaciones, más que repeticiones de “buenas prácticas” en una lógica de *fast policy market* (Peck, 2011; Stead, 2012).

Desde un ángulo distinto, las políticas públicas se han estado convirtiendo desde algo mayormente elaborado por el Estado, en algo cada vez más asociado a una negociación compleja a través de redes de actores, de un entorno de toma de decisiones más diverso, asociado con la gobernanza de los procesos de *polycymaking*. Hay, entonces, cuestiones importantes en torno a la gobernanza que deben ser consideradas en el estudio de movilidad de políticas, como son el contexto, el poder, los recursos de los actores y la legitimidad de los procesos (Marsden & Reardon, 2017). Por otro lado, en el marco de las sc, la transición sociotécnica implica que las innovaciones ocurren no solo en la configuración tecnológica de los sistemas, sino también en sus

arreglos de gobernanza o instrumentos de política, constituyendo cambios no solo de tecnologías, sino de prácticas de consumo, significados culturales, conocimientos científicos, etc. (Geels, 2004 en Schwanen, 2013), todos elementos relevantes de considerar a la hora de estudiar la movilidad del concepto de sc.

Aunque existen autores que han abordado la circulación del concepto de sc a partir del enfoque de *policy mobility* (Wathne & Haarstad, 2020; Wiig, 2015), en general han utilizado técnicas tradicionales de investigación cualitativa. Pocos estudios se basan en otros métodos, como el análisis de redes sociales (Yigitcanlar et al., 2021), y –de acuerdo con lo identificado en este trabajo– no existen investigaciones que utilicen métodos mixtos en los cuales se aplique el análisis de redes sociales. En este sentido, el análisis a partir del uso de Twitter es relevante, pues es un área todavía poco explorada por los *policy mobility studies* y pretende ser un aporte a los debates de circulación de políticas, en términos de metodología.

El interés inicial en seguir un estudio a partir de métodos mixtos surge de la necesidad de combinar una lógica de investigación cualitativa “cara a cara”, con otra lógica que permita identificar patrones y tendencias a partir de una gran cantidad de datos que pudiesen ser visualizados para facilitar su interpretación. Más que probar una teoría mediante el análisis de datos relevantes o enfatizar en la representatividad de la muestra y en la búsqueda de relaciones causales, se trata de buscar los entendimientos (*insights*) que nacen de los datos mismos (Ardèvol, 2016). Por otro lado, útiles fueron los aportes de Ford (2014), quien señala que tanto etnógrafos como científicos de datos tienen mucho que ganar de su colaboración, puesto que ambos análisis se complementan. En este estudio, tal complementación se dio en la iteración entre observación etnográfica, análisis de Twitter y análisis de contenido, a partir de la cual se ha logrado identificar cuáles son las redes de poder tras la movilidad del concepto de sc en Chile.

### **Metodología: Observando la circulación del concepto de Smart Cities a través de datos etnográficos y Big Data**

La metodología de la investigación combina una etnografía de eventos de sc con una minería y análisis de datos de redes sociales, específicamente de Twitter. La etnografía consistió en la observación y asistencia a eventos realizados entre noviembre de 2018 y octubre de 2019, así como entrevistas, conversaciones informales y otros tipos de interacciones con informantes clave. También se utilizó el análisis de contenido, recolectando y analizando información en invitaciones, sitios web, redes sociales y diversos documentos institucionales.

Por su parte, el Big Data de las redes sociales es un nuevo método digital en las ciencias sociales que permite capturar y evaluar las percepciones, pensamientos, críticas y reflexiones de las personas, elementos vaciados en forma de publicaciones en redes sociales (Yigitcanlar et al., 2021). En este estudio, los conceptos de sc fueron identificados y analizados a través del análisis de redes sociales de mensajes de Geo-Twitter (*tweets*). La minería de datos, el aprendizaje automático y el análisis se desarrollaron en conjunto con dos científicos de datos, con quienes se levantó una metodología y plan de análisis para su captura y filtro.

En una primera etapa de captura de datos, se trabajó a partir de palabras clave relacionadas con *sc* en el contenido de los *tweets* y luego a partir de la selección de usuarios *on topic* o que *tweetean* alguna o varias palabras clave relacionadas con el concepto de *sc*.<sup>1</sup> En una segunda etapa se realizó una limpieza de datos, la cual consistió en varias iteraciones en que se entrenó al robot a través de ir modificando el algoritmo.<sup>2</sup> El criterio para seleccionar los *tweets* fue, primero, tener uno o más términos del fichero de palabras clave elaborado para tal fin, el cual consistió en un total de 520 términos y cuentas relacionadas con *sc* en Chile; y segundo, que la ubicación de la cuenta debía ser chilena. Los 520 términos del fichero de palabras clave se dividen en: “conceptos” relacionados con *sc* (tales como ciberseguridad, startup, ecosistema, ciudades sustentables, movilidad, urbanismo, etc.); “tecnologías” *sc* (ejemplos como IoT,<sup>3</sup> 5G, Blockchain, electromovilidad, etc.); “estrategias” o “políticas públicas” de *sc* (ejemplos como gobierno digital, Hackathon, Paseo Bandera, ERNC [Energías Renovables No Convencionales], urbanismo táctico, etc.); y cuentas de usuarios (ejemplos como @fpaisdigital, @Corfo, @AmuchChile, @SeSantiagoocl, @sebastiansichel, etc.). La construcción del fichero de palabras clave se realizó a partir de ir seleccionando términos del análisis de datos, así como de conceptos y cuentas identificadas por la investigadora durante el trabajo etnográfico y el análisis de contenido.

La selección de datos se realizó para tres periodos de tiempo: i) preestallido social o “Normal” (marzo de 2019 a 18 de octubre de 2019); ii) “Estallido Social” (entre el 18 de octubre de 2019 y mediados de marzo de 2020); iii) y “Covid19” (mediados de marzo de 2020 a septiembre de 2020).

### **Circulación del concepto de Smart Cities en Chile: complementando datos etnográficos y Big Data**

Según investigaciones sobre genealogía del discurso de *sc* (Wang, 2017), así como sobre su emergencia en la esfera pública a través de los medios de comunicación (Söderström et al., 2014), la idea de Smart City aparece por primera vez a mediados de los años noventa, asociada a la introducción de Infraestructura Común de Telecomunicaciones, egovernance o industrias de alta tecnología para impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, el concepto mismo se remonta al año 2008, en particular a la charla “A Smarter Planet: The next leadership agenda”, del CEO de IBM, Sam Palmisano, en la cual señalaba que las ciudades debían volverse más inteligentes para así devenir más sustentables y eficientes. Luego, el año 2010 se realizaba el evento “IBM Smarter Cities Challenge”, con el cual el concepto se asocia comúnmente.

1 Las palabras clave relacionadas con el concepto de *sc* en esta primera etapa fueron: Smart City, Smart Cities, Ciudad/es Inteligente/s, territorio/s inteligente/s.

2 El proceso de limpieza de datos se basó en métodos de árboles de decisión compuestos, para lo cual se utilizó un clasificador XGBoost (Cheng & Guestrin, 2016; Graells-Garrido et al., 2020).

3 Internet of Things o Internet de las Cosas.

Desde allí, la narrativa de las SC ha circulado a través de distintos circuitos, principalmente seminarios, ferias, y concursos. Pero la pregunta importante es qué posibilita que las ideas se arraiguen y las relaciones se formen, puesto que la circulación ocurre a través de la activa apropiación de ideas por parte de los actores involucrados en tal circulación (Robinson, 2011). En efecto, la idea de SC está en constante transformación, siendo cargada de contenido y especificidad por parte de los *stakeholders* de acuerdo a sus propias agendas y necesidades (Tironi & Alborno, 2021); es decir, es un fenómeno socialmente construido cuyo entendimiento varía entre lo que es diseminado y lo que es aplicado en la realidad (Fariniuk, 2018). En las páginas que siguen se explora en la circulación del concepto de SC, indagando en cómo él es apropiado en Chile.

### Una aproximación etnográfica a la circulación del concepto de Smart Cities en Chile

A partir del enfoque de movilidad de políticas, se realizó un estudio etnográfico de diez eventos relacionados con SC en Chile que tuvieron lugar entre fines de 2018 y octubre de 2019. El interés era indagar qué y cómo circulaban las ideas de SC, dónde y quiénes participaban de esa circulación. Respecto de dónde se desarrollan, de los diez eventos solo uno tuvo lugar en una ciudad chilena distinta a la capital, Santiago. La gran mayoría se desarrolló en el sector de altos ingresos de Santiago, en lugares como hoteles, centros de convención, edificios institucionales, etc. La mayoría de los actores involucrados provienen de empresas privadas vinculadas al campo de la tecnología, específicamente de tecnología y servicios de la información, *ride-sourcing* y otras empresas de transporte. Las corporaciones multinacionales también tienen una presencia importante (como Deloitte, ABB, Engie, Alstom, Transdev, Albemarle y Uber).

El “ecosistema” nacional de las SC está compuesto por actores que aparecen con mayor frecuencia, ya sea como organizadores de eventos, patrocinadores u oradores. Del sector privado son Enel x (empresa enfocada en eficiencia energética), Copec (empresa distribuidora de combustibles), SQM (empresa minera de extracción de litio) y Uber Chile; asociaciones comerciales como el Consejo Minero y la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), y fundaciones como País Digital (enfocada en el desarrollo de una cultura y economía digital); Recyclápolis (trabaja en torno a nuevas tendencias de sustentabilidad y cuidado del medioambiente); Fraunhofer (realiza investigación aplicada para satisfacer las necesidades de la industria y acelerar tecnologías en Chile y América Latina); y País Circular (proyecto editorial que promueve la economía circular y el desarrollo de negocios sostenibles). Del sector público, la institución más importante es la CORFO, en sus diferentes escalas y sedes regionales (CORFO fomenta la inversión, la innovación y el emprendimiento, además de fortalecer el capital humano y el desarrollo tecnológico, y es una institución dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo).

TABLA 1 | Eventos de Smart Cities etnografiados

NOMBRE DEL EVENTO	ORGANIZADOR / PATROCINADOR
“De Smart Cities a Smart Citizens. Construcción de Agenda Digital 2028”	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociación de municipalidades de la zona oriente (Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea) (*).
“Innovación Ciudad Futuro 2019”	Práxedis Eventos y Finnova. Patrocinadores: GtD, Uber, Movistar, Universidad del Desarrollo (UDD), Aguas Andinas.
Smart City Seminar: “Creando Futuro en la movilidad de la ciudad”	Deloitte (proveedor global de auditoría y aseguramiento, consultoría, asesoría financiera, asesoría de riesgos, etc.).
Congreso CORFO 2100: “Pensemos el Chile del Futuro”	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).
Talks by We: “Smart Mobility en las ciudades del futuro”	Diario Sustentable y WeWork (espacio <i>cowork</i> ).
1er Simposio “Smart Cities & IoT”	InfoEduc, iniciativa de los estudiantes de la carrera de Técnico en Ciencias de la Computación, Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM).
Summit “El poder de la ciudad”	DO! Smart City (empresa privada dedicada a la promoción del concepto de sc en Chile).
I Feria Internacional de Electromovilidad, FIDELMOV	Fundación Recyclápolis. Patrocinadores: Engie, SQM y Copec.
3er Congreso Gobiernos locales y ciudades inteligentes: “Cómo transformar las Ciudades del Futuro”	Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH). Con el apoyo de: Subsecretaría de Transportes; Comité de Transformación Digital (CORFO); Universidad Mayor; UTFSM; Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile; UDD; DO! Smart City y Reino de los Países Bajos.
Conversatorio N° 3 “Transporte con bajas emisiones ¿Más allá de la electromovilidad?” Ciclo de conversaciones Carbono neutralidad y negocios sostenibles en el marco de la COP25.	Earth Center Universidad Adolfo Ibáñez, Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), Consejo Minero, País Circular.

(\* ) COMUNAS DE MÁS ALTOS INGRESOS DE CHILE.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Desde la academia, las universidades más presentes son la Universidad del Desarrollo (UDD) y la Universidad Técnica Federico Santa María (UTFSM), esta última impulsando el concepto de sc principalmente por las áreas impartidas, relacionadas con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), IoT, etc. Finalmente, desde las agencias internacionales aparece el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), no solo como organizador de uno de los eventos, sino en la mayoría de las ocasiones en que se expone el significado de una sc.

Una ciudad inteligente es aquella que coloca a las personas en el centro del desarrollo, incorpora las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la gestión urbana y utiliza estos elementos como herramientas para estimular la formación de un gobierno eficiente que incluya procesos de planificación colaborativa y participación ciudadana. Al promover el desarrollo integrado y sostenible, las Smart Cities se vuelven más innovadoras, competitivas, atractivas y resilientes, mejorando así las vidas. (Bouskela et al., 2016)<sup>4</sup>

4 Definición más utilizada durante los eventos estudiados.

Hasta aquí llama la atención la poca o nula presencia de actores del ámbito urbano, ya sea del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) o del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) (este punto se retomará más adelante en el análisis de Twitter). En este sentido, tres elementos permiten afirmar que lo urbano no es partícipe ni el foco de estos eventos de SC.

Primero, la forma específica en que se componen las mesas redondas de conversación —la mayoría de las veces integradas por representantes de los ámbitos privado y público, la academia, una fundación u ONG y un moderador— dice mucho sobre la gobernanza esperada que los organizadores intentan crear en torno al tema: asociaciones público-privadas que permitan oportunidades futuras de negocios y *match-making* entre necesidades públicas y productos y servicios privados.

Segundo, destaca la participación de los municipios como “clientes pasivos” y como “compradores” de tales servicios tecnológicos. Esto se ve reflejado en la intervención del exalcalde de Vitacura (una de las comunas de mayores ingresos del país) en uno de los eventos de SC (evento 1 en Tabla 1), en que menciona que muchas veces reciben “invitaciones a *showrooms* de distintos productos, muchos de gran calidad, contenido y utilidad; otros, de calidad más discutible”, a lo que agrega su preocupación respecto de que el concepto se transforme en un tema de “agencias de viaje”. En el sentido contrario, destacan las declaraciones de la alcaldesa de La Pintana (una de las comunas de menores ingresos del país) en otro de los eventos de SC (evento 7 en la Tabla 1), en que señala que “las Smart Cities no llegan a nuestra comuna”, aludiendo a la profunda segregación sufrida y a la falta de servicios tanto públicos como privados en ese territorio.

Tercero, en cuanto a las temáticas abordadas durante los eventos, destacan la innovación y la electromovilidad. Por un lado, en la mayoría de los eventos se enfatiza en los desafíos de innovación para transformar las ciudades del futuro en más inteligentes, innovaciones que se centran fundamentalmente en soluciones tecnológicas. Por otro lado, la electromovilidad es protagonista en todos los eventos, asociada a una de las formas en que las SC se comienzan a materializar. No obstante, se la aborda principalmente como un mecanismo para cumplir con los compromisos de disminución de gases de efecto invernadero y mejoramiento de la calidad del aire en ciudades. Otros varios impactos urbanos de la implementación de tal tecnología no son planteados. Así, una parte de la narrativa que se repite una y otra vez en cada evento asistido se refiere a las necesidades de los habitantes urbanos y a los problemas de las ciudades del futuro, que serán cada vez más densas, complejas e inmanejables; y frente a ello, se plantea que las soluciones que permitirían una mejor calidad de vida, ciudades más eficientes y sostenibles, provienen de la innovación y la tecnología, así como de los vínculos estratégicos entre los sectores público y privado. La planificación urbana a largo plazo no es parte de la discusión.

Finalmente, una importante mutación del concepto que se descubre a partir del estudio etnográfico refiere al Plan Nacional Chile Territorio Inteligente (PNTI), proyecto impulsado desde CORFO a través de su Comité de Transformación Digital (CTD) a fines del año 2018, el cual buscaba habilitar las condiciones para avanzar hacia territorios más sustentables, innovadores y competitivos. Este PNTI se identifica como una mutación desde el concepto de “Smart Cities” a “Territorio

Inteligente”, asociándolo a un territorio más bien regional, más allá de lo urbano. La iniciativa trabajaba a partir de la “pertinencia territorial”, es decir, identificando las oportunidades y brechas de cada territorio, buscando generar un ecosistema que promoviera soluciones en torno a puntos críticos como la movilidad, la seguridad, el medioambiente y las infraestructuras habilitantes. La tecnología y lo digital eran, en palabras de su excoordinadora, “el tercer paso”, antecedido por la creación de una gobernanza y gestión urbano-territorial, así como por el desarrollo de capital humano (entrevista con excoordinadora del PNTI de CORFO, 6 noviembre 2019).

### Un análisis de la circulación del concepto de Smart Cities en Chile a través de la red social Twitter

Los resultados muestran *tweets* sobre el tema de sc, según el proceso de captura y selección de datos (ver metodología), para tres periodos de tiempo: preestallido social o “Normal”; “Estallido Social”; y “Covid19”. La Figura 1 muestra un recuento mensual de *tweets*, en particular cómo aumentó su cantidad durante el periodo “Estallido Social”. Sin embargo, eso no significa que la gente comenzara a hablar más sobre sc, sino que los usuarios de cuentas relacionados con sc aumentaron su actividad en Twitter entre octubre y diciembre de 2019, inmediatamente después del estallido social.

**FIGURA 1 | Recuento de tweets mensuales para los tres periodos (Normal, Estallido Social y Covid19)**

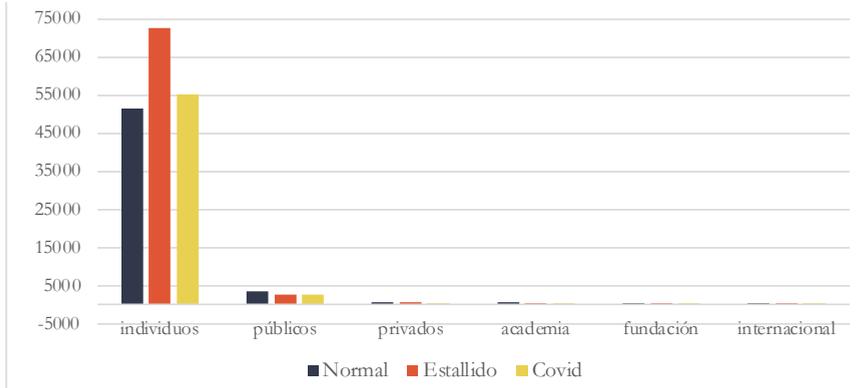


FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Respecto de los actores presentes en la discusión sobre sc, se buscó clasificarlos en seis categorías: individuos; empresas privadas; instituciones públicas (gobierno central, regional, municipal); ONG/fundación; agencia internacional (BID, World Bank, Unión Europea, etc.); y academia. Las Figuras 2 y 3 muestran la cantidad de usuarios que *twitteen* dentro de la discusión de sc según categoría de agente y

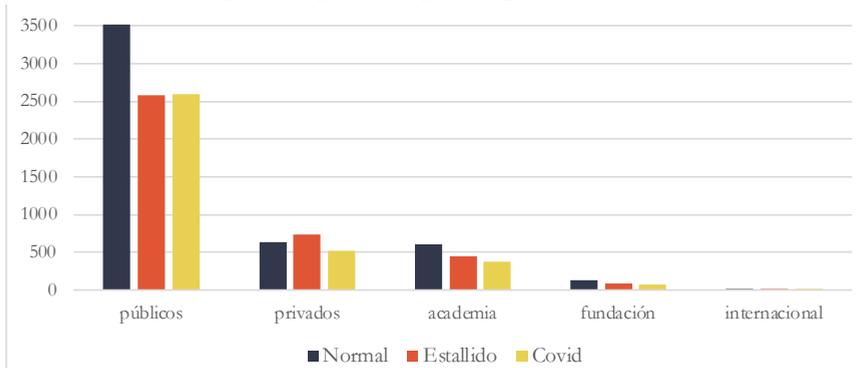
periodo.<sup>5</sup> Primero, los que mayor actividad presentan son los individuos, debido a que son los usuarios que tienen una mucho mayor presencia en el análisis. Segundo, llama la atención la amplia participación de instituciones públicas por sobre las empresas privadas, quedando la pregunta por cuáles son esas instituciones y qué traen a la discusión (información que se revela en las Figuras 4 y 5).

**FIGURA 2 | Cantidad de usuarios que *twitteen* dentro de la discusión de Smart Cities según categoría de agente y periodo**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

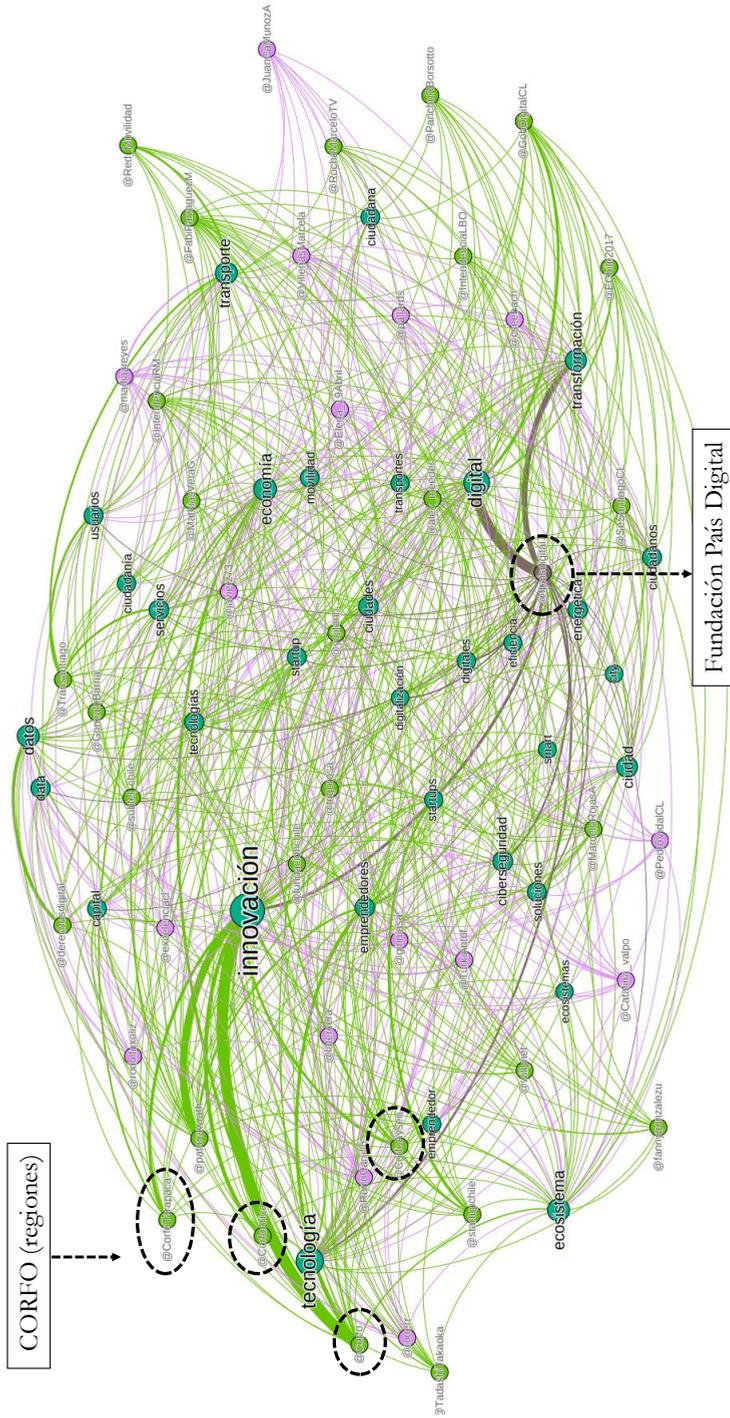
**FIGURA 3 | Cantidad de usuarios que *twitteen* dentro de la discusión de Smart Cities según categoría de agente y periodo (sin individuos)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

5 Dada la diferencia en la cantidad de usuarios clasificados como individuos versus el resto de categorías, se realizó el cálculo prescindiendo de tal categoría, de modo de poder observar mejor la actividad del resto.

FIGURA 4 | Relación entre usuarios y “conceptos” de Smart Cities más frecuentes para el periodo “Normal”



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA



Los resultados que se muestran a continuación corresponden al periodo “Normal”. Ello se debe a que durante el periodo “Estallido Social” se observa una mayor actividad en Twitter por parte de los usuarios, pero relacionada con la contingencia política del momento. Por otra parte, durante el periodo Covid-19 se da una importante disminución de la actividad en Twitter, mengua vinculada con la pandemia, por lo que los resultados no logran mostrar tendencias tan claras como en el primer periodo. En lo que sigue se describen dos visualizaciones que muestran, primero, la relación entre usuarios y “conceptos” de SC más frecuentes; y segundo, la relación entre usuarios, “estrategias” y “tecnologías” de SC más frecuentes.<sup>6</sup>

Por una parte, la Figura 4 revela, primero, la preeminencia del concepto de “innovación”, el cual aparece fuertemente relacionado con CORFO tanto a nivel central (@corfo) como regional, particularmente de Arica, Tarapacá y Aysén. Destaca también la vinculación de CORFO con el concepto de “tecnología”. Segundo, llama la atención la centralidad mostrada por la Fundación País Digital (FPD) (@fpaisdigital), la cual aparece vinculada a varios términos: “digital”, “transformación”, “innovación”, “startups”, “ciberseguridad”, “soluciones” y “tecnología”. Según esta primera visualización, el concepto de SC en Chile aparece circulando en torno a la innovación, la tecnología y lo digital, con la FPD y CORFO como los principales actores.

Por otra parte, en la Figura 5 se observa, primero, una preponderancia de los conceptos “innovación” y “digital”, a los cuales se suma “electromovilidad” en tanto tecnología. Segundo, la FPD es nuevamente el actor más frecuente. Al igual que en la Figura 4, esta fundación aparece relacionada con “digital”, “innovación”, “tecnología”, “ciberseguridad”, a los cuales se agrega “artificial”, probablemente refiriendo a la tecnología inteligencia artificial. Tercero, la “innovación” aparece nuevamente vinculada a las CORFO regionales de la figura anterior (Arica, Tarapacá y Aysén). Cuarto, otro grupo de fuertes relaciones se da entre “emprendimiento”, las CORFO regionales mencionadas y la Fundación Chile (dedicada al emprendimiento y a apoyar el crecimiento de Chile a través de la innovación y las tecnologías). Finalmente, la “electromovilidad” aparece como otra de las centralidades de la figura, vinculándose al grupo ASEC (@AsecGrupo, organización que informa de la actualidad en materia energética en Chile), la Agencia de Sostenibilidad Energética (@Agenciadese, fundación que promueve el uso sostenible de la energía) y otros varios términos y cuentas dentro de los cuales destaca “litio”, @TranSantiago y @cseebach (presidente ejecutivo de la Asociación Generadoras de Chile, gremio que representa a las empresas de generación eléctrica que operan en el país).

### Smart Cities e innovación

Los resultados arrojados en estas visualizaciones están en línea con la información recogida de la etnografía de los eventos de SC, referida a que el concepto circula mayormente en el ámbito de la innovación, la tecnología y la electromovilidad. No obstante, queda la pregunta referida a qué hay tras estos hallazgos provenientes

6 El peso de los ejes corresponde al número de veces que un usuario utiliza cada concepto. Cuanto mayor sea el peso, mayor será el uso y, por lo tanto, la línea será más gruesa. Es decir, se trata de ver el ancho de la línea más que la posición.

del análisis de Twitter. Si bien el análisis de Big Data nos muestra –a través de miles de *tweets*– tendencias fuertes que se repiten en las visualizaciones, su potencial explicativo es limitado en cuanto a las razones por las cuales estas temáticas son las predominantes en la circulación del concepto de SC. Es por ello que a continuación se describen resultados provenientes del análisis de contenido, de modo de aclarar estas grandes tendencias.

Tal como señalan las visualizaciones, la innovación es un eje fundamental de las SC en Chile. En efecto, información cualitativa del análisis de contenido nos muestra que este impulso se da a partir de políticas públicas del ámbito económico, en particular de la Agenda Nacional de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018, lanzada por el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2018). Esta Agenda, presentada por la expresidenta Michelle Bachelet en mayo de 2014, tenía como objeto sentar las bases para una nueva fase de desarrollo de la economía chilena, una que no solo dependiera de la explotación y exportación de recursos naturales, sino que abriera posibilidades para el surgimiento de sectores capaces de producir nuevos bienes y servicios, desarrollar industrias y generar polos de innovación (CORFO, 2016a). En síntesis, buscaba enfrentar el desafío estructural de diversificar y sofisticar la matriz productiva del país.

A partir de tal Agenda, surgen el Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes y los Programas Estratégicos Regionales (PER), de los cuales se derivan las principales iniciativas de SC a nivel de política pública: el Programa de Fomento Estratégico “Infraestructura Habilitante para Ciudades Inteligentes”, a cargo del Comité de Transformación Digital de CORFO (CTD-CORFO); y el Programa Estratégico Regional (PER) “Santiago Ciudad Inteligente”, a cargo de Sé Santiago Smart City (iniciativa público-privada impulsada por la Dirección Regional Metropolitana de CORFO y la FPD).

El Programa Estratégico Nacional de Industrias Inteligentes, surgido el año 2016, tenía por misión transformarse en una plataforma habilitante que fuera “el motor de la digitalización de la industria de forma verticalizada, es decir, enfocándose en los problemas, requerimientos y soluciones particulares de cada sector productivo” (CORFO, 2016a, p. 4). Uno de los sectores en los cuales se enfoca tal programa son las ciudades, las cuales, si bien no se consideran un sector productivo en sí mismo, sí deben identificarse “como un área fundamental, tanto por su potencial para mejorar el bienestar de la ciudadanía, como para destapar un importante mercado potencial para las empresas proveedoras de soluciones tecnológicas” (CORFO, 2016a, p. 7). En este contexto, el Programa de Fomento Estratégico “Infraestructura Habilitante para Ciudades Inteligentes” (CORFO, 2019) se planteó como una forma de potenciar el desarrollo de mercados emergentes basados en soluciones digitales que, como en el caso de las ciudades, “no presentan aún un escenario claro de uso de tecnologías digitales, pero que pueden convertirse en un mercado importante para la industria digital”.

En particular, el programa de infraestructura habilitante se hacía cargo de la falta de una infraestructura de conectividad del IoT que facilitara el desarrollo de soluciones inteligentes en forma ubicua, realizando una serie de levantamientos de las tecnologías existentes, sus aplicaciones, arquitecturas y estándares abiertos, de tal forma de apoyar a las municipalidades cuando requerían hacer inversiones en

este ámbito. En tal sentido, CORFO, a través del CTD, era el intermediario entre los proveedores de tecnologías digitales que buscan comercializar soluciones inteligentes, y las municipalidades que supuestamente requieren esas soluciones. En términos concretos, la infraestructura habilitante predominante que permite la gestión eficiente de una ciudad inteligente sería la sensorización<sup>7</sup> y el IoT.

Por otra parte, los Programas Estratégicos Regionales (PER) son parte de la política sistémica del Estado que pretende forjar la Agenda de Productividad, de modo de promover de manera selectiva la innovación, el desarrollo de capacidades tecnológicas, el emprendimiento y la competitividad en sectores productivos estratégicos a nivel nacional, mesorregional y regional. En el caso particular del Programa Estratégico Regional “Santiago Ciudad Inteligente”, su misión plantea promover la conexión entre la industria de las TIC y sectores relevantes de la región, de manera de proveer soluciones tecnológicas en torno a la movilidad, seguridad y medioambiente (CORFO, 2016b). Dado que es un programa impulsado por CORFO Regional, su foco está orientado principalmente a impulsar la transformación productiva, la innovación y el desarrollo económico del Gran Santiago.

### Smart Cities y transformación digital

La transformación digital es un segundo eje importante de la circulación del concepto de sc en Chile (ver Figuras 4 y 5). Al respecto, esta investigación ha identificado la Agenda Digital 2020 como propulsora de las sc en lo referido a las TIC. Esta agenda se trabajó en conjunto con la Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y la Subsecretaría de Telecomunicaciones del Ministerio de Transportes. En sus medidas referidas a la “economía digital”, las cuales son implementadas por la CORFO, destacan dos referidas a las ciudades inteligentes. Primero, la medida 44 “Pilotos de ciudades inteligentes para Chile”; y, segundo, la medida 50 “Fondos de capital de riesgo especializados en rubros TIC”, uno de los cuales es las sc (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo & Corporación de Fomento de la Producción, 2017; Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo & Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, 2016).

La medida 44 sobre pilotos de ciudades inteligentes es parte de la línea de acción referida a impulsar la economía de Internet y el crecimiento del sector TIC. Por su parte, la medida 50 sobre fondos de capital de riesgo especializados en rubros TIC refiere a la línea de acción sobre promoción del emprendimiento y la innovación digital. Las sc serían una oportunidad de negocio digital en la cual enfocar los fondos de capital de riesgo, así como lo son el comercio electrónico, *Machine to Machine* (M2M)<sup>8</sup> y la billetera móvil (*mobile wallet*).<sup>9</sup>

Finalmente, las Figuras 4 y 5 muestran el importante rol de la Fundación País Digital (FPD) en la circulación del concepto de sc. Nacida el año 2001, la FPD es

7 Sensorización: Tendencia a integrar diversos sensores similares en un dispositivo o aplicación.

8 Tecnología que permite que dispositivos, objetos y máquinas intercambien información y realicen acciones sin la ayuda de personas.

9 Servicios que permiten realizar transacciones financieras a través de teléfonos móviles.

una “institución que fomenta el desarrollo de una cultura digital, articulando la construcción de alianzas y la realización de proyectos público-privados, además de la generación de contenidos que aporten al debate en el ámbito de la economía digital, de las TIC y de las telecomunicaciones” (FPD, s.f.). Desde principios de los años 2000, la FPD ha asistido a giras tecnológicas de distintos países del mundo y realizado diversos proyectos de fomento a la cultura digital. Ya el año 2013 realizaba su primer Summit País Digital, en que el tema eran las tendencias en sc. Esta fundación es, además, una de las principales instituciones que financian iniciativas de sc en Chile.

En síntesis, lo que estarían mostrando estas visualizaciones es la preponderancia de políticas económicas de innovación y transformación digital en la circulación de las sc en Chile. En tal sentido, más que hablar de impactos de la circulación del concepto de sc en las políticas urbanas, vemos cómo ciertas políticas públicas del ámbito económico inciden en cómo circula el concepto. Se observa una ausencia de actores urbanos en la discusión; llama la atención, además, la falta de corporaciones multinacionales, que cuestiona aquella crítica a las sc referida a su tendencia a someter lo urbano al poder corporativo. No obstante, como afirma Krivý (2016), esta crítica comprende mal cómo funciona el poder en la sc, o falla en abordarlo como una modalidad específica de gobernanza urbana empresarial. En el caso chileno, instituciones públicas como la CORFO y la FPD representan un motor para los negocios de las industrias tecnológicas, lo que confirma cómo el modelo neoliberal chileno permea desde y hacia las políticas públicas: a diferencia de lo planteado por Marvin et al. (2016), según quienes son las corporaciones las que intentan crear nuevos mercados en función de una utopía, en el caso chileno son también instituciones públicas las que estarían dando este impulso inicial a las sc.

### **Electromovilidad, protagonista de la narrativa de las Smart Cities**

Además de los términos “innovación” y “digital”, otro hallazgo del análisis de Twitter es la electromovilidad. Su aparición es un reflejo de cómo en el periodo examinado (marzo a 18 de octubre de 2019), el gobierno daba fuerte impulso, en particular, a la introducción de buses eléctricos en el sistema de transporte público de Santiago. Ya desde el año 2018 se repetía la escena de arribos de nuevas partidas de buses, protagonizada por la ministra de Transportes e incluso por el presidente de la República; buses que prometían un futuro verde, tecnología de punta, sustentabilidad y liderazgo en políticas públicas en la reducción de gases efecto invernadero. La ministra incluso anticipaba que, hacia el año 2022, el 30% de la flota sería eléctrica (Diario Cooperativa, 2019), meta que se cumpliría con creces: Santiago se consolidaría como la ciudad con la mayor flota de este tipo en América Latina y como la segunda a nivel mundial.

Sin embargo, la electromovilidad no solo giraba en torno a los buses eléctricos. La industria del litio –mineral esencial para la producción de baterías de los vehículos eléctricos– resultaba ser un importante foco de atención, toda vez que Chile cuenta con un “36,04% de la producción mundial y con reservas de 7,6 millones de toneladas métricas, el 18,9% de las reservas totales” (Agencia de Sostenibilidad Energética, 2018, p. 258). En este sentido, el litio –llamado también el “nuevo oro

blanco”– se comenzaba a plantear como un importante polo de desarrollo para el país, considerando las proyecciones de un creciente aumento de vehículos eléctricos a nivel global. Es decir que, tras las sc y la electromovilidad, nuevamente se puede observar el desarrollo de industrias, en este caso no solo tecnológicas, sino también vinculadas al ámbito de la minería.

## Conclusiones

El estudio de la circulación del concepto de sc a través de métodos mixtos ha arrojado resultados sin precedentes. La iteración y combinación de estudio etnográfico y análisis de Twitter ha permitido una mayor profundidad y significado de los datos obtenidos. Esto es relevante a la hora de utilizar el análisis de redes y las posibilidades que ofrece. En el caso de esta investigación, ha permitido revelar tendencias que las etnografías no lograron mostrar. Sin embargo, el poder explicativo del análisis de Twitter resultó ser limitado, debiendo ser complementado con análisis de contenido. De este modo, si bien esta metodología puede ser replicada en otros ámbitos, como, por ejemplo, para indagar el uso de la terminología durante el periodo de la pandemia de Covid-19, es probable que se requieran otros métodos para darle sentido a esta gran cantidad de datos.

Por otro lado, una primera pregunta surge de los resultados: ¿podemos hablar de implicancias en “nuevas formas de planificación urbana”, cuando en realidad el concepto de sc no está pensado para la planificación de las ciudades, sino desde y para el desarrollo económico? Los resultados muestran que el concepto de sc no representa una “nueva política urbana”, sino más bien una narrativa compuesta por un conjunto de estrategias público-privadas para el desarrollo de industrias tecnológicas en la ciudad. El concepto circula en ámbitos liderados por instituciones públicas económicas y de fomento productivo con una importante participación de empresas privadas. Los municipios aparecen como “clientes pasivos”. Asimismo, aunque se declara que “el habitante es el centro”, los ciudadanos no tienen participación en la circulación del concepto. Instituciones urbanas como el MINVU aparecen también fuera de la circulación, así como tampoco aparece el CNDU, el cual está integrado por 21 miembros representantes de diversos ministerios, colegios profesionales, universidades y expertos del ámbito urbano.

Lo anterior es relevante, pues hay un tema de gobernanza de las sc en que los actores y los acentos están puestos en las infraestructuras tecnológicas habilitantes y no en temas estructurales urbanos y de planificación urbana, tales como la vivienda, la segregación, el transporte público, etc. Si bien los actores de las sc les dan una importancia vital a temas de planificación urbana, ello es más una aspiración que parte de sus “hojas de ruta” o planes de trabajo. La tecnología, si bien se menciona como una herramienta para lograr mejores ciudades, termina siendo la protagonista: desde la política pública, es el motor de desarrollo de las sc y determina también el cómo circula el concepto y en qué circuitos.

En síntesis, la circulación del concepto de las sc no muestra un impacto directo sobre las políticas urbanas en Chile. A diferencia de lo que puede estar sucediendo en el Norte Global (Krivý, 2016; Wathne & Haarstad, 2020), en nuestro país

el concepto de SC no parece estar incidiendo de manera sustancial en cómo se conciben las intervenciones urbanas y cómo se problematiza e interviene la ciudad. Representa más bien una narrativa que propone soluciones tecnológicas dispersas que pretenden resolver ciertos problemas urbanos. O más aún, representan intervenciones *placebo*, como han señalado Jirón et al. (2021).

Se pueden percibir nuevas formas de “planificación urbana” no realizadas por instituciones urbanas, sino por otras —como CORFO y FPD— orientadas a promover la producción y el desarrollo económico, las cuales tienen a las ciudades como escenario para el desarrollo de mercados y para otros marcos de políticas, como la innovación y la transformación digital. En este contexto, queda la pregunta por cómo el MINVU podría estar haciendo una planificación urbana basada en el enfoque de las SC; o cómo las iniciativas de SC de la CORFO están incluyendo instituciones urbanas en su gobernanza. Este punto se presenta como una de las limitaciones de esta investigación y refleja la necesidad de indagar en la forma en que ciertos actores urbanos relevantes están adoptando esta narrativa de las SC en su quehacer. Esta limitación se presenta, no obstante, como una posibilidad de futuras investigaciones.

Relacionado con lo anterior, queda también la pregunta por cuáles son las narrativas y las racionalidades del pensamiento urbanístico en Chile; es decir, qué hay en las mentes de urbanistas al momento de planificar la ciudad. Ello es relevante, puesto que en Chile el nivel de debate y reflexión en torno a tendencias y escuelas de planificación e intervención urbana es todavía insuficiente. Futuras investigaciones podrían aportar al desarrollo de una teoría de la planificación urbana en Chile.

### Financiamiento

La autora declara haber recibido el siguiente apoyo financiero para la investigación, autoría y/o publicación de este artículo: Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo ANID, Programa Postdoctorado, Folio 3190714.

### Referencias bibliográficas

- Agencia de Sostenibilidad Energética. (2018). *Estudio de movilidad eléctrica. Proyección y propuestas para avanzar. Informe Final EBP Chile*. [https://drive.google.com/file/d/1B3IA8ZPS\\_tUwd8LemLkojPSyg3vGDOPx/view](https://drive.google.com/file/d/1B3IA8ZPS_tUwd8LemLkojPSyg3vGDOPx/view)
- Ameel, L. (2021). *The narrative turn in urban planning. Plotting the Helsinki waterfront*. Routledge Research in Planning and Urban Design Series. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003094173>
- Angelidou, M. (2014). Smart city policies: A spatial approach. *Cities*, 41, S3-S11. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.06.007>
- Anthopoulos, L. (2017). Smart utopia vs smart reality: Learning by experience from 10 smart city cases. *Cities*, 63, 128-148. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.10.005>
- Ardèvol, E. (2016). Big Data y descripción densa. *Virtualis*, 7(14), 14-38. <https://doi.org/10.2123/virtualis.v7i14.186>

- Bouskela, M., Casseb, M., Bassi, S., De Luca, C. & Facchina, M. (2016). *The road toward smart cities: Migrating from traditional city management to the smart city*. Inter-American Development Bank (IDB).
- Brenner, N. & Theodore, N. (2002). Cities and the geographies of “actually existing neoliberalism”. *Antipode*, 34(3), 349-379. <https://doi.org/10.1111/1467-8330.00246>
- Brenner, N. & Theodore, N. (2005). Neoliberalism and the urban condition, *City* 9(1), 101-107. <https://doi.org/10.1080/13604810500092106>
- Cheng, T. & Guestrin, C. (2016). XGBoost: A scalable tree boosting system. KDD '16: Proceedings of the 22nd ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining (pp. 785-794), agosto 2016. <https://doi.org/10.48550/arXiv.1603.02754>
- Cocchia, A. (2014). Smart and Digital City: A systematic literature review. En R. Dameri & C. Rosenthal-Sabroux (Eds.), *Smart City. How to create public and economic value with high technology in urban space* (pp. 13-43). Series Progress in IS. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-06160-3\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-06160-3_2)
- Cochrane, A. & Ward, K. (2012). Researching the geographies of policy mobility: confronting the methodological challenges. *Environment and Planning A*, 44(1), 5-12. <https://doi.org/10.1068/a44176>
- Corporación de Fomento de la Producción [CORFO]. (2016a). *Información complementaria. Programas estratégicos de especialización inteligente*. Programas Estratégicos Regionales 2016. Programa Transforma. Economía Productiva y Diversificada. Gobierno de Chile.
- Corporación de Fomento de la Producción [CORFO]. (2016b). *Informe final fase 3. Hoja de ruta programa estratégico regional Santiago Ciudad Inteligente 2026*. Programa Estratégico Regional Santiago Ciudad Inteligente.
- Corporación de Fomento de la Producción [CORFO]. (2019). Guía Infraestructura Habilitante de Ciudades Inteligentes. Versión 3.2. *Programa Infraestructura Habilitante de Ciudades Inteligentes* (pp. 11-121). [Online]
- Delpuech, T. (2008). Les analyses des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. *Questions de Recherche / Research in Question*, n° 27. Centre d'études et de recherches internationales. Sciences Po. [https://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr/cei/files/qdr27.pdf](https://www.sciencespo.fr/ceri/sites/sciencespo.fr/cei/files/qdr27.pdf)
- Diario Cooperativa. (2019, junio 16). Santiago tendrá el primer corredor 100% eléctrico de Latinoamérica. *Diario Cooperativa*. <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/transportes/transantiago/santiago-tendra-el-primer-corredor-100-electrico-de-latinoamerica/2019-06-16/170049.html>
- Dolowitz, D. & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Duque, I. (2016). Políticas urbanas en movimiento: Bogotá y Medellín en la era de las Smart Cities. *XIV Coloquio Internacional de Geocrítica, Las utopías y la construcción de la sociedad del futuro*. Barcelona, 2-7 de mayo de 2016. [http://www.ub.edu/geocrit/xiv\\_isabelduque.pdf](http://www.ub.edu/geocrit/xiv_isabelduque.pdf)
- Fariniuk, T. (2018). A construção multifacetada do conceito de smart city: o panorama brasileiro e o caso de Curitiba – Paraná. Tesis de doctorado, Pontificia Universidade Católica do Paraná, Curitiba.

- Fernández González, M. (2016). La construcción del discurso de la smart city: mitos implícitos y sus consecuencias socio-políticas. *Revista de Estudios Urbanos y Ciencias Sociales*, 6(2), 83-99. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5741820>
- Ford, H. (2014). Big Data and Small: Collaborations between ethnographers and data scientists. *Big Data and Society*, 1(2). <https://doi.org/10.1177/2053951714544337>
- Fundación País Digital. (s.f.). *20 años de historia: pasado, presente y futuro*. <https://paisdigital.org/libroaniversario/>
- Graells-Garrido, E., Baeza-Yates, R. & Lalmas, L. (2020). Every colour you are: Stance prediction and turnaround in controversial issues. *WebSci '20*, 6-10 de julio de 2020, Southampton, United Kingdom. <https://doi.org/10.1145/3394231.3397907>
- Greenfield, A. (2013). Against the smart city. Part I of *The city is here for you to use*. Do projects. <https://bit.ly/3YCjsVK>
- Grossi, G. & Pianezzi, D. (2017). Smart cities: Utopia or neoliberal ideology? *Cities*, 69, 79-85. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.07.012>
- Harvey, D. (1989). From managerialism to entrepreneurialism. The transformation in urban governance in late capitalism. *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>
- Hollands, R. G. (2014). Critical interventions into the corporate smart city. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1), 61-77. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsu011>
- Jirón, P., Imilán, W. A., Lange, C. & Mansilla, P. (2021). Placebo urban interventions: Observing Smart City narratives in Santiago de Chile. *Urban Studies*, 58(3), 601-620. <https://doi.org/10.1177/0042098020943426>
- Kitchin, R. (2015). Making sense of smart cities: addressing present shortcomings. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8, 131-136. <http://dx.doi.org/10.1093/cjres/rsu027>
- Krivý, M. (2016). Towards a critique of cybernetic urbanism: The smart city and the society of control. *Planning Theory*, 17(1), 8-30. <https://doi.org/10.1177/1473095216645631>
- Luque-Ayala, A. & Marvin, S. (2015). Developing a critical understanding of smart urbanism? *Urban Studies*, 52(12), 2105-2116. <https://doi.org/10.1177/0042098015577319>
- Marsden, G. & Reardon, L. (2017). Questions of governance: Rethinking the study of transportation policy. *Transportation Research Part A*, 101, 238-251. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2017.05.008>
- Marvin, S., Luque-Ayala, A. & McFarlane, C. (2016). *Smart urbanism: Utopian vision or false dawn?* Routledge.
- McCann, E. & Ward, K. (Eds.). (2011). *Mobile urbanism: cities and policymaking in the global age*. Univ. of Minnesota Press.
- McCann, E. & Ward, K. (2012). Assembling urbanism. Following policies and 'studying through' the sites and situations of policy making. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 44(1), 42-51. <https://doi.org/10.1068/a44178>
- Meijer, A. & Bolívar, M. P. R. (2016). Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 392-408. <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0020852314564308> / <https://doi.org/10.1177/0020852314564308>

- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2018). *Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento 2014-2018*. [https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/02/Ministerio-de-Economia\\_DIGITAL-1.pdf](https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2018/02/Ministerio-de-Economia_DIGITAL-1.pdf)
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo & Corporación de Fomento de la Producción. (2017). *Balance de Gestión Integral. Año 2016*. <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2017/04/3-BGI-2016-CORFO.pdf>
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo & Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. (2016). *Agenda Digital 2020*. <http://www.agendadigital.gob.cl/>
- Peck, J. (2011). Global policy models, globalizing poverty management: International convergence or fast-policy integration? *Geography Compass*, 5(4), 165-181. <https://doi.org/10.1111/j.1749-8198.2011.00417.x>
- Peck, J. & Theodore, N. (2012). Follow the policy: A distended case approach. *Environment and Planning A*, 44(1), 21-30. <https://doi.org/10.1068/a44179>
- Robinson, J. (2011). The spaces of circulating knowledge. City strategies and global urban governmentality. En E. McCann & K. Ward (Eds.), *Mobile Urbanism. Cities and policymaking in the global age* (pp. 15-40). University of Minnesota Press.
- Schwanen, T. (2013). Sociotechnical transition in the transport system. En M. Givoni & D. Banister, *Moving towards low carbon mobility* (pp. 231-254). Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781781007235.00021>
- Sheller, M. & Urry, J. (2006). The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A*, 38(2), 207-226. <https://doi.org/10.1068/a37268>
- Söderström, O., Paasche, T. & Klausner, F. (2014). Smart cities as corporate storytelling. *City*, 18(3), 307-320. <https://doi.org/10.1080/13604813.2014.906716>
- Stead, D. (2012). Best practices and policy transfer in spatial planning. *Planning Practice and Research*, 27(1), 103-116. <https://doi.org/10.1080/02697459.2011.644084>
- Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), 1991-2006. <https://doi.org/10.1080/00420980500279869>
- Temenos, C. & McCann, E. (2013). Geographies of policy mobilities. *Geography Compass*, 7(5), 344-357. <https://doi.org/10.1111/gec3.12063>
- Tironi, M. & Albornoz, C. (2021). The circulation of the Smart City imaginary in the Chilean context: A case study of a collaborative platform for governing security. En H. M. Kim, S. Sabri & A. Kent, *Smart Cities for technological and social innovation. Case studies, current trends, and future steps* (pp. 195-215) Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-818886-6.00011-3>
- Townsend, A. (2013). Smart cities: Big Data, civic hackers, and the quest for a new Utopia. W. W. Norton & Company.
- Vanolo, A. (2014). Smartmentality: The smart city as disciplinary strategy. *Urban Studies*, 51(5), 883-898. <https://doi.org/10.1177/0042098013494427>
- Wang, D. (2017). Foucault and the smart city. *The Design Journal*, 20(1), S4378-S4386. <https://doi.org/10.1080/14606925.2017.1352934>
- Wathne, M. W. & Haarstad, H. (2020). The smart city as mobile policy: Insights on contemporary urbanism. *Geoforum*, 108, 130-138. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2019.12.003>

- Watson, V. (2014). African urban fantasies: dreams or nightmares? *Environment and Urbanization*, 26(1), 215-231. <https://doi.org/10.1177/0956247813513705>
- Wiig, A. (2015). IBM's smart city as techno-utopian policy mobility. *City*, 19(2-3), 258-273. <https://doi.org/10.1080/13604813.2015.1016275>
- Yigitcanlar, T., Kankanamge, K. & Vella, K. (2021). How are smart city concepts and technologies perceived and utilized? A systematic geo-twitter analysis of smart cities in Australia. *Journal of Urban Technology*, 28(1-2), 135-154. <https://doi.org/10.1080/10630732.2020.1753483>

# Explorando las claves paisajísticas de la vivienda colectiva moderna: Valparaíso, Chile (1906-1976)

**Mario Ferrada.** Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España.

**RESUMEN** | El presente artículo expone la dimensión paisajística de la vivienda colectiva moderna materializada en la ciudad de Valparaíso entre 1906 y 1976, y construida a partir de una comunidad de agentes compuesta por el Estado, las organizaciones sociales y la disciplina arquitectónica. En la producción de este paisaje, dichos actores han sido capaces de elaborar discursos, representaciones sociales e imaginarios, los que constituyen la antesala de la formalización físico-espacial de la vivienda en la geografía cotidiana de la ciudad en referencia. Mediante un enfoque histórico descriptivo, este trabajo se interioriza en algunos ejes temáticos relevantes del discurso habitacional, promovido por los tres tipos de actores referidos, complementados con una selección de casos de vivienda colectiva donde se revela la presencia del paisaje en sus aspectos materiales e inmateriales. De esta manera, se entrega una valoración distinta de la tradicional respecto del significado de la arquitectura habitacional moderna de Valparaíso.

**PALABRAS CLAVE** | vivienda, geografía urbana, imaginarios urbanos.

**ABSTRACT** | *This article exposes the landscape dimension of modern collective housing, as materialized in the city of Valparaíso between 1906 and 1976. Built from a community of agents made up of the State, social organizations and the architectural discipline, these actors have been capable of elaborating discourses, social and imaginary representations, which constitute the prelude to the physical-spatial formalization of housing in the daily geography of the city. Through a descriptive historical approach, this work delves into some relevant thematic axes of the discourse promoted by the actors involved, complemented with a selection of cases of collective housing where the presence of the landscape in its material and immaterial aspects is revealed. In this way, a different assessment from the traditional one is given, regarding the meaning of modern residential architecture in Valparaíso.*

**KEYWORDS** | *housing, urban geography, urban imaginary.*

## Introducción

Este trabajo tiene como propósito abordar las claves paisajísticas relativas a la vivienda colectiva moderna levantada en la ciudad-puerto de Valparaíso, Chile, en el periodo 1906-1976. El artículo deriva de la Tesis Doctoral "El paisaje de la vivienda colectiva en la arquitectura moderna de Valparaíso (1906-1976)", que desarrolla el autor en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (ETSAM-UPM). Dichas claves se configuran en dos momentos fundamentales: el primero, de carácter subjetivo, determinado por la elaboración de discursos, idearios y representaciones a cargo de una comunidad de actores integrada por las instituciones del Estado, las organizaciones sociales y las disciplinas de la arquitectura y la ingeniería; el segundo, cuando la subjetividad instalada se materializa en la dimensión territorial y espacial de la ciudad-puerto mediante estrategias de adaptación de los conjuntos habitacionales a condiciones naturales y geográficas específicas.

Para el periodo señalado se describen tres momentos clave del paisaje, coincidentes con la maduración que muestran la sociedad y el Estado en relación con el problema habitacional que afecta a las clases obreras y medias: 1906-1935, 1936-1952 y 1953-1976. El primero manifiesta las experimentaciones institucionales, legales y técnicas desarrolladas por los Consejos de Habitaciones Obreras en torno al ideario de higienización física y moral de la vivienda y los barrios populares. El segundo expone la acción de la Caja de la Habitación Popular desarrollada en el contexto del Estado de Bienestar, mediante las primeras soluciones habitacionales adaptadas a los principios de la arquitectura moderna. Y el tercero se inserta en la labor que desempeña la Corporación de la Vivienda (CORVI) en orden a convertir el problema habitacional en un asunto de derecho social y político.

En cada uno de dichos momentos, los tres tipos de actores involucrados irán construyendo miradas diversas sobre la imagen de la modernidad, contexto en el que se inscribe el problema de la vivienda masiva en Valparaíso. Consecuentemente, los ejes temáticos del discurso generado darán cuenta de posiciones diferenciadas, contrapuestas y complementarias entre dichos actores; esto es, los organismos estatales, las organizaciones sociales –mutuales, sindicatos y partidos políticos– y el gremio de la disciplina arquitectónica.

Frente al problema señalado –identificación de las claves paisajísticas relativas a la vivienda colectiva moderna– aún existen áreas de conocimiento inexploradas que vinculen la producción habitacional de Valparaíso con la generación del paisaje. Los estudios y literatura técnica generalmente han dado más importancia a la realidad construida de las obras –aspectos formales, funcionales y espaciales– que a la dimensión de los imaginarios sociales vinculados a esa consistencia material. Una de las consecuencias de este limitado enfoque ha sido el desvincular la producción de la vivienda de las condiciones existenciales que dan sentido al lugar donde se emplaza. Una posible explicación de esta tendencia es que lo colectivo y comunitario –aspectos inherentes al *ethos* de la vivienda colectiva– se han concebido casi exclusivamente desde sus aristas utilitarias, negándoles a los actores involucrados la capacidad de construir una relación estético-imaginal como fundamento del paisaje habitacional.

En esta línea, se plantea la hipótesis de que, en Valparaíso, la producción habitacional moderna impulsa la conformación de una dimensión paisajística resultante de un proceso en que los discursos, representaciones e imaginarios promovidos por una comunidad de actores, se materializan en la realidad urbana mediante la antropización que producen los proyectos habitacionales sobre el soporte natural, ambiental y geomorfológico de la ciudad. Coincidiendo con Oyarzún (1981, p. 90), una teoría del conocimiento que se refiera a la vivienda colectiva y sus paisajes solo es posible de concebir al poner en relación complementaria y armoniosa los polos de la contemplación y la acción. Es decir, en la convergencia de los aspectos realesterritoriales con los activosexistenciales de ese paisaje, estos últimos construidos perceptualmente (De Gracia, 2009, pp. 43-44).

El espacio arquitectónico de estas obras asume un papel intermediario entre los discursos, las representaciones sociales y la estructura de la traza históricourbana. En esta medida es posible comprender que la arquitectura habitacional puede cumplir el rol de una 'signatura' del paisaje porque, al ser interrogada, hace inteligibles y visibles los paradigmas que le han dado su forma y sentido en la ciudad real (Agamben, 2009, p. 54), ya sean discursivos, imaginales, geográficos o propiamente arquitectónicos (Figura 1).

**FIGURA 1** | Perspectiva de una de las numerosas quebradas y cerros que conforman la realidad topográfica de la ciudad de Valparaíso



FUENTE: FOTOGRAFÍA DEL AUTOR (2021)

A modo de guía de lectura, el presente artículo se organiza en tres secciones. La primera entrega un marco teórico referencial de los alcances paisajísticos de la vivienda colectiva como expresión de modernidad arquitectónica y urbana. Seguidamente, en el cuerpo de la investigación se abordan dos aspectos complementarios al problema del paisaje habitacional de Valparaíso. El primero de ellos explora dos campos temáticos del discurso y las representaciones del paisaje de la vivienda desarrollados entre fines del siglo XIX y la década de 1970, en los que concurren actores del Estado, organizaciones sociales y disciplinares. Los campos temáticos del discurso se refieren a la transformación higienista de la vivienda, y al papel que ella cumple como dispositivo de organización sociopolítica para las clases obreras y media. El segundo dice relación con la forma en que dichos discursos y representaciones logran materializarse espacial, funcional y físicamente en la geografía urbana, a través de tipologías arquitectónicas. Finalmente, las conclusiones tienen por finalidad reflexionar sobre el encuentro de los dos aspectos señalados en la resultante paisajística del proceso.

### **Método**

Se adopta un enfoque metodológico de tipo histórico descriptivo, en el cual se coloca el paisaje habitacional colectivo como objeto de análisis. Los alcances históricos del paisaje son considerados una construcción social y política de una forma de mirar (Nogué, 2007, p. 12), donde la producción de discursos se despliega al modo de una genealogía, que es relevada a partir de la lectura de los textos documentales en contraste con las obras arquitectónicas (Foucault, 1993, p. 8). Se han considerado dos tipos de fuentes documentales primarias generadas entre fines del siglo XIX y la década de 1970: i) los textos históricos, producidos por los organismos del Estado, las organizaciones sociales y la disciplina arquitectónica; y ii) las obras arquitectónicas de vivienda colectiva levantadas en el área urbana de Valparaíso. Estos documentos se erigen como un importante registro a la hora de identificar los discursos y representaciones, comportándose como filtro especular que condiciona la producción del pensamiento sobre el diseño, la planificación y la construcción de la vivienda colectiva de Valparaíso.

Con objeto de establecer un vínculo entre los discursos, las representaciones sociales y la arquitectura habitacional levantada en el periodo, se ha seleccionado, de un universo inicial de sobre cien casos, una muestra de obras representativas de las etapas 1906-1935, 1936-1952 y 1953-1976. Los criterios para su identificación han sido el que dichas obras den cuenta del crecimiento y la transformación urbana de Valparaíso; y que se encuentren emplazadas en alguna de las cuatro situaciones típicas de su geografía urbana: quebrada o ladera, meseta de cerro, sector de la parte plana de la ciudad y situación periférica al área urbana consolidada de la ciudad.

### **Marco teórico:**

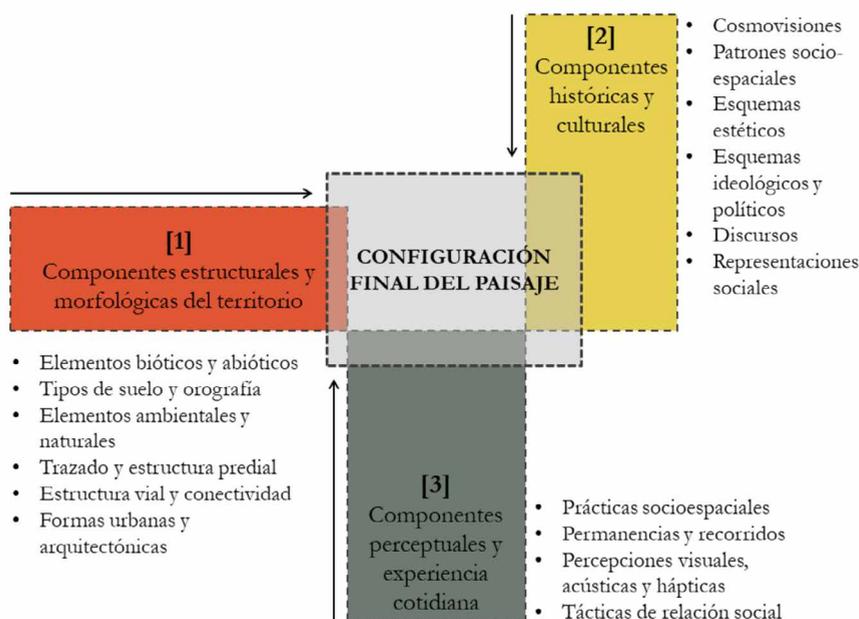
#### **Alcances paisajísticos de la vivienda colectiva moderna**

Desde fines del siglo XIX y durante todo el siglo XX, la vivienda colectiva se ha comportado como uno de los ejes fundamentales del urbanismo moderno (Montaner,

2015, p. 13). En su decurso, variadas han sido las posturas teóricas adoptadas y los experimentos proyectuales desarrollados, tanto en Europa como en Estados Unidos y Latinoamérica. En el proyecto arquitectónico moderno, este tipo de vivienda traspasa la dimensión del diseño para constituirse en una categoría de paisaje, es decir, en un espacio epistémico de discusión social, política, cultural, económica y tecnológica, el que ha logrado instalarse en el tejido urbano cotidiano.

Gracias al enfoque posestructuralista de la segunda mitad del siglo xx, la noción interdisciplinaria del paisaje ha logrado reunificar las componentes cualitativas y cuantitativas de los fenómenos naturales, sociales y culturales que atañen a la vivienda. El estatus ambiguo y dinámico del paisaje habitacional explica por qué nunca sea asible solamente desde una lógica científica y, al contrario, instaure un comportamiento monista y relacional entre el espacio físico, las ideas y las imágenes construidas a nivel individual y colectivo (Urquijo & Barrera, 2009, p. 227), integrándose de esta manera en el mundo de los fenómenos indivisibles y, a la vez, heterogéneos (Morin, 1996, p. 32).

FIGURA 2 | Componentes del paisaje



FUENTE: ELABORADO A PARTIR DE MARTÍNEZ DE PISÓN (2009), PP. 14-15

Como afirma Silvestri (1999, p. 231), la anatomía paisajística devela una realidad que trasciende la suma de sus partes constituyentes, en la que aparece un entramado que es movimiento y síntesis histórica de la relación del ser humano con su medio natural. Lo que hace singular a un paisaje es su presencia morfológica anclada en una configuración geográfica, constituida por una pluralidad de dimensiones

interrelacionadas: i) estructura, forma y sistemas; ii) elementos culturales; y iii) elementos perceptuales de la vida cotidiana (Figura 2). En términos de sistema, en la vivienda esa configuración respondería a la topología de un archipiélago o nuevo logos urbano, cuya forma está desprovista de fronteras fijas y conocidas, al interior de la cual se desarrollan sus componentes (Martín-Barbero, 2002, p. 12).

La configuración morfológica del paisaje se nutre de retóricas discursivas, las cuales actúan como una estrategia política de distribución e institucionalización del conocimiento (Foucault, 1992, p. 8). Los campos temáticos que organiza el discurso connotan una variada gama de representaciones, idearios, valores y criterios, cumpliendo así un rol organizativo y estructurador de la vida social, política y espacial en la ciudad, según sean los intereses de los grupos sociales implicados (Tanács, 2003, p. 27).

Gracias a los discursos, el paisaje habitacional actúa sustancialmente como una construcción social en la cual los habitantes son los protagonistas, actores que se mueven al interior de relaciones de poder y de control ideológico, político y económico, situación que otorga su carácter a los barrios que ellos ocupan en la ciudad (Lefebvre, 2013, p. 134; Santos, 1996, pp. 27-28). Ante el ejercicio de un poder hegemónico, los sujetos –obreros y capas medias– despliegan prácticas cotidianas y crean sus propios espacios y tácticas de subversión al disciplinamiento practicado por la autoridad (De Certeau, 2007). Como refiere Romero (2001), históricamente, la lucha por la vivienda en Latinoamérica ha actuado como centro de superación de los esquemas patriarcales, permitiendo a los sectores populares adquirir “poco a poco las modalidades de una clase combativa, disconforme y capaz de expresar su rebeldía” (pp. 271-272).

Extrapolando la teoría de Durand (1968, pp. 25-29), la discursividad habitacional construida en el tiempo instaura un pensamiento simbólico en sus actores, el que antecede al espacio físico habitado. Los símbolos creados se traducen en imágenes mentales y representaciones de la realidad habitacional relativas a las prácticas socioespaciales ejercidas por las clases obreras y medias, a las tensiones entre lo colectivo y lo privado y a la manera de emplazarse la vivienda en la ciudad. Como corolario, las representaciones sociales en este tipo de paisaje corresponden a ‘objetos culturales’ que median tanto entre el individuo y el mundo social como entre las comunidades y los elementos de su entorno, convirtiendo los hechos brutos en elementos imaginables con significado (Wagner & Hayes, 2011, pp. 70-71).

En las representaciones sociales se tensionan la ficción y la realidad conformando una dimensión moviediza, en la que interactúan las ausencias y las presencias del espacio en el territorio, la ciudad y la vivienda (Lefebvre, 2006, p. 251). Solo en el momento en que el conjunto de imágenes representadas refiere a situaciones relevantes de la vida cotidiana, es que resulta factible identificar una realidad existencial de tipo paisajístico articulada en tres niveles: lo estructural, lo funcional y lo simbólico (Bailly, 1989, p. 17).

Durante el siglo xx, la ciudad moderna significó un complejo espacio de expectativas, en el que la vivienda debía ser integrada científicamente a un contexto ambiental y urbanístico renovado (Benévolo, 1954, p. 585). El nuevo ideario consistía en satisfacer las urgentes necesidades cotidianas, materiales y existenciales

del ser humano, en tanto que el discurso social, político y técnico de la vivienda se movía en dirección del colectivismo, muy distante de la economía capitalista y del individualismo. El nuevo espíritu se desarrolló en torno a discursos y representaciones de la racionalidad, la higiene, la austeridad y la transformación. En este periodo se desarrollan narrativas que apelan a un ideal progresista en proceso de expansión, cuyas luchas, localizadas en la lógica urbana, demandaban un mundo justo con alcances globales (Mitchell, 2007, p. 91).

Como señala Tournikiotis (2001, p. 36), la producción habitacional se manifestó en una 'práctica discursiva', oculta bajo las formas y los materiales constructivos, y en la que se activaba la idea de un 'proyecto de futuro'. Masividad, velocidad, cambio y versatilidad constituyeron los ejes del discurso vanguardista, el que influyó en el nuevo carácter que comenzó a adquirir el paisaje moderno en la ciudad. Consecuentemente, las nuevas representaciones intermediaron, por una parte, entre las creaciones formales de la vivienda, libradas de los cánones de la arquitectura clásica; y por otra, entre los procesos de estandarización desarrollados tanto en su diseño como en su producción y materialización en la ciudad (Curtis, 2006, p. 99). Sin embargo, más allá de su abstracción inicial, el principio paisajístico de esta arquitectura estaría fundado en su capacidad para materializar 'lugares existenciales', facilitadores de las relaciones espaciales, temporales y espirituales para la vida colectiva del ser humano (Norberg-Schulz, 2005, pp. 13-17).

### **Campos temáticos del discurso habitacional en Valparaíso**

Entre 1906 y 1976, los problemas habitacionales de Valparaíso se vieron enfrentados a partir de una red de actores, compuesta por organismos del Estado, organizaciones sociales y asociaciones profesionales de arquitectos e ingenieros. En el tiempo, la interrelación de estos actores daría forma a campos temáticos del discurso habitacional, los que gradualmente fueron adquiriendo forma material en el paisaje de la ciudad.

Para efectos del presente trabajo, los tópicos del discurso han sido extraídos de diferentes documentos históricos. Entre ellos, programas de los partidos políticos, material legislativo, planes y programas habitacionales del Estado; publicaciones como *Revista de la Habitación* (del Consejo Superior y de los Consejos Departamentales de Habitaciones Obreras), *Revista La Vivienda* (de la Caja de la Habitación Popular), publicaciones técnicas de la Corporación de la Vivienda, petitorios de organizaciones de pobladores, revistas de arquitectura de la Asociación de Arquitectos de Chile y expedientes técnicos de proyectos habitacionales en Valparaíso (Tabla 1).

**TABLA I | Comunidad de actores, discursos y representaciones del paisaje habitacional de Valparaíso (1906-1976)**

PERIODO 1906-1935		
ACTORES	CAMPOS TEMÁTICOS DEL DISCURSO	GÉNEROS HABITACIONALES MATERIALIZADOS EN LA CIUDAD
Organismos del Estado	Vivienda y debate de la 'cuestión social'	• Bloques colectivos compactos (cerros y quebradas)
	Voluntad de disciplinamiento de los hábitos populares	
	Combate a la insalubridad de los barrios populares	
Organizaciones sociales	Vivienda como problema de beneficencia y filantropía	• Poblaciones Modelo de la Caja Nacional de Ahorros (meseta de cerros) • Cités en la trama preexistente (plano urbano; barrios El Puerto y El Almendral)
	Vivienda en el centro de las relaciones con el trabajo	
	Vivienda propia a través del ahorro familiar	
Organismos disciplinares y profesionales	Vivienda como problema de la ingeniería	• Sistemas conjuntos habitaciones-fábricas (quebradas y cerros cercanos al ferrocarril y el puerto)
	Vivienda como problema de hacinamiento, higiene y calidad constructiva	
	Gestión técnico-financiera de la vivienda	
PERIODO 1936-1952		
Organismos del Estado	La vivienda como espacio de bienestar, satisfacción material y espiritual para las clases obreras y medias	• Población Modelo, versión moderna de la Caja de la Habitación Popular (cerros a la altura camino Cintura)
	Vivienda y organización racional del espacio colectivo (urbano-arquitectónico)	
	Producción masiva de la vivienda (estándares)	
Organizaciones sociales	Vivienda como instrumento pedagógico de cambios sociales y políticos	• Bloques colectivos compactos aislados (cerros y quebradas) • Barrios con vivienda continua y pareada (cerros a la altura camino Cintura)
	Vivienda y concepto de 'hogar' (confort-seguridad-higiene)	
	Relaciones de solidaridad como medio para la solución del problema habitacional	
Organismos disciplinares y profesionales	La vivienda en el centro del debate técnico-profesional	• Edificios de renta en altura con vivienda-comercio (plano urbano)
	Vivienda como instrumento de transformación y desarrollo urbano (planificación)	
	Críticas de los arquitectos a las soluciones tradicionales de las instituciones estatales	
PERIODO 1953-1976		
Organismos del Estado	Vivienda como derecho básico que el Estado debe satisfacer	• Bloques compactos y aislados de arquitectura moderna adaptados a la topografía (quebradas y cerros) • Tomas de terreno y poblaciones callampa (periferia urbana, Placeres y Playa Ancha)
	Vivienda como herramienta de transformación revolucionaria	
	Producción social y económica del espacio habitacional	
Organizaciones sociales	Demandas de suelo urbano y vivienda propia	• Unidades Vecinales autosuficientes . Sistemas de bloques aislados y vivienda pareada (periferia urbana, Playa Ancha)
	Tomas de terreno como instrumentos de conquista de la ciudad	
	Críticas a la insuficiencia de las soluciones del Estado	

ACTORES	CAMPOS TEMÁTICOS DEL DISCURSO	GÉNEROS HABITACIONALES MATERIALIZADOS EN LA CIUDAD
Organismos disciplinares y profesionales	Masificación e industrialización de las soluciones habitacionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Edificaciones torre-placa. Comercio y servicios en primeros pisos y vivienda en pisos superiores (Plano urbano. Barrios El Puerto y El Almendral)</li> <li>• Remodelaciones habitacionales (plano urbano, barrio El Almendral)</li> </ul>
	Radicalización del concepto de racionalización habitacional	
	La vivienda y la ciudad como problema científico-instrumental	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DOCUMENTACIÓN ANALIZADA

### **La transformación higienista de la vivienda mediante la segregación y el disciplinamiento**

Entre 1906 y 1935, el paisaje de la marginalidad traduce la realidad existencial para el creciente grupo de familias que migraban a la ciudad portuaria desde el campo y la actividad minera del norte, buscando en Valparaíso un trabajo y un lugar estable para mejorar su situación de vida. El discurso del Estado impregnaba leyes, reglamentos y una institucionalidad que se abocaba a la higienización de la vivienda y los barrios obreros, intentando eliminar del radio urbano la habitación insalubre y ‘bárbara’ de las clases populares. En este periodo destaca la promulgación de la Ley 1838 de Habitaciones Obreras, de 1906, así como la integración del tema habitacional en las leyes sociales implementadas desde 1924.

Los discursos de la elite, representada por las autoridades públicas y el sector de la burguesía empresarial, accionaron una doble segregación, social y espacial, que afectó al mundo popular, deseoso de acceder a una vivienda higiénica y digna. La primera de ellas se explica como una reacción política frente a los riesgos económicos que podía significar la rebelión de la clase trabajadora en un Valparaíso que se modernizaba. A su vez, la segregación espacial fue el resultado de la persistente dificultad de ocupación en la accidentada estructura topográfica de la ciudad. Ambos factores derivaron en una conquista urbana, según la cual la población se localizó en los sectores montanos, las quebradas y las áreas periféricas, lo que obligó a la ejecución de costosas obras de urbanización y dotación de servicios.

Las crónicas literarias, los informes técnicos de los organismos del Estado, las estadísticas médicas y las revistas de arquitectura del periodo, coinciden en captar las duras condiciones de habitabilidad de los ranchos y conventillos, representados como espacios de exclusión en la ciudad. La precariedad de las condiciones de vida de la clase obrera se vio agudizada por la inestabilidad laboral y la insuficiencia de los salarios, que la obligaron a ejercitar un continuo nomadismo entre los diversos barrios de Valparaíso, cuyo efecto fue la imposibilidad de establecerse y arraigarse en un lugar propio (Deshazo, 2007, pp. 33-34).

Las dificultades de subsistencia socioeconómica y condiciones de vida al límite convergieron en dar forma al imaginario decadente del conventillo porteño. Los ritmos de un tiempo repetitivo, exento de eventos, y las formas de un espacio

habitacional precario, constituían las claves del imaginario habitacional en la ciudad.<sup>1</sup> Las autoridades y la prensa local atribuían a estas construcciones el origen de las inmoralidades del ‘bajo pueblo’, representado como protagonista de un modo de vida contrario al ‘progreso’ que alteraba el “orden normal de la vida y amenazaba el orden social y económico, dando origen a la trasgresión moral” (Molina, 2010, p. 46). La continua demolición de conventillos insalubres que ordenaba la Ley de Habitaciones Obreras, sumada a la ausencia de un plan de reposición de las edificaciones, obligaron a las clases populares a confinarse en barrios marginales y miserables, reductos que constituían un mundo aparte de las áreas desarrolladas de la ciudad (Romero, 2001, p. 237).

A partir de 1910, los Consejos de Habitaciones Obreras incrementaron las técnicas destinadas a disciplinar los hábitos de vida urbana de la población, para alejarla de aquellos considerados arrebatos revolucionarios y costumbres insanas, hecho que se manifestó en una solución habitacional mejorada denominada ‘cité’. De igual forma, desde 1920 la Caja de Crédito Hipotecario, en conjunto con la Caja Nacional de Ahorros, hicieron lo propio con la creación de las ‘poblaciones modelo’, las que en esta época conformaban una versión local de los esquemas de la Ciudad Jardín en el radio urbano densificado de Valparaíso.

En el discurso de las autoridades, tanto el ‘cité’ como la ‘población modelo’ constituyeron una alternativa al conventillo y al rancho, beneficiando a sindicatos obreros y cooperativas de empleados. La segunda de estas soluciones, elaborada pioneramente por la Caja Nacional de Ahorros, se definió como un conjunto arquitectónico higienizado que, integrado en la escala barrial, tenía por misión desplegar las virtudes morales de la familia ‘bien constituida’, incentivar el ahorro como medio para alcanzar la propiedad de la vivienda y promover relaciones armónicas y estables de los trabajadores con las estructuras de poder. Se trataba de agrupaciones habitacionales de mediana densidad, bien integradas a la trama urbana, con localizaciones en lugares privilegiados de los cerros y dotadas de diversas tipologías de vivienda, según fuera la composición familiar (Figura 3).

La concreción de estas innovaciones exigía acometer obras previas de urbanización y de infraestructura sanitaria. En el imaginario colectivo fueron percibidas como expresiones arquitectónicas del paradigma de ‘decencia, orden y civilidad’, que la elite había propagado en su discurso desde fines del siglo XIX. Sin embargo, las poblaciones construidas en esta modalidad no llegaron a resolver integralmente los problemas de marginalidad, miseria, epidemias y estado antihigiénico en que vivía la mayoría del mundo popular (Olivares, 2018, p. 129).

---

1 Elementos importantes del imaginario social de la vivienda obrera han quedado registrados en novelas y crónicas literarias chilenas de principios del siglo XX. Es el caso de las novelas *La viuda del conventillo*, de Alberto Romero (1930), y *La sangre y la esperanza*, de Nicomedes Guzmán (1943), entre otras obras.

**FIGURA 3 | Población Modelo Lord Cochrane (1923), cerro San Juan de Dios, Valparaíso**



FUENTE: MUSEO HISTÓRICO NACIONAL, COLECCIÓN FOTOGRAFÍA PATRIMONIAL. REG. PFB-000133

En la fase del Estado de Bienestar –1936 y 1952–, el discurso de la Caja de la Habitación Popular se orientó a corregir las formas anárquicas en que vivían los sectores obreros y medios, para insertarlos en la lógica de la ciudad moderna. La Caja puso su foco en los grupos obreros sindicalizados y conectados con las estructuras del Estado.<sup>2</sup> Estos cambios promovieron que las Poblaciones Modelo se complementaran con huertos obreros y servicios urbanos (equipamiento comunitario y comercio). Los huertos conformaron artefactos intermediarios entre naturaleza, vivienda y actividad productiva doméstica, para que la propiedad habitacional actuara a favor de la producción del espacio social y la economía familiar, acorde con la ideología de los gobiernos de la época (Raposo, 2008, p. 79).

Entre 1953 a 1976, el Estado, a través de la Corporación de la Vivienda (CORVI) y la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), insertó el problema habitacional de Valparaíso en el contexto de un Proyecto de Ciudad, el que se presentaba fuertemente ideologizado, con soluciones de conjuntos habitacionales que tendían

2 La Caja de la Habitación Popular amplió el financiamiento fiscal para obras habitacionales que incorporaran el aporte de las empresas constructoras privadas. Hacia 1945, el déficit habitacional de Valparaíso en los sectores obreros y medios llegó a 5000 viviendas. Según censo realizado en 1945 por el Departamento de la Vivienda de la Municipalidad de Valparaíso, de las 40.000 viviendas catastradas, solo un tercio se consideró habitable. Se concluía que “en Valparaíso, para resolver el grave problema de la habitación, se necesitan de inmediato entre 13.500 a 15.000 viviendas nuevas” (Revista *La Vivienda*, 1945, p. 12).

a modular y domesticar políticamente las prácticas espontáneas de la vida colectiva cotidiana. Sin embargo, los programas habitacionales públicos resultaron insuficientes frente a la expansión de los discursos sociales que exigían el derecho a la propiedad de la vivienda. Esto dio origen a la toma ilegal de terrenos y la aparición de las ‘poblaciones callampa’ en la periferia alta de los cerros Playa Ancha y Placeres.

En el renovado imaginario social, la arquitectura habitacional moderna instauró un orden socioespacial racionalmente elaborado hasta el más mínimo detalle, el que tuvo que acomodarse a las reglas de la geografía de Valparaíso (Carrasco, 2015, p. 41). El discurso público y el de los profesionales inmersos en los principios de la arquitectura moderna definían que era necesario que los conjuntos habitacionales se condujeran a partir de “la visión del adelanto urbanístico planificado, desde un aspecto social de servicio para la colectividad” (Diario *La Unión*, 3 de noviembre de 1952, p. 14).

### **La vivienda convertida en un dispositivo de organización sociopolítica**

La cultura colectiva de la vivienda se desplegó bajo tensiones existenciales de extrema inseguridad. Esta situación incrementó la capacidad organizativa de las familias y facilitó la objetivación arquitectónica del espacio habitacional en Valparaíso. Desde fines del siglo XIX y hasta la década de 1930, las asociaciones de socorro mutuo, federaciones de resistencia, mancomunales de artesanos y sindicatos obreros elaboraron efectivas estrategias atenuantes del hambre, la miseria, la enfermedad y la falta de habitaciones (Recabarren, 1910, p. 177). Dichas prácticas, convertidas en luchas sociales, permitieron que el conventillo actuara como espacio de experimentación para la transformación política de la realidad, facilitando la construcción de un ‘poder local comunitario’ (Garcés, 2015, pp. 40-41).

El perfeccionamiento de las capacidades organizativas incrementó la conciencia de clase en las capas populares, tal como revelan los sangrientos eventos de 1903 (huelga de los trabajadores portuarios) y de 1905 (huelga de la carne o “semana roja”), ocurridos en Valparaíso y Santiago, respectivamente. La exigencia de mejoras habitacionales, económicas y laborales tomaron el centro de las demandas, en un momento en que arreciaba la denominada ‘cuestión social’, poniendo en evidencia la crisis institucional del Estado, que se manifestaba en su falta de soluciones a la desigualdad social, económica y habitacional de la población.<sup>3</sup> La acción coordinada de las familias proletarias se concretó con la creación en Valparaíso, el 18 de agosto de 1914, de la primera Liga de Arrendatarios de Conventillos, destinada a enfrentar el alza usurera de los cánones de arriendo que efectuaban los rentistas de habitaciones colectivas. El ostensible aumento de las tasas de arriendo se hizo crítico ante la continua demolición de barrios y conventillos declarados insalubres por la ya mencionada Ley 1838 de 1906. Frente al inminente desalojo, las tácticas creadas por los arrendatarios morosos consistían en huelgas prolongadas, mítines en plazas

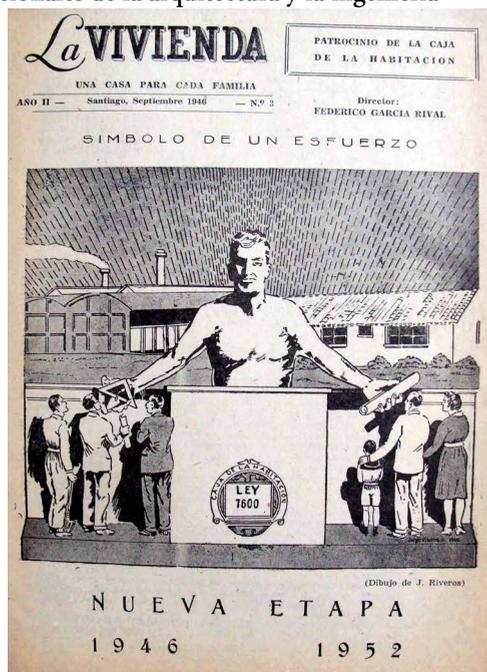
---

3 Uno de los efectos del conflicto de 1903 fue la promulgación, el 20 de febrero de 1906, de la Ley 1838 de Habitaciones Obreras, considerada el primer cuerpo jurídico chileno en dar inicio a las políticas estatales de vivienda que se desarrollarán durante el siglo XX.

y calles y la declaración de cesación en los pagos de las tarifas, hasta que mejoraran las condiciones sanitarias y constructivas de las habitaciones.

Hacia 1924, la lucha sindical constituía una respuesta a la desidia con que los gobiernos demoraban la promulgación de las leyes sociales, reclamadas desde inicios de siglo (Deshazo, 2007, p. 140). Resultado de la capacidad organizativa de la Liga de Arrendatarios fue la dictación, el 19 de febrero de 1925, del Decreto Ley 261 sobre Condiciones de Arrendamiento de Habitaciones Obreras.<sup>4</sup> A partir de 1936, en el contexto de la política del Frente Popular (1936-1941), la demanda habitacional tomó forma a través del sindicalismo legalizado, hecho que incrementó la participación del Estado en la gestión de los problemas sociales, urbanos y habitacionales (Figura 4). En 1945, el Frente Nacional de la Vivienda, creado en 1933, facilitó la articulación de las demandas planteadas por las familias porteñas sin casa, moradores de viviendas autoconstruidas, 'mejoreros', compradores de sitios y comités de arrendatarios (Revista *La Vivienda*, 1945, p. 30). El mismo año se formaron las cooperativas de la edificación, compuestas por trabajadores con oficios especializados de la construcción, asociaciones de arrendatarios y las primeras juntas de vecinos.

**FIGURA 4 | El Estado, a través de la Caja de la Habitación Popular (1936-1952), articula la acción de los sectores obreros organizados y la de los profesionales de la arquitectura y la ingeniería**



FUENTE: REVISTA LA VIVIENDA (CAJA DE LA HABITACIÓN), AÑO I, N° 1, 1945

4 El Decreto rebajó en un 50% el valor de arriendo de las casas insalubres hasta que fueran rehabilitadas, limitó el número máximo de ocupantes por habitación y estableció los Tribunales de Vivienda, conformados por representantes del gobierno, los arrendatarios y los propietarios.

Entre 1950 y 1970, en plena fase del Estado Desarrollista, los migrantes urbanos y trabajadores arribados a los barrios periféricos de Valparaíso aumentaron sus niveles de politización, cambiando radicalmente su modalidad de relación con el aparato público. Las nuevas formas de habitar la marginalidad sustentaron imaginarios vinculados a la ciudad como objeto de lucha y conquista urbana (Garcés, 2015, p. 33). A través de las ‘tomas de terreno’, las nuevas poblaciones gestionadas por el Estado en la parte alta de la ciudad sirvieron como efectivos canales para concretar un ideario de vida comunitaria y ayuda mutua, a pesar de las dificultosas condiciones que imponía la geografía en cerros y quebradas.

Durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), la función revolucionaria de la vivienda implicó la reconfiguración de la relación del Estado con las organizaciones sociales, hecho graficado en la creación de la Oficina Nacional de Pobladores y la Central Única del Poblador (Valenzuela, 2020, p. 26). Las movilizaciones asumieron dos roles centrales. Las de 1970-1972 buscaron superar la precariedad de los campamentos a través de los Comités de los Sin Casa y las Juntas de Vecinos, cuyo objeto era la obtención de la propiedad de los conjuntos habitacionales planificados por la CORVI, adecuadamente dotados con urbanización, servicios y equipamiento comunitario. Un segundo papel, desarrollado entre 1972 y 1973 en el contexto de una aguda crisis económica, consistió en lograr el abastecimiento de productos de primera necesidad, situación que se concretó con la creación de las Juntas de Abastecimiento y Precios (JAP), Almacenes Populares y Comités de Distribución Directa (Garcés, 2015, p. 40).

### **Materialización del paisaje a través de la vivienda colectiva**

En su configuración histórica, el paisaje de Valparaíso se ha visto condicionado por un medioambiente natural y construido en el que interactúan dinámicamente las componentes del espacio urbano y arquitectónico (Waisberg, 1994, p. 3). La geomorfología que acoge a la vivienda –ya sea por la autoconstrucción ejercida por sus habitantes o por la acción directa del Estado– se conforma por numerosos cerros organizados en torno a una bahía anfiteatral y divididos mediante quebradas naturales, las que originalmente canalizaban el agua dulce para conducirla al mar.

En la traza de la parte plana de la ciudad, en sus inicios una reducida superficie de playa, la vivienda fue adaptándose a los accidentes naturales, al escaso suelo disponible y a la irregularidad espacial, mediante rellenos artificiales practicados entre 1840 y 1870. En las quebradas y cerros, la paulatina incorporación de la vivienda colectiva se debe a la conquista espontánea que sobre la geografía realizaron sus habitantes, facilitada por el abovedamiento de los cauces y urbanización de laderas, trabajos acometidos entre 1880 y 1930, hasta alcanzar la altura del Camino Cintura (100 metros sobre el nivel marino).

Entre 1906 y 1976, el proceso de antropización de los elementos naturales determinó la aparición de nuevas prácticas socioespaciales en el habitar comunitario, que condicionaron las diferentes estrategias de emplazamiento de la vivienda colectiva con sus correspondientes respuestas arquitectónico-tipológicas (Figura 5, Tabla 2). En todas las variantes habitacionales proyectadas, la topografía accidentada de Valparaíso se comportó como un modelador de paisaje, obligando a que la vivienda se articulara en extensión y en vertical, complementándose con la excavación de laderas y la construcción de terrazas, muros de contención, escaleras, funiculares y pasajes vecinales.

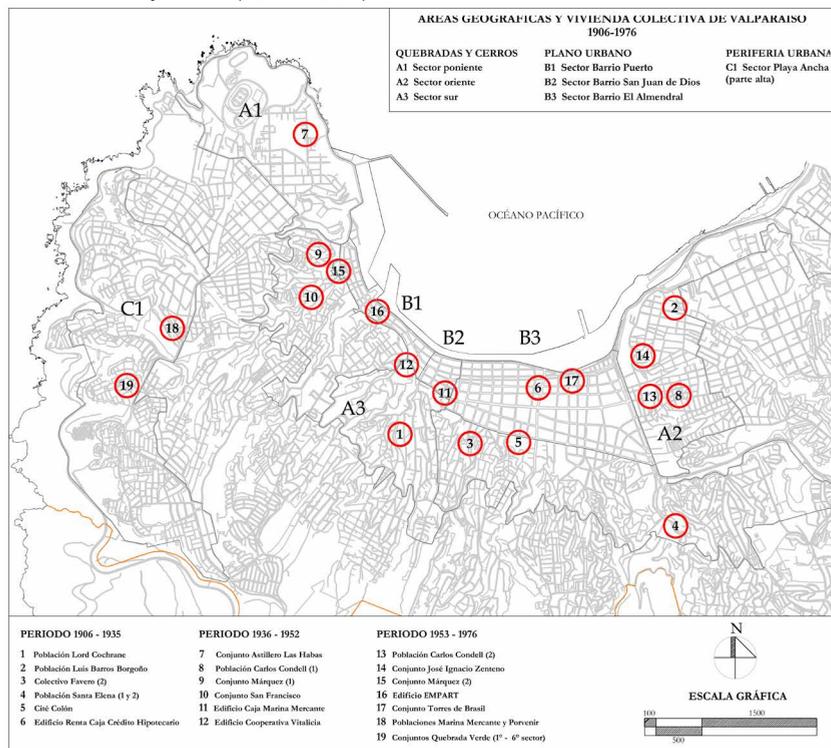
**TABLA 2 | Selección de obras destacadas de vivienda colectiva en Valparaíso (1906-1976)**

PERIODO 1906 - 1935 (CONSEJO DE HABITACIONES OBRERAS)									
GEOGRAFÍA URBANA	N°	DENOMI-NACIÓN	UBICACIÓN	CARACTE-RÍSTICAS TIPOLOGÍCAS	ENTIDAD MANDANTE	ARQUITECTO	AÑO DE CONSTRUCCIÓN	ALTURA (PISOS)	
MESETA DE CERRO	1	Población Lord Cochrane	Cerro San Juan de Dios	Población Modelo con trama urbana	Caja Nacional de Ahorros	Alfredo Azancot Levi	1923	2 a 3 pisos	
	2	Población Ferroviaria Luis Barros Borgoño	Cerro Barón	Población Modelo con pasajes y patios interiores	Caja de Crédito Hipotecario	Alfredo Azancot Levi	1924 - 1925	2 pisos	
QUEBRADA Y LADERA	3	Colectivo Favero (Edificio 2)	Barrio El Almendral	Bloque colectivo compacto con pasaje interior en pendiente	Particular	Giocondo Favero	1912	6 pisos	
	4	Población Santa Elena Etapas 1 y 2	Cerro Santa Elena	Población Modelo con vivienda pareada en pendiente	Sociedad de Poblaciones Santa Elena	Fernando Silva Blumen y Alfredo Vargas Stoller	1925 - 1926 - 1929	2 pisos	
PLAN URBANO	5	Cité Colón	Barrio El Almendral	Conjunto Cité con pasaje interior en anillo	Particular	Constancio Pérez C. (Arquitecto-ingeniero a cargo de transformación de 1926).	1910	3 pisos	
	6	Edificio de Rentas Caja de Crédito Hipotecario	Barrio El Almendral	Bloque colectivo con pasaje	Caja de Crédito Hipotecario	Alfredo Azancot Levi	1918	3 pisos	
PERIODO 1936 - 1952 (CAJA DE LA HABITACIÓN POPULAR)									
MESETA DE CERRO	7	Conjunto Astillero Las Habas	Cerro Playa Ancha	Población Modelo con pasaje interior y vivienda pareada	Caja Nacional de Ahorros	Agustín Benavente	1938	1 y 2 pisos	
	8	Población Carlos Condell (Etapa 1)	Cerro Larraín	Población Modelo. Sistemas de bloques con trama urbana y vivienda pareada	Caja de la Habitación Popular	Departamento Técnico Caja de la Habitación Popular	1939-1944	2 pisos	
QUEBRADA Y LADERA	9	Conjunto Márquez (etapa 1)	Cerro Mesilla	Bloques continuos en ladera, organizados mediante eje vial interior.	Caja de la Habitación Popular	Departamento Técnico Caja de la Habitación Popular	1946 - 1949	7 y 8 pisos	
	10	Conjunto San Francisco	Cerro Cordillera	Bloques colectivos compactos con patio interior	Corporación de la Vivienda (CORVI)	Italo Sasso y Jorge López	1951	4 pisos	

PERIODO 1906 - 1935 (CONSEJO DE HABITACIONES OBRERAS)								
GEOGRAFÍA URBANA	N°	DENOMI-NACIÓN	UBICACIÓN	CARACTE-RÍSTICAS TIPOLÓGICAS	ENTIDAD MANDANTE	ARQUITECTO	AÑO DE CONSTRUCCIÓN	ALTURA (PISOS)
PLAN URBANO	11	Edificio Caja de Previsión de la Marina Mercante	Barrio San Juan de Dios	Bloque colectivo compacto con vivienda-comercio	Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional	Italo Sasso Scampini	1939	8 pisos
	12	Edificio Cooperativa Vitalicia Plaza Aníbal Pinto	Barrio San Juan de Dios	Bloque colectivo compacto en altura con vivienda-comercio	Caja de la Cooperativa Vitalicia de Ahorros	Alfredo Vargas Stoller	1946	15 pisos
PERIODO 1953 - 1976 (CORPORACIÓN DE LA VIVIENDA - CORVI)								
MESETA DE CERRO	13	Población Carlos Condell (Etapa II)	Cerro Larrain	Bloques compactos con corredor exterior en ladera	Corporación de la Vivienda (CORVI)	Departamento Técnico de la Corporación de la Vivienda de Valparaíso	1954	4 a 7 pisos
	14	Conjunto José Ignacio Zenteno	Cerro Lecheros	Unidad Vecinal con bloques colectivos, patios y trama aterrazada en ladera	Corporación de la Vivienda (CORVI)	Oscar Zaccarelli M.	1961	4, 5 y 6 pisos
QUEBRADA Y LADERA	15	Conjunto Márquez (Etapa 2)	Cerro Mesilla	Bloques continuos en ladera, organizados mediante eje vial interior	Corporación de la Vivienda (CORVI)	Hermógenes Pérez Saavedra	1959 - 1960	7 y 8 pisos
	16	Edificio EMPART	Barrio Puerto.	Edificio colectivo en altura con placa comercial-servicios y torre habitacional	Corporación de la Vivienda (CORVI)	Jaime Bendersky	1964 - 1966	14 pisos
PLAN URBANO	17	Conjunto Torres de Brasil	Barrio El Almendral.	Unidad Vecinal con edificios colectivos en altura y patios interiores	Corporación de la Vivienda (CORVI)	Jorge Aguirre Silva, Pablo Burchard Aguirre y Pedro Burchard Aguirre	1966 - 1967	16 pisos
	18	Poblaciones Marina Mercante y Porvenir (Playa Ancha)	Cerro Playa Ancha (parte alta)	Unidad Vecinal con bloques compactos y trama de pasajes integrados	Corporación de la Vivienda (CORVI)	Eduardo Garretón Risopatrón y Hernán Calvo Salas	1957 - 1962	4 - 7 pisos
PERIFERIA URBANA	19	Conjuntos Quebrada Verde (1° y 6° sectores)	Cerro Playa Ancha (parte alta)	Unidad Vecinal con bloques aislados, vivienda pareada-antejardín y trama de pasajes en pendiente	Corporación de la Vivienda (CORVI)	Departamento Técnico Corporación de la Vivienda	1960 - 1978	1 - 4 pisos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DOCUMENTACIÓN ANALIZADA

FIGURA 5 | Plano con áreas geográficas y obras de vivienda colectiva de Valparaíso (1906-1976)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE DOCUMENTACIÓN LEVANTADA

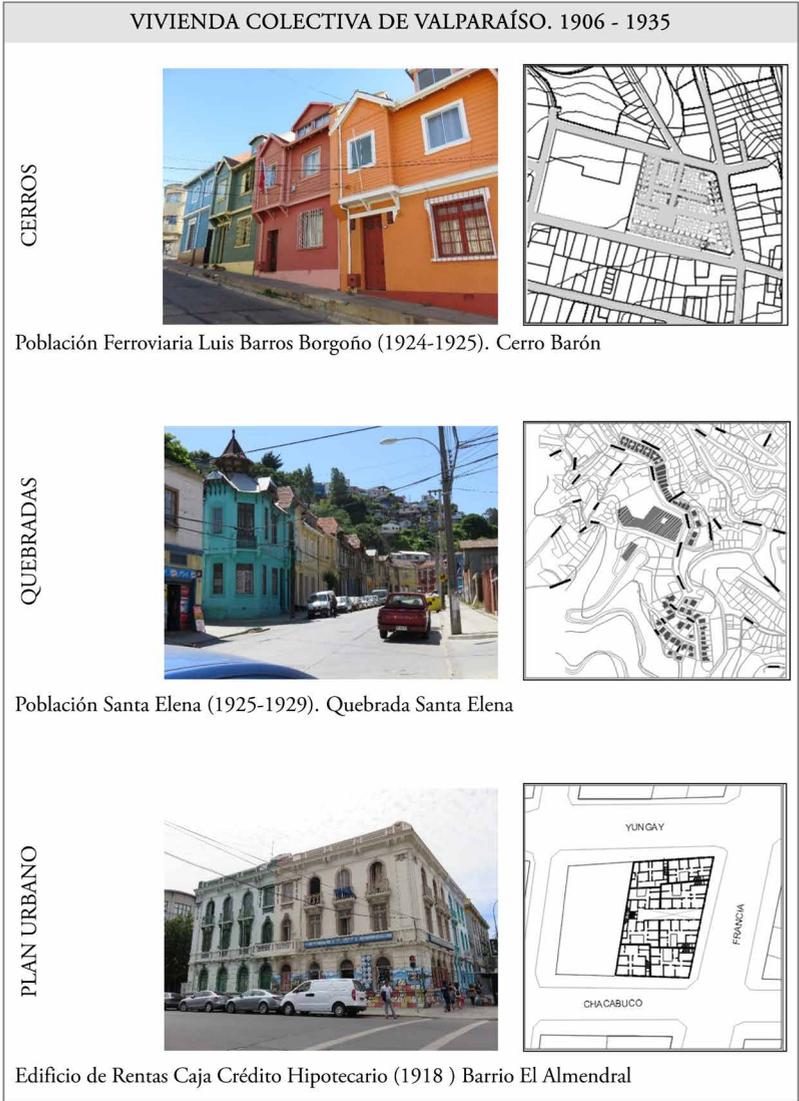
### Periodo 1906-1935. El paisaje a través de la higienización de la vivienda

Bajo la Ley 1838 de Habitaciones Obreras de 1906, y posteriormente del Decreto Ley 308 de Habitaciones Baratas de 1925, la acción del Estado se complementó con la participación de organismos de crédito y ahorro. A comienzos del siglo xx, la Oficina de Inspección Sanitaria de Valparaíso y la Dirección de Obras Públicas del Gobierno Central, impulsaron el abovedamiento definitivo de los cauces insalubres en los numerosos barrios populares de la ciudad. Complementariamente, se realizaron las obras de urbanización, alcantarillado y agua potable que beneficiaban a los conjuntos proyectados en la extensión sur de los cerros emplazados a la altura del Camino Cintura.

Las primeras geografías habitacionales se concentraron fundamentalmente en los barrios Puerto (al poniente) y El Almendral (al oriente), incluyendo las quebradas históricas y los cerros más cercanos a la parte plana de la ciudad, sectores en los que el conventillo y las casas de arriendo conformaron elementos protagónicos de un paisaje en permanente transformación (Figura 6). A pesar del hacinamiento y la promiscuidad, estas habitaciones se beneficiaban por su localización cercana al comercio, las industrias y la actividad portuaria. En la escala arquitectónica, el patio o el pasillo comunitario a base de tierra apisonada, la escalera o alguna porción

de terreno excavado en la ladera servían para organizar las labores del lavado y el tendido de ropa, esquema útil para las mujeres cuyo oficio era ser lavanderas de las clases más pudientes que habitaban la parte plana de la ciudad.

**FIGURA 6 | Conjuntos habitacionales de Valparaíso (1906-1935)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE OBRAS HABITACIONALES LEVANTADAS

En los sectores montanos, a partir de 1920, la Caja Nacional de Ahorros –organismo creado en 1910– estableció un sistema de poblaciones higiénicas con una oferta habitacional acorde al nivel socioeconómico de sus afiliados. Los proyectos fueron

desarrollados por el arquitecto Alfredo Azancot Levi, jefe de la Sección Técnica de la Caja. Las soluciones establecían un tejido urbano de mediana densidad, provisto de calles y pasajes, con una tipología de vivienda continua, pareada y aislada. Las estrategias de urbanización se implementaron en tres sectores clave de Valparaíso: cerros San Juan de Dios, Barón y Playa Ancha. En el primero de ellos, la clase media se benefició con la compra y urbanización de terrenos para la construcción de la Población Lord Cochrane (1923). Por su parte, los sectores obreros adquirieron casas de menores dimensiones en la Población Ferroviaria Luis Barros Borgoño (1924-1925) del cerro Barón; y en las poblaciones Caja Nacional de Ahorros (1923) y Calle Vergara (1924), ambas del cerro Playa Ancha.

A su vez, la conquista de las quebradas fue posible gracias a las obras de abovedamiento de los cauces y la dotación de servicios sanitarios, situación que facilitó la excavación de las laderas, el loteo y compraventa de terrenos. En este contexto se desarrollaron las gestiones de la municipalidad, rentistas y/o empresas constructoras de viviendas populares. Con un patrón urbanizador que modificaba las condiciones topográficas originales, las poblaciones levantadas con casas de dos a cuatro pisos se adaptaban a la irregularidad del suelo, el trazado y las vistas del lugar. Destacan en este grupo, el Colectivo Montgolfier (1911) en la quebrada Elías; los conjuntos Favero I (1906) y Favero II (1912), emplazados en la quebrada de La Aguada; el edificio Cooperativa Vitalicia, en la quebrada de Elías; y la Población Santa Elena, etapas I y II (1925-1929), en la quebrada homónima.

Como efecto del proceso de reconstrucción posterior al sismo de 1906, en la parte plana de los barrios El Almendral y San Juan de Dios la vivienda comenzó a reinterpretar la morfología, volumetría y densidad de la manzana, hecho que innovó su relación funcional con el espacio urbano, el comercio y los servicios. Algunos de estos iconos arquitectónicos corresponden a cités y bloques de vivienda de renta, esquemas habitacionales que incorporaban sistemas de patios y pasajes interiores comunitarios, permitiendo el control de la higiene y las relaciones socioespaciales de los grupos familiares. Resaltan en este periodo el cité Colón (1910), el edificio de rentas de la Caja de Crédito Hipotecario de Valparaíso (1918), el edificio de rentas del arquitecto Alfredo Azancot Levi en Edwards esquina Yungay (1922), el edificio de la Caja Nacional de Ahorros en calle Condell (1924), el edificio manzana del arquitecto Alberto Cruz Montt (1926) en Av. Argentina, y el colectivo Colón-Yelcho (1933).

### **Periodo 1936-1952. Las modernas ‘poblaciones modelo’ como dispositivos de organización urbana**

En esta fase, el Estado incorporó los métodos proyectuales derivados de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM) y los debates disciplinares registrados en las revistas de arquitectura de la época.<sup>5</sup> Las estrategias de

5 Mondragón (2010, p. 13) señala que el debate disciplinar registrado en las publicaciones otorga al discurso arquitectónico una función enunciativa, que controla y ordena los procedimientos proyectuales y el significado de las obras. Los discursos habitacionales definen una trayectoria que se inicia con el higienismo, se expande en la racionalización y la industrialización, prosigue con el Estado y la formalización del cuerpo social, para culminar en la especulación inmobiliaria de la edificación en altura.

higienización, estandarización e incipiente prototipado de la vivienda, y las ideas de planificación urbanística moderna, fueron aspectos transmitidos por arquitectos e ingenieros nacionales ligados a la función pública y a la acción del Instituto de Urbanismo de Valparaíso (Ferrada, 2012, p. 61).<sup>6</sup> La Caja de la Habitación Popular materializó una versión moderna de las ‘poblaciones modelo’, con esquemas espaciales que tienden a disciplinar arquitectónica y urbanamente el comportamiento de las familias obreras y medias, organizadas en gremios y sindicatos (Figura 7).

Sobre el límite del Camino Cintura, el rol urbanizador otorgado a la vivienda en régimen de población aportó una nueva lógica de articulación mucho más controlada entre los espacios comunitarios y privados, a través de conjuntos de mediana densidad construidos con hormigón armado y madera. El uso colectivo del espacio se extendió a las calles, pasajes y equipamiento, configurando una imagen unitaria en cada barrio. Se aplica en Valparaíso lo que afirma Torrent (2012, p. 48), en cuanto a que las poblaciones proyectadas entre las décadas de 1930 y 1940 constituyeron una transformación comprensiva de la ciudad existente, y ofrecen un testimonio del rol económico y urbano de la vivienda en el sistema territorial. Se trata de un proceso que implicó ordenar y consolidar el poblamiento de los cerros y zonificar las distintas áreas de la ciudad, en sus funciones habitacionales, industriales y comerciales (Instituto de Urbanismo de Valparaíso, 1938, p. 14).

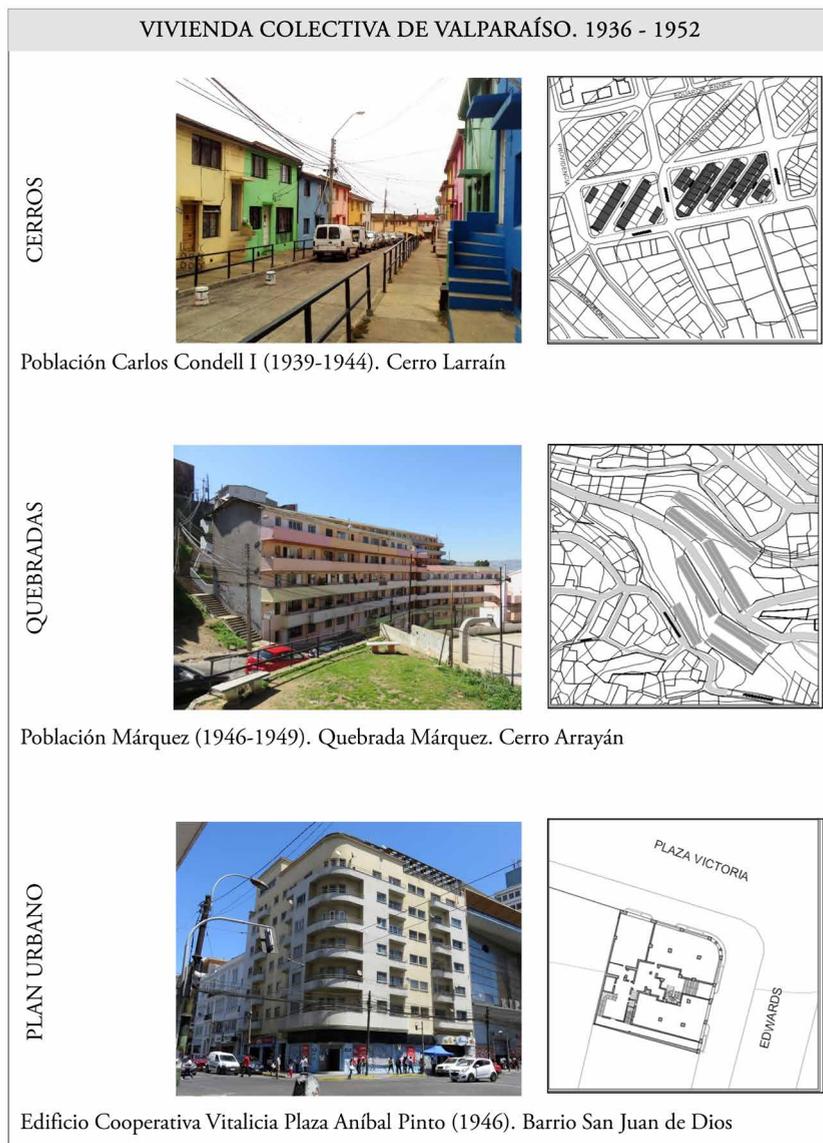
Casos destacados de estas ‘poblaciones modelo’ están representados por los conjuntos población Márquez (Etapa 1, 1946-1949) y población San Francisco (1951) en las quebradas Márquez y San Francisco, respectivamente. Sin embargo, la mayor cantidad de estas obras se concentra en la parte alta de los barrios El Almendral y San Juan de Dios, tales como el conjunto Astillero Las Habas (1938) en el cerro Playa Ancha; la población Almirante Wilson (1938) en el cerro Larraín; el edificio de la Caja del Seguro Obrero (1939) en el cerro Placeres; la población Carlos Condell (Etapa 1, 1939-1944) en el cerro Larraín; la población Yerbas Buenas (1940) en el cerro Bellavista; y la población Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional (1946) en el cerro San Juan de Dios.

En la parte plana de Valparaíso, las tipologías responden a edificaciones de renta, de mediana y alta densidad, con mayores alturas posibilitadas por la utilización pionera del hormigón armado y el ascensor. Los conjuntos se complementan con usos comerciales en los primeros pisos, reforzando con ello las funciones urbanas en calles principales y plazas. En el barrio San Juan de Dios sobresalen el edificio de Renta Cooperativa Vitalicia en plaza Victoria (1936); el Edificio de la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional en calle Condell (1939); y el edificio de Renta Cooperativa Vitalicia en plaza Aníbal Pinto (1946). En el barrio El Almendral se levantan el conjunto de viviendas modernas del arquitecto Carlos Harding (1941-1946) y la población Pedro Aguirre Cerda (1942-1946) en el sector del nudo Barón.

---

6 Organismo técnico creado en Valparaíso y vigente entre 1932 y 1948, cuya función fue prestar asesoría a la Asociación de Arquitectos de Chile, a través de la aplicación de los principios de la planificación moderna a los problemas de la realidad local. Entre sus asociados, destacó la labor de arquitectos e ingenieros porteños tales como Agostino Bastiancig, Héctor Vigil Olate, Alfredo Vargas Stoller, Ítalo Sasso Scampini, Manuel Valenzuela y Onías Velasco.

FIGURA 7 | Conjuntos habitacionales de Valparaíso (1936-1952)



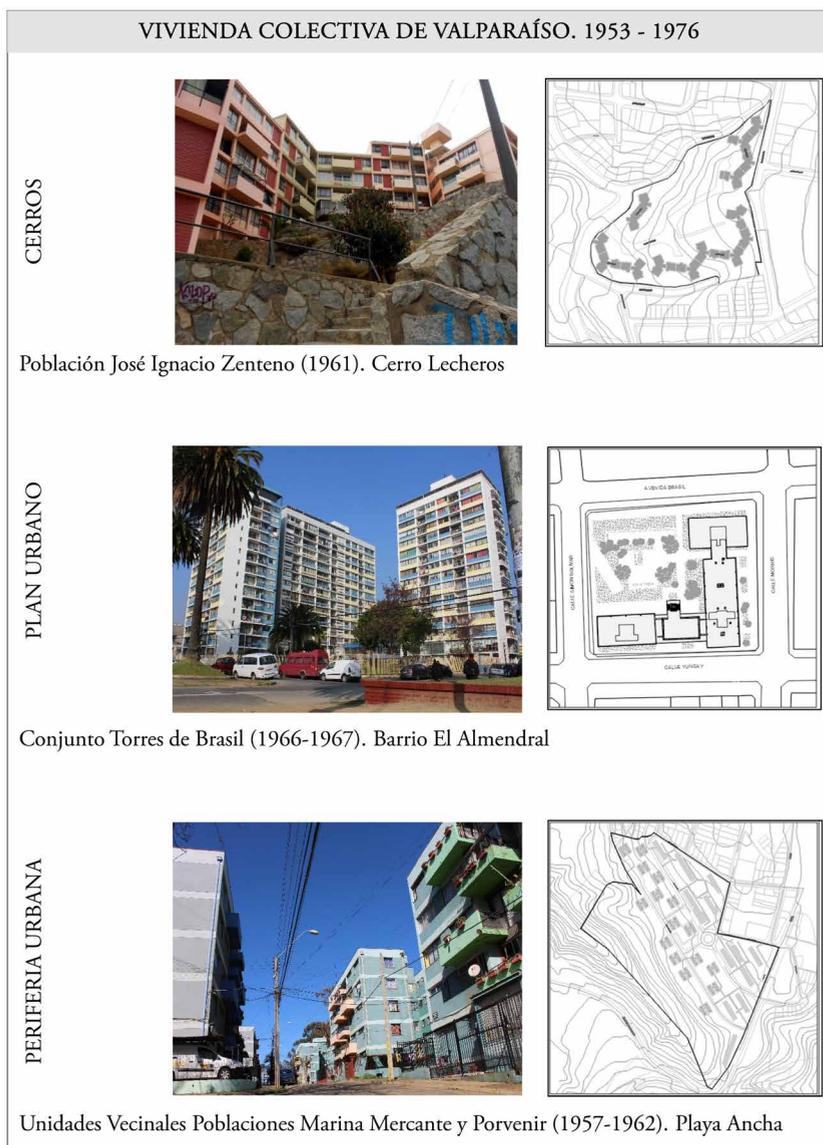
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE OBRAS HABITACIONALES LEVANTADAS

### Periodo 1953-1976. Racionalización científica del paisaje habitacional

En esta fase, la dialéctica discursiva entre el Estado (CORVI, CORMU y MINVU) y las organizaciones sociales instaló la vivienda como instrumento ideológico para las transformaciones estructurales que vivía el país. Los conjuntos colectivos facilitaron la incorporación de extensas áreas marginales al sistema urbano de Valparaíso,

además de servir como efectivos espacios de experimentación para la planificación urbana moderna (Figura 8). Es así que, en 1959, en el marco de la Política Nacional de Vivienda del gobierno de Alessandri Rodríguez, la planificación racionalizada de la vivienda en Valparaíso pasó a concebirse siguiendo estrictos criterios científicos en su diseño, planificación y gestión (Ferrada, 2013, p. 18).

**FIGURA 8 | Conjuntos habitacionales de Valparaíso (1953-1976)**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DE OBRAS HABITACIONALES LEVANTADAS

En las quebradas y cerros, la racionalización científica del espacio arquitectónico y urbano dio como resultado bloques habitacionales aislados de mediana y alta densidad, construidos a base de hormigón armado. Los sistemas de circulaciones colectivas, corredores y espacios comunes interiores rompen con la tradición de la manzana cerrada y reinterpretan radicalmente la relación con la trama preexistente. En esta lógica destacan el conjunto población Márquez (Etapa II, 1959-1960) en la quebrada del mismo nombre. En los sectores montanos, la población Carlos Condell (Etapa II, 1954) en el cerro Larraín; el conjunto del Servicio de Seguro Social (1956) en el cerro Alegre; la población Gutenberg (1956) en el cerro Cordillera; el conjunto José Ignacio Zenteno (1961) en el cerro Lecheros; el conjunto Diego Portales (1961); el conjunto Octava Comisaría (1962) en el cerro Barón; el Edificio CAPREDENA (1963-1965); y el conjunto Cooperativa Múnich (1974) en el cerro Playa Ancha.

En los sectores planos de Valparaíso, las obras habitacionales de este periodo son puntuales, debido a que se trata de áreas totalmente consolidadas en su desarrollo y con escasez de suelo disponible para intervenciones de gran envergadura. Sin embargo, es aquí donde el paisaje aparece apropiado colectivamente en gran altura y dimensión, a través del esquema placa-torre, un tipo arquitectónico de alta densidad, tendente a conformar unidades vecinales complejas. Prevalen los usos mixtos: comercio, servicios y áreas verdes en los primeros pisos, para dejar que la vivienda se desarrolle en los pisos superiores, mediante la forma del departamento (expresado en diversos subtipos). Forman parte de esta tipología, el edificio EMPART (1964-1966) en el barrio Puerto; el conjunto Torres de Brasil (1966-1967) en el barrio El Almendral; y el conjunto Remodelación Balmaceda (1974), en Av. Errázuriz con quebrada Yolanda.

A partir de mediados de la década de 1960, uno de los cambios paisajísticos más revolucionarios tuvo lugar en la periferia alta de Playa Ancha (500 metros sobre el nivel del mar). Se trata de áreas suburbanas alejadas de la dinámica de la parte plana, las que, luego de largos años de lucha y procesos de urbanización, fueron transformadas por el Estado en Unidades Vecinales. Los extensos conjuntos habitacionales se apropiaron del acantilado natural y pasaron a actuar como núcleos urbanos autónomos, dotados de equipamiento comunitario, comercio barrial, educación, deporte y áreas verdes. Unidades Vecinales destacadas del periodo se aprecian en las poblaciones Marina Mercante (1957-1962) y Porvenir (1962); en los conjuntos Quebrada Verde (1° y 6° sectores, 1960-1978); en la población Cooperativa Valle Verde (1968); y en la población Explanada (1974).

Las Unidades Vecinales diseñadas por CORVI incluyen una variedad de tipos normalizados, compuestos por bloques de vivienda-comercio de alta densidad, bloques simples de media densidad y casas pareadas. Las soluciones se materializan con prototipos racionalizados, entre los que sobresalen edificaciones en altura (modelos 1010, 1011, 1020 y 1021) y en extensión-pareadas (modelos 132-A, 136, 150 y 250). La cultura del prototipo habitacional masivo buscó evaluar el desempeño de la vivienda diseñada, para mejorar técnicamente el comportamiento espacial, programático y constructivo de las tipologías de vivienda, de acuerdo con las condicionantes sociales de las familias y de emplazamiento geográfico de cada conjunto.

## Discusión y conclusiones

La diversidad de estrategias de implantación y de tipos arquitectónicos desplegados entre 1906 y 1976 en la ciudad de Valparaíso dan cuenta de una transformación física del entorno natural y geográfico, a lo largo de la cual se fueron incorporando paulatinamente los cerros, quebradas, parte plana y periferia alta de la ciudad. Sin embargo, la vivienda también operó en la dimensión de las transformaciones inmateriales, cuando a través de los discursos lograron transferirse las ideas e imágenes del habitar colectivo, a las prácticas socioespaciales del mundo obrero y medio. Muchas de estas prácticas tuvieron un rol experimental, para posteriormente ser racionalizadas por la técnica arquitectónica y urbanística en el campo del espacio, la forma y la función de los conjuntos levantados en cada periodo.

Los discursos operaron bajo el control racional de las formas de vida que la elite modeló en los sectores obreros y medios. La búsqueda de higiene no solo se verificó en el espacio de la vivienda considerada incivilizada, sino que también incidió en las relaciones anárquicas de los grupos sociales precarizados. Con esta finalidad, el disciplinamiento socioespacial, convertido en verdadera pedagogía ideológica, fue fomentado a través de la implementación de barrios salubres, la segregación socioespacial en la parte plana, las quebradas, los cerros y la periferia urbana, así como en la adopción de tipos arquitectónicos modernos, en los que se diferenciaron claramente las prácticas colectivas respecto de las privadas.

La capacidad organizativa del mundo popular –ligada a las luchas políticas y a las demandas de pobladores y arrendatarios– propició muy tempranamente formas de relación comunitarias que persistieron nítidamente entre inicios del siglo xx y hasta la década de 1970. Su efecto sociopolítico fue el aumento de la organización en gremios, sindicatos y comités habitacionales, hecho que consolidó los lazos de pertenencia de la clase obrera y media a sus barrios y habitaciones colectivas. La dialéctica de este fenómeno hizo que los discursos sociales aceleraran, de parte del Estado, el diseño y gestión de nuevos tipos arquitectónicos con sus respectivas estrategias urbanas.

De la amplia gama de programas de arquitectura moderna implementados en el periodo, el de la vivienda colectiva es el que con mayor intensidad ha determinado el carácter del paisaje urbano de Valparaíso. Su impacto cuantitativo se observa en la incorporación de extensas superficies de áreas urbanas en la parte plana de la ciudad –en los barrios Puerto, San Juan de Dios y El Almendral–, así como en las quebradas y cerros de las franjas sur, poniente y oriente.

La amplia producción habitacional porteña, desplegada entre fines del siglo xix y la década de 1970, puede valorarse como un medio que racionaliza las prácticas socioespaciales del habitar enfrentadas a la estructura natural de la ciudad. Estas prácticas se expresan mediante géneros de vivienda connotados en la geografía urbana: a) conventillos; b) cités; c) edificios de renta; d) poblaciones modelo; e) pabellones o bloques residenciales de arquitectura moderna; y f) unidades vecinales de alta densidad en extensión. En estos géneros se fusionan las representaciones sociales del mundo popular, tales como la vivencia del espacio colectivo en la ciudad; la vivienda como expresión de hogar seguro, higiénico y confortable; y el derecho sociopolítico a habitar la ciudad en una vivienda propia. Esas

representaciones adquieren realidad en la dimensión física de la vivienda, a través de estructuras morfológicas, espaciales, funcionales y constructivas, cuya escala e identidad remiten a cada lugar donde se emplazan.

Es importante relevar la correlación entre los tipos arquitectónicos levantados en las tres etapas y sus respectivos emplazamientos urbanos. Por ejemplo, las 'poblaciones modelo' y los 'cités' de la primera etapa, gestionados por la Caja de Ahorros y algunas sociedades constructoras de viviendas populares, se ubican en la parte baja de las quebradas, laderas de cerros y en algunos sectores del plano urbano consolidado (barrios Puerto, San Juan de Dios y El Almendral). Por su parte, los pabellones y bloques de la Caja de la Habitación Popular se localizan preferentemente en las mesetas de los cerros, lugares que se benefician con el proceso de urbanización de las quebradas y el mejoramiento de la conectividad entre la parte plana y la parte alta. En el caso de las 'unidades vecinales', gestionadas por la CORVI, puede verificarse un cambio radical, donde los conjuntos habitacionales se emplazan en áreas periféricas, funcionando autónomamente respecto de la dinámica de los sectores urbanos consolidados en la parte plana.

No obstante la diversidad de planteamientos y soluciones tipológicas levantadas en cada fase histórica, el paisaje habitacional colectivo de Valparaíso presenta elementos comunes necesarios de relevar. Entre ellos, está la inserción armónica de la vivienda en el tejido urbano preexistente y la configuración de un sistema de gradientes entre el espacio público, el espacio compartido a nivel del barrio, los espacios colectivos al interior del conjunto, hasta llegar al espacio privado de la habitación. Se suma a ello la existencia de circuitos de recorrido cotidiano en la escala urbano-barrial, y una red de conos visuales entre la parte plana, las quebradas y los cerros.

Sin querer arribar a conclusiones definitivas en un tema de por sí complejo, puede decirse que el paisaje resultante de las prácticas habitacionales en Valparaíso está caracterizado por un *ethos* que sintetiza eficazmente los aspectos inmateriales y materiales de la vivienda colectiva moderna. Los primeros, protagonizados por la red de discursos y representaciones sociales elaborados en el tiempo por una comunidad de actores institucionales, sociales y profesionales, los que se comportan como la antesala de los segundos, es decir de los conjuntos habitacionales levantados. Visto en perspectiva, por la vía del encuentro entre ambas dimensiones, la resultante paisajística existe tanto en el imaginario social como en la configuración física, social y espacial de una arquitectura habitacional moderna, condicionada por el soporte natural de la ciudad y sus procesos de transformación.

### Agradecimientos

El artículo deriva de la Tesis Doctoral "El paisaje de la vivienda colectiva en la arquitectura moderna de Valparaíso (1906-1976)", que desarrolla el autor en la Escuela Técnica Superior de Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid (ETSAM-UPM).

## Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2009). *Signatura Rerum. Sobre el método*. Adriana Hidalgo Editores.
- Bailly, A. S. (1989). Lo imaginario espacial y la geografía. En defensa de la geografía de las representaciones. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense de Madrid*, (9), 11-19. <https://revistas.ucm.es/index.php/AGUC/article/view/AGUC8989110011A>
- Benévolo, L. (1954). *Historia de la arquitectura moderna*. Gustavo Gili.
- Carrasco, C. (2015). La espacialidad del encuentro. Análisis de las comunidades de los conjuntos habitacionales modernos en el caso chileno del Gran Valparaíso. Tesis Doctoral, Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Arquitectura. <https://doi.org/10.20868/UPM.thesis.36561>
- Curtis, W. (2006). *La arquitectura moderna desde 1900*. Phaidon Press.
- De Certeau, M. (2007). *Invenición de lo cotidiano. 1: Artes de hacer*. Universidad Iberoamericana, México.
- De Gracia, F. (2009). Entre el paisaje y la arquitectura. Apuntes sobre la razón constructiva. Editorial Nerea.
- Deshazo, P. (2007). *Trabajadores urbanos y sindicatos en Chile: 1902-1927*. Centro de Investigaciones Diego Barros Arana de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), Chile.
- Diario *La Unión*. Valparaíso, 3 de noviembre de 1952.
- Durand, G. (1968). *La imaginación simbólica*. Amorrortu Editores.
- Ferrada, M. (2012). Labor del Instituto de Urbanismo de Valparaíso en la modernización de Valparaíso y Viña del Mar. En M. D. Muñoz, M. Atria, L. Pérez & H. Torrent (Eds.), *Trayectorias de la ciudad moderna* (pp. 61-64), Universidad de Concepción, Chile.
- Ferrada, M. (2013). La modernidad y el valor patrimonial de la cultura habitacional colectiva en Chile. En M. Ferrada (Ed.), *Estado y vivienda colectiva en Chile. Memoria de un proceso interrumpido* (pp. 17-22). Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Tusquets Editores.
- Foucault, M. (1993). *Microfísica del poder*. Ediciones Endimión.
- Garcés, M. (2015). El movimiento de pobladores durante la Unidad Popular, 1970-1973. *Revista Atenea*, (512), 33-47. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-04622015000200003>
- Instituto de Urbanismo de Valparaíso. (1938). Plan urbanístico para Valparaíso. *Boletín del Instituto de Urbanismo de Valparaíso*, 5(17-18), septiembre-diciembre.
- Lefebvre, H. (2006). La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones. Fondo de Cultura Económica.
- Lefebvre, H. (2013). *La producción del espacio*. Capitán Swing.
- Martín-Barbero, J. (2002). El oficio del cartógrafo. Travesías latinoamericanas de la comunicación en la cultura. Fondo de Cultura Económica (Chile).
- Martínez de Pisón, E. (2009). *Miradas sobre el paisaje*. Biblioteca Nueva.
- Mitchell, D. (2007). Muerte entre la abundancia: Los paisajes como sistemas de reproducción social. En J. Nogué (Ed.), *La construcción social del paisaje* (pp. 85-110). Biblioteca Nueva.
- Molina, C. A. (2010). *Institucionalidad sanitaria chilena. 1889-1989*. LOM Ediciones.

- Mondragón, H. (2010). *El discurso de la Arquitectura Moderna. Chile 1930-1950. Una construcción desde las publicaciones periódicas*. Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos.
- Montaner, J. M. (2015). La arquitectura de la vivienda colectiva. Políticas y proyectos en la ciudad contemporánea. Editorial Reverté.
- Morin, E. (1996). *Introducción al pensamiento complejo*. Editorial Gedisa.
- Nogué, J. (2007). El paisaje como constructo social. En J. Nogué (Ed.), *La construcción social del paisaje* (pp. 11-24). Biblioteca Nueva.
- Norberg-Schulz, C. (2005). Los principios de la arquitectura moderna. Sobre la nueva tradición del siglo xx. Editorial Reverté.
- Olivares, N. (2018). *Valparaíso. Estudio del proceso de poblamiento de sus quebradas y cerros. 1536-1900*. Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Oyarzún, L. (1981). *Meditaciones estéticas*. Editorial Universitaria, Chile.
- Raposo, A. (2008). Estado, ethos social y política de vivienda. Arquitectura habitacional pública e ideología en el Chile republicano del siglo xx. RIL Editores.
- Recabarren, L. E. (1910). *Ricos y pobres*. Conferencia dictada en Rengo, el 3 de septiembre de 1910 con ocasión del Primer Centenario de la Independencia de Chile. <http://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-99015.html>
- Revista *La Vivienda*. (1945). Órgano de la Caja de la Habitación, 1(1), Santiago de Chile, diciembre de 1945.
- Romero, J. L. (2001). *Latinoamérica. Las ciudades y las ideas*. Editorial Siglo XXI.
- Santos, M. (1996). *Metamorfosis del espacio habitado*. Ediciones Oikos-Tau.
- Silvestri, G. (1999). Paisaje y representación. *Prismas, Revista de Historia Intelectual*, (3). [https://prismas.unq.edu.ar/OJS/index.php/Prismas/article/view/Silvestri\\_prismas3](https://prismas.unq.edu.ar/OJS/index.php/Prismas/article/view/Silvestri_prismas3)
- Tanács, E. (2003). El paisaje: un texto para leer. *Revista Memoria y Sociedad*, 7(14), 19-27. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoyosociedad/article/view/7759>
- Torrent, H. (2012). Otras trayectorias de la ciudad moderna: la arquitectura de la gran ciudad. En M. D. Muñoz, M. Atria, L. Pérez & H. Torrent (Eds.), *Trayectorias de la ciudad moderna* (pp. 47-51) Concepción-Chile, Universidad de Concepción.
- Tournikiotis, P. (2001). *La historiografía de la arquitectura moderna*. Maira / Celeste.
- Urquijo, P. & Barrera, N. (2009). Historia y paisaje. Explorando un concepto geográfico monista. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 5(10). <https://doi.org/10.29092/uacm.v5i10.175>
- Valenzuela, C. (2020). El movimiento de pobladores en Chile y las tomas de terreno como principal sujeto territorial en la segunda mitad del siglo xx. *Revista Territorios y Regionalismos*, (2), 24-47. <https://revistas.udec.cl/index.php/rtr/article/view/2104>
- Wagner, W. & Hayes, N. (2011). El discurso de lo cotidiano y el sentido común. La teoría de las representaciones sociales. *Anthropos*.
- Waisberg, M. (1994). *La traza urbana, patrimonio consolidado de Valparaíso*. Centro Internacional para la Conservación del Patrimonio (CICOP), Buenos Aires.

# Resiliencia urbana multidimensional en contextos de riesgo: estrategias para el Programa “Quiero Mi Barrio” desde el caso “Barrio Olga Leiva” en Peñalolén

**Jorge Inzulza.** Universidad de Chile, Santiago, Chile.

**Andrés Riquelme.** Servicio de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana, Santiago, Chile.

**Constanza Cerda.** Universidad de Chile, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | La resiliencia, un concepto basal en el marco de los actuales enfoques de riesgo de desastre en contextos urbanos, aporta a dichos estudios con perspectivas que incluyen las dimensiones sociológica, económica y medioambiental. La presente investigación ofrece una mirada crítica tanto al concepto de resiliencia urbana, como a su aplicación en el Programa “Quiero Mi Barrio” en un contexto de riesgo de desastre, de manera de formular estrategias que aporten al desarrollo barrial integrado. Para abordar el análisis de este Programa se elige el caso del barrio Olga Leiva, en Peñalolén, conjunto habitacional expuesto al riesgo de la Falla San Ramón. El objetivo es el análisis de la resiliencia social, física y medioambiental de dicho entorno, estudio realizado a partir de entrevistas semiestructuradas y *focus groups* dirigidos a profesionales y académicos expertos. Se concluye que el conocimiento situado del riesgo con un foco específico en la Falla San Ramón, es instructivo para avanzar en una política pública con enfoque de resiliencia urbana desde una mirada multidimensional.

**PALABRAS CLAVE** | política urbana, riesgos naturales, vulnerabilidad.

**ABSTRACT** | *Resilience is currently a crucial concept within disaster risk approaches in urban contexts, providing viewpoints that include sociological, economic and environmental dimensions. This research offers a critical review at urban resilience and its application in the “Quiero Mi Barrio” program under a disaster risk context, to formulate a proposal for strategies that contribute to integrated neighborhood development. The case of the Olga Leiva neighborhood in Peñalolén, exposed to the risk of the San Ramón Fault, is chosen to illustrate this program with the analysis of social, physical and environmental resilience, by using semi-structured interviews and focus groups conducted to expert professionals and academics. It is concluded that situated knowledge of risk and with a specific focus on the San Ramón Fault is instructive for public policy with an urban resilience approach from a multidimensional perspective.*

**KEYWORDS** | *urban policy, natural risks, vulnerability.*

Recibido el 25 de agosto de 2022, aprobado el 20 de diciembre de 2022.

E-mails: jinzulza@uchilefau.cl | andres.riquelme.m@gmail.com | constanza.cg.arq@gmail.com

## Introducción

### La resiliencia urbana multidimensional

La resiliencia se define como la capacidad de un sistema para absorber perturbaciones y reorganizarse mientras experimenta cambios, para así conservar esencialmente las mismas funciones, estructuras, identidad y retroalimentación previas (Gunderson & Holling, 2002). Ahora bien, al orientar el análisis de la resiliencia hacia un enfoque de riesgo de desastre en contextos urbanos, se advierte un amplio campo de perspectivas a partir de las cuales diversos autores han profundizado en la materia (véase Centro de Desarrollo Urbano Sustentable [CEDEUS], 2021). Los estudios advierten que el desarrollo de la resiliencia frente a los riesgos de desastres urbanos es un desafío latente, sea su enfoque medioambiental, sociológico o económico, y sobretodo en el contexto latinoamericano y del Caribe (Córdoba & Pérez, 2020). Wamsler (2013) señala al respecto que una ciudad resiliente a los desastres puede entenderse como aquella que ha realizado gestiones con miras a la reducción de los peligros actuales y futuros, ha reducido la susceptibilidad al riesgo, y ha establecido mecanismos y estructuras funcionales con el fin de dar una correcta y eficiente respuesta al desastre y, con ello, agilizar la recuperación en una etapa posterior al suceso.

Una ciudad resiliente es aquella capaz de resistir y recuperarse rápidamente de los riesgos humanos, sociales y medioambientales que la afectan, minimizando sus impactos y la vulnerabilidad de los ciudadanos (Rodríguez, 2018). En Chile este objetivo es priorizado por la reciente Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, la cual es portadora de una mirada diferenciada sobre el territorio nacional y ejes prioritarios en la materia. Entre estos destaca el tercero, que llama a “planificar e invertir en la reducción del riesgo de desastres para la resiliencia” (Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior [ONEMI], 2020, p. 37). Dada la amplitud que exhibe en la actualidad el concepto de resiliencia aplicado al contexto urbano y enfocado desde la planificación urbana, se hace necesario abordarlo en sus distintas dimensiones: social, física, medioambiental (Wisner et al., 2004), perspectiva según la cual la sustentabilidad adquiere un rol preponderante (Rega & Bonifazi, 2020).

En el marco de este planteamiento, hablamos de la dimensión social de la resiliencia urbana al referirnos a la capacidad de los grupos o comunidades para hacer frente a las tensiones y perturbaciones externas producto de una situación de riesgo de desastre (Adger, 2000). Desde esta perspectiva, parte fundamental de la resiliencia social es el conocimiento y educación de los ciudadanos respecto a los riesgos a los que están expuestos en su entorno urbano (Rodríguez, 2018), y la construcción de un tipo de resiliencia comunitaria que les permita “anticiparse, planificar, enfrentar, recuperarse y adaptarse a las amenazas” (Rótolo & Zulaica, 2021, p. 90). Esta capacidad implica simultáneamente el apoyo mutuo entre los distintos actores urbanos antes, durante y después de los eventos de riesgo (Uriarte, 2010). De esta forma, las redes de apoyo constituyen la base que proporciona la capacidad de hacer frente a las eventualidades y los cambios de gran escala vinculados a los riesgos de

desastres, dando viabilidad a la innovación, la adaptación al cambio y el aprendizaje entre los actores sociales (Adger, 2000).

Otra dimensión necesaria de considerar en la resiliencia urbana es la física, es decir, aquella que permite la protección de la denominada infraestructura crítica, entendiendo por esta aquel “elemento, sistema o parte de este situado en los Estados miembros que es esencial para el mantenimiento de funciones sociales vitales, la salud, la integridad física, la seguridad, y el bienestar social y económico de la población y cuya perturbación o destrucción afectaría gravemente a un Estado miembro al no poder mantener esas funciones” (Consejo de la Unión Europea, 2008, p. 77). El impacto que un evento llegue a tener sobre esta infraestructura significaría no solo pérdidas económicas, sino también pérdida de vidas humanas a gran escala. Es por ello que la protección de la infraestructura crítica se ha vuelto un factor clave a la hora de abordar el desarrollo urbano con enfoque de riesgo (Gasparini et al., 2014).

Finalmente, la dimensión medioambiental considera, por una parte, las condicionantes territoriales, tales como riesgos, geología, geomorfología, redes fluviales y sistemas arbóreos (Benedict & McMahon, 2002), a las que las dimensiones físicas y sociales han de adaptarse y respecto de las cuales deben educarse. Y, por otra parte, implica el reconocimiento de aquellos elementos que han de aportar a hacer frente a los impactos producidos en eventos de riesgo. La biodiversidad propia de cada ecosistema es el principal mecanismo de mitigación (Peterson et al., 1998). La utilización de los mismos organismos y de las funciones que ellos cumplen dentro del sistema ecológico permite la mantención de este sistema en un proceso de evolución y adaptación constante (Gunderson & Holling, 2002).

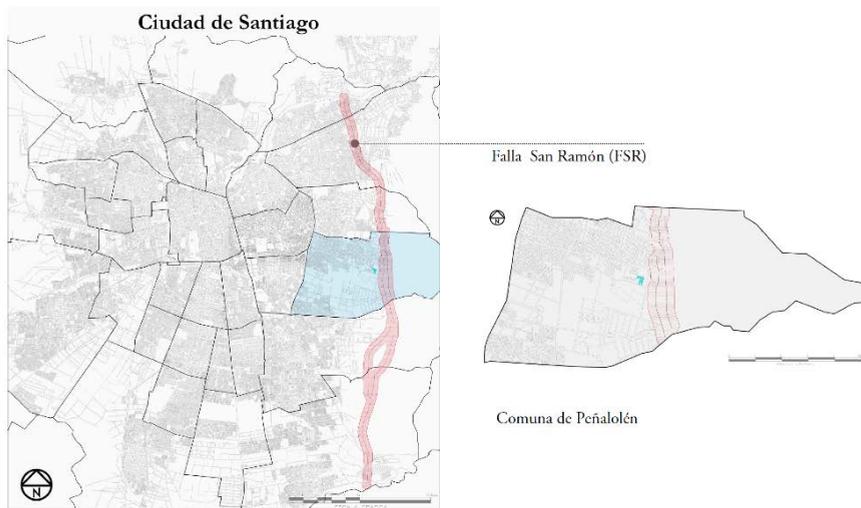
Por otra parte, al momento de generar una evaluación de la dimensión medioambiental, esta se suele centrar en aspectos relacionados con la erosión, superficies de cultivo, niveles de exposición y sensibilidad a los peligros propios del entorno (Cabezas & Pavez, 2018), así como en todos los elementos relacionados con las vulnerabilidades físicas que se puedan encontrar en el área de estudio (Adger et al., 2005; Cutter et al., 2008). Esta dimensión cobra una gran importancia cuando se suma a la definición sobre infraestructura verde de escala barrial (Vásquez, 2016), lo que, junto con la inclusión del sistema de espacios públicos (Delgado, 2011), permite aportar con un sistema ecológico mayor y con un fuerte potencial resiliente frente al riesgo de desastres (De la Maza et al., 2014).

### **La Falla San Ramón como nuevo escenario de riesgo sísmico**

La evaluación de la resiliencia cobra especial interés cuando se inscribe en territorios donde el ambiente natural se entrelaza con el ambiente construido (O’Connor, 2003), como es el caso del piedemonte de Santiago, ámbito de análisis de esta investigación. La constante expansión urbana que ha vivido la ciudad de Santiago durante la segunda mitad del siglo xx y comienzos del siglo xxi (Fuentes & Pezoa, 2018), ha llevado a una urbanización acelerada del área precordillerana de la cuenca central, también conocida como piedemonte de Santiago, que expone a la población a una situación constante de riesgo sísmico, producto de encontrarse emplazada en el sector conocido como Falla San Ramón (Curihuinca, 2020; Easton et al., 2018).

Audefroy (2003) señala que en los últimos años se ha presentado un crecimiento poblacional concentrado principalmente en zonas urbanas asociadas al riesgo, generando importantes desastres del tipo sísmico, aluviones e incendios forestales. Por su parte, la Falla San Ramón comienza a ser mencionada como un factor de riesgo desde la década de 1950 (Armijo et al., 2010), cuando se detectó la posible existencia de una falla a los pies del frente cordillerano (Aránguiz, 2018). Se ha precisado al respecto que “la falla del cerro San Ramón” constituye “el pie rectilíneo de la cordillera de Los Andes que se puede seguir por 40 kilómetros” (Brügggen, 1950). Desde esa descripción, mucho conocimiento se ha acumulado en materia técnica, lo que permite describir la Falla San Ramón como un objeto geológicamente activo que afecta el piedemonte de Santiago (Easton et al., 2018), lo que se refleja en una situación de riesgo latente para la ciudad y sus habitantes (Figura 1).

**FIGURA 1 | La Falla San Ramón y su localización en la Región Metropolitana de Santiago**



FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES

Respecto al dimensionamiento del riesgo de ruptura superficial de la Falla San Ramón, se considera un área de restricción de 300 metros de ancho que recorre, al menos, 30 kilómetros de longitud (desde el río Mapocho al río Maipo), dentro de la cual 200 metros se miden hacia el este y 100 metros hacia el oeste de su traza, lo que se denomina zona de impacto directo en caso de una activación o área de restricción directa (Easton et al., 2022; Inzulza et al., 2022). En términos de superficie, la Falla San Ramón involucra un área de 4418,8 hectáreas y 74.060 personas afectadas, aproximadamente (Curihuínca, 2020, p. 36). Además, en el piedemonte se detectan dos realidades en torno a su urbanización: por un lado, se encuentran las comunas del sector norte, como Las Condes y La Reina, con una urbanización prácticamente de total impacto directo; y, por otro, están las comunas del sector sur, como Peñalolén,

La Florida y Puente Alto, las cuales presentan una urbanización con menor edificación sobre la Falla San Ramón. Este último escenario entrega una oportunidad para la revisión y evaluación de las políticas urbanas e instrumentos de planificación territorial que norman las comunas en referencia, con miras a aportar a la reducción del riesgo con una planificación urbana resiliente (Villagra et al., 2017).

Por lo anterior, cobra gran importancia la implementación en el medio nacional de nuevos manifiestos y agendas urbanas oficiales que busquen enfrentar la amenaza y riesgo de manera interdisciplinar. Ejemplo de ello es que en el año 2020 fue promulgada la nueva Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, mediante su Plan Estratégico Nacional 2020-2030, en la cual se plantea que los desastres no son de carácter natural, sino que, más bien, constituyen la materialización de las vulnerabilidades propias de aquellas comunidades donde la pobreza y la marginalidad cobran importancia, determinando los factores predominantes en una situación de riesgo de desastre (ONEMI, 2020). En esta línea, se definen tres tipos de variables necesarias de considerar: amenazas, exposición y vulnerabilidad (Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre [UNISDR], 2009). Es importante al respecto que las políticas públicas logren generar cambios con un enfoque prospectivo e integral mediante una gestión del riesgo de desastre.

Es en el Estado en donde recae “la función principal de reducir el riesgo de desastres”, pero también, que “ésta es una responsabilidad que debe compartirse con otros actores, tales como los gobiernos locales, el sector privado y otros grupos interesados”. (CITRID, 2021, p. 7)

En pos de una resiliencia urbana se detecta un potencial mitigador del impacto en los llamados ‘vacíos urbanos’, los cuales, debido a su carácter espacial y funcional, aportan a mejorar la flexibilidad y adaptabilidad de la expansión urbana, permitiendo a personas y comunidades elegir activamente los lugares de refugio adecuados (Valverde, 2016; Zhang & Yun, 2019). Los vacíos urbanos –tales como las áreas verdes, espacios públicos, sitios eriazos, entre otros– brindan un servicio ecosistémico al contexto urbano, tanto como lo hacen elementos de la planificación urbana y de abastecimiento (Grimau et al., 2016); entre estos, los huertos urbanos y cursos hídricos, que permiten una recuperación más rápida y una adaptación exitosa después de un desastre (Allan & Bryant, 2011).

Por otra parte, no deben ser pasados por alto los peligros secundarios que conllevan los sismos, ya que determinar y diseñar lugares seguros que permitan una correcta evacuación y refugio es clave para proyectar una urbanización resiliente (Inzulza et al., 2021). Considerar criterios de diseño de áreas verdes o espacios públicos, tanto como evitar elementos susceptibles a incendios o explosiones (UNESCO, 2020) y tener en cuenta superficies de suelo sólido y expuesto a deslizamientos o licuefacción, pueden ser criterios de suma importancia al momento de hacer frente a un desastre (Allan & Bryant, 2011).

### Programa “Quiero Mi Barrio” en contextos de riesgo

Como fuera señalado, el crecimiento urbano en zonas de riesgo pone en jaque el desarrollo sustentable y demanda cada vez con más fuerza impulsar ciudades resilientes. Reconociendo a Chile como un país especialmente expuesto a diversos riesgos (sísmicos, derrumbes, desprendimientos de tierra, tsunamis, entre otros), en que el crecimiento urbano en áreas afectas a estos riesgos es un hecho, que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) comenzó a darles prioridad a proyectos de espacio público emplazados en zonas de expansión o de regeneración urbana que posean un carácter de riesgo debido a su contexto geográfico (Campos & Dupré, 2021).

Una de las iniciativas derivadas de este interés en abordar el desarrollo urbano en zonas de riesgo es el Programa “Quiero Mi Barrio” (PQMB), creado en el año 2006 con el objetivo de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano y habitacional, segregación y vulnerabilidad (MINVU, 2014). El PQMB se encuentra regulado por los Decretos Supremos 14 y 157 (2007), que reglamentan el Programa Recuperación de Barrios, y por el Decreto Supremo 31 de 2017, todos pertenecientes al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Específicamente, el PQMB busca ocuparse de aquellas áreas urbanas con problemas de déficit habitacional cualitativo –1.217.801 viviendas según la encuesta Casen 2015 (Ministerio de Desarrollo Social [MDS], 2017)– así como deterioro y déficit de espacios públicos y equipamiento urbano. Su aplicación se traduce en el mejoramiento y/o dotación de espacios públicos, equipamiento comunitario y entornos barriales, además de un fortalecimiento en la participación de vecinos y vecinas en materias que afectan a la comunidad y su entorno (MINVU, 2010). Si bien el Programa no posee los instrumentos necesarios para enfrentar riesgos a gran escala, su cualidad de proveer herramientas que permiten intervenir barrios vulnerables, abarcando tanto ámbitos sociales como de infraestructura a menor escala, lo convierten en un actor relevante dentro del rol resiliente frente al riesgo de desastres.

Por lo anterior, la pregunta crucial que se plantea esta investigación es cuáles deberían ser las estrategias y criterios de diseño de espacios públicos resilientes frente al riesgo, para ser implementados en el Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio”, en términos de resiliencia urbana multidimensional. La presente investigación tiene por objetivo ofrecer una mirada crítica al concepto de resiliencia urbana mediante el análisis de su aplicación en el PQMB en un contexto de riesgo particular, de manera de formular una propuesta de estrategias que aporte a enriquecer el desarrollo barrial implementado con el enfoque de la resiliencia desde una mirada multidimensional (Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo [CNID], 2016).

Para el logro de tal objetivo, es prioritario revisar la implementación del PQMB, la cual recae principalmente en el Municipio, instancia de la cual, en conjunto con el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), dependen dos planes de desarrollo urbano esenciales: el Plan de Gestión Social (PGS) y el Plan de Gestión de Obras (PGO), a cargo de los encargados municipales de las áreas Social y de Obras, respectivamente. A través del Plan de Gestión Social se formulan los proyectos y sus estrategias de inserción territorial, de animación sociocultural, socioeducativa, de

desarrollo local, de redes, de educación ambiental y de salida territorial. El Plan de Gestión de Obras, por su lado, establece y desarrolla las obras que se construirán, vinculando los proyectos con lugares estratégicos existentes. Las intervenciones que propone el PQMB son realizadas sobre terrenos de bienes nacionales de uso público, terrenos de propiedad del Servicio de Vivienda y Urbanismo, municipales y/o espacios comunes de copropiedades.

El proceso de implementación de este programa se compone de tres fases: Elaboración del Contrato de barrio, Ejecución del Contrato de Barrio (siendo el más extenso) y, por último, la fase de Evaluación y Cierre del Programa (Barjas, 2020). En la Fase I se instala el programa en el barrio mediante la elaboración de un diagnóstico y la conformación de organizaciones territoriales, para luego definir del plan maestro que se desarrollará e implementará la ejecución de la Obra de Confianza. Esta obra se entiende como aquella de pequeño monto y rápida ejecución que es considerada como necesaria y escogida por los vecinos durante el proceso de formación de los planes Plan de Gestión Social y Plan de Gestión de Obras. El programa “se inserta desde el reconocimiento de las problemáticas y oportunidades que tensionan el desarrollo del barrio, asumidos como hallazgos de la intervención y conociendo a los actores, sus dinámicas, códigos y simbolismos, todo aquello que hace particular un territorio” (Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios [SEDB], 2015, p. 4).

La segunda fase es la Ejecución del Contrato de Barrios. En esta etapa se indican los montos asignados a la Obra de Confianza y al Plan de Gestión de Obras. “Durante esta Fase, el Consejo Vecinal de Desarrollo actuará como contraparte vecinal del Programa en representación del barrio, y con el apoyo del equipo de barrio contratado para el efecto podrá promover y/o postular proyectos multisectoriales, a fondos regionales o privados, que complementen el Contrato de Barrio como parte de la gestión multisectorial” (SEDB, 2015, p. 4).

Finalmente, “la Fase III de Evaluación y Cierre del Programa en el Barrio es la que sistematiza el estado de avance alcanzado en materia de recuperación y cumplimiento del contrato de barrio y proporciona los insumos que permitirán continuar con la recuperación del barrio mediante su Agenda Futura con la Gestión Multisectorial asociada” (SEDB, 2015, p. 4). Para la integración de la comunidad en el proceso, el programa incorpora la actuación del Consejo Vecinal de Desarrollo, que busca involucrar nuevos actores en el territorio; entre ellos, las juntas de vecinos, actores formales, actores informales y vecinos, desde su carácter individual. Este Consejo actúa como representante del barrio en todo aquello relacionado con el PQMB.

De esta forma, las fases revisadas del PQMB serán de mayor aplicación y resultado en la medida en que se ligen directamente con contextos de riesgo de escala barrial. Evaluaciones recientes, desde la evaluación de siete barrios localizados en las regiones de Arica y Parinacota, Valparaíso y Los Lagos, sostienen auspiciosamente que la inclusión transversal de medidas de reducción de riesgo en los diseños tanto en obras de infraestructura como en obras sociales de mejoramiento urbano, “contribuyen efectiva y eficientemente al mejoramiento de la seguridad del barrio y su comunidad, a la vez que fortalecen la participación ciudadana, el conocimiento del territorio, el incremento de las áreas verdes y espacios comunes, el mejoramiento

de la conectividad y otras acciones que aportan finalmente a la resiliencia sustentable de la comunidad ante desastres” (Sarmiento et al., 2020, p. 195).

Lo anterior deja una línea abierta de debate sobre cómo superar las limitaciones de los objetivos de este programa estatal y respecto de la posibilidad de construir resiliencia, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad social.

### Metodología

La investigación adopta un enfoque metodológico cualitativo, con una primera parte destinada a recabar información para abordar el análisis del rol que puede cumplir el Programa “Quiero mi Barrio” en términos de resiliencia urbana. Para ilustrar el desarrollo de este Programa se eligió el barrio Olga Leiva, en Peñalolén, por ser el único caso localizado en el piedemonte de Santiago y con una exposición directa al riesgo de la Falla San Ramón. Específicamente, se aplicaron métodos y técnicas basadas en la revisión de fuentes secundarias sobre resiliencia urbana multidimensional, en particular los ejes estratégicos de la “Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. Plan Estratégico Nacional 2020-2030” (2020) y del “Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030” (2015), así como documentación oficial sobre el estudio del Programa “Quiero Mi Barrio”, que incluyó los “Documentos de Trabajo Fase I: Programa de Recuperación de Barrios ‘Quiero Mi Barrio’. Barrios del 2015”, de la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrio SEREMI MINVU; y sobre la Falla San Ramón, la información planimétrica sistematizada del Fondecyt Regular 1190734 y 1230350.

Respecto a la resiliencia multidimensional, se incluye la Tabla 1, que relaciona las distintas dimensiones –social, física y medioambiental– descritas en el planteamiento teórico, con variables asociadas para cada una.

**TABLA 1 | Resiliencia urbana multidimensional**

DIMENSIÓN	VARIABLES ASOCIADAS
Social	Educación (percepción y conocimiento del riesgo) Participación y organización ciudadana
Física	Protección de infraestructura crítica Espacios seguros
Medioambiental	Conocimiento de las condicionantes territoriales Reconocimiento de elementos mitigadores

FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES.

Además, se incluyen entrevistas semiestructuradas a profesionales expertos del área pública y de la academia relacionados a temas de riesgo y al Programa “Quiero Mi Barrio” (Tabla 2). Las entrevistas fueron realizadas en el periodo que abarca desde el 28 de octubre al 4 de noviembre de 2021. Del total de entrevistas, cinco fueron realizadas de forma telemática, dada la contingencia de la pandemia Covid-19. Se extrajeron citas relacionadas a cada variable asociada, las cuales se categorizaron para ser aplicadas en los resultados como propuestas de estrategias para implementar

en Fase I: Diagnóstico, Fase II: Implementación, y Fase III: Cierre del Programa “Quiero Mi Barrio”.

**TABLA 2 | Lista de entrevistas semiestructuradas a expertos**

INSTITUCIÓN	CARGO/POSICIÓN	FECHA	MODALIDAD
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Coordinadora Gestión del Riesgo, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional	28.10.2021	Online
	Profesional División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional	02.11.2021	Online
Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo	Secretaría Técnica Regional Programa de Recuperación de Barrios	09.12.2021	Online
	Coordinadora Territorial Programa “Quiero Mi Barrio”, comuna de Peñalolén	27.10.2021	Online
Servicio Metropolitano de Vivienda y Urbanismo	Subdirector de Vivienda y Equipamiento	28.10.2021	Presencial
	Encargada del Programa “Quiero Mi Barrio”	29.10.2021	Presencial
	Coordinador de Programa “Quiero Mi Barrio”	29.10.2021	Presencial
Universidad de Chile	Académica Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Programa de Reducción de Riesgos y Desastres (CITRID)	04.11.2021	Online

FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES

Respecto a la formulación de estrategias para aportar a enriquecer el enfoque de resiliencia multidimensional del PQMB, se analizó, específicamente, el caso de estudio ‘barrio Olga Leiva’ con la implementación de dicho programa, el cual se encuentra en fase de ejecución dentro del proceso total. En este análisis se incluyó un *focus group* con actores locales relacionados al PQMB en el barrio Olga Leiva, incluidos un encargado del plan de gestión social del barrio, un encargado del plan de gestión de obras del barrio y una dirigente vecinal.

El *focus group* se realizó en dos jornadas: el día 15 de diciembre de 2021 y luego el día 13 de enero de 2022, ambas de manera presencial y subdivididas en dos etapas: una etapa introductoria, con el fin de generar una cercanía con los actores invitados, y una segunda etapa, en la cual se conversaron temas de: conocimiento del riesgo y participación ciudadana, en la primera sesión; y temas sobre resiliencia y recuperación sostenible, en la segunda jornada. En particular, se abordaron preguntas respecto a la importancia que los participantes atribuían a la comprensión del riesgo al momento de intervenir un sector emplazado en una zona amenazada; o la importancia de la participación y comunicación en este ámbito; y si era importante incluir el enfoque de riesgo en el plan maestro para barrios del PQMB. De esta forma, a partir del estudio de caso y el *focus group*, se reflexionó sobre el enfoque de resiliencia urbana en las distintas fases del proyecto y se formuló la propuesta de estrategias.

## Resultados

### Rol del Programa “Quiero Mi Barrio” en términos de resiliencia urbana multidimensional

Como fuera descrito, el análisis de documentos basales –como los ejes estratégicos de la Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres, en su Plan Estratégico Nacional 2020-2030, así como los ejes estratégicos del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030– permitió realizar una correlación de variables, las cuales fueron priorizadas por los entrevistados (actores clave), usando para ello el software Atlas.ti. Como resultado, se obtuvieron las dimensiones principales que permiten entender cómo el PQMB aborda la resiliencia multidimensional desde la presencia de la Falla San Ramón, cuyo elemento geológico cobra gran implicancia hoy en día.

Para la dimensión social, dos son los aspectos clave destacados por los entrevistados. En el primero de ellos se releva la educación como un aspecto fundamental relacionado con la percepción y conocimiento que las personas poseen sobre los tipos de riesgos de desastre vinculados a los lugares físicos en que se habita:

[...] el Programa Quiero Mi Barrio, genera concientización en la población, en la comunidad, como de que exista una conciencia de dónde vivo, un análisis de entorno. Ese es un tremendo plus. (Coordinadora Gestión del Riesgo, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional [DITEC], MINVU)

[...] el Programa, desde que además incorporó la metodología de gestión de riesgo, ya está haciendo un aporte en entregar barrios más seguros, más resilientes, con comunidades capacitadas, con conocimiento. Hacen el estudio de percepción previo, el estudio de percepción de salida; por lo tanto, también mejora la percepción del riesgo; hay como una apropiación de la problemática por parte de los habitantes, que finalmente afectan a quienes viven en áreas de riesgo. (Secretaría Técnica Regional PQMB, SEREMI V. y U.)

Ahora bien, estos avances sustantivos incorporados por el PQMB requieren de una permanente información sobre lo que realmente implica la acción de la Falla San Ramón, sobre todo al no haber registros de eventos sísmicos asociados a ella:

[...] en general, no es algo que a la ciudadanía le preocupe mucho, y la prueba está en que se construyen condominios de alto estándar, y como que hay poca concientización del impacto de la Falla de San Ramón. (Coordinadora Gestión del Riesgo, DITEC, MINVU)

El segundo aspecto destacado por los entrevistados es la participación y organización ciudadana, esto es, la existencia de una comunidad que se involucra con las singularidades de su entorno y riesgos asociados:

[...] las acciones sociales, aquí tiene que haber un trabajo muy fuerte de primero, captar la percepción, de trabajar el tema más bien psicológico de cómo quitar el pánico, y que la gente acepte que vive en un área de un alto riesgo, de la que se está hablando mucho, y que quizás ellos no quieran escuchar hablar, etcétera; pero que

sientan que a medida que participen y se involucren, van a ir reduciendo el riesgo, que eso nosotros lo hemos visto en comunidades. (Académica FAU, U. de Chile)

Para el caso de la dimensión física, se destacan dos elementos sustanciales: la protección de infraestructura crítica, y su posibilidad de relocalización dentro de un plan estratégico mayor:

[...] cuando estamos hablando de áreas de riesgo no mitigable –como el caso del área directa de la falla– ahí no se puede dar tanta discusión de que pongamos mucha plaza u otra cosa, si eso puede desaparecer, ¿te fijas? O sea, quizás que lo primordial es el cambio, la relocalización, y tenemos un buen ejemplo como ministerio ¿cierto?, en el área que quizás se está desocupando, se convierta en un área verde; y que las construcciones –y menos de poblaciones vulnerables– no pueden mantenerse en áreas de riesgo no mitigable. (Académica FAU, U. de Chile)

Por otro lado, los espacios seguros requieren de una nueva mirada donde los espacios públicos desempeñan un rol esencial como parte de un circuito mayor:

[...] pensar en zonas seguras, en zonas más despejadas, en zonas libres donde las personas puedan ir a congregarse; porque, además, asociado a un evento sísmico importante, generalmente hay caída de las redes de comunicación. (Encargada PQMB, SERVIU R.M.)

Los espacios públicos que se diseñan deberían estar considerados como zonas de resguardo o reunión posdesastres; deberían tener esa característica también, y considerar, por ejemplo, los centros comunitarios con carácter de resiliencia. (Coordinadora Gestión del Riesgo, DITEC, MINVU)

Finalmente, para la dimensión medioambiental de la resiliencia, dos son los aspectos más relevantes desde la experiencia de la Falla San Ramón. El primero de ellos es el conocimiento de las condicionantes territoriales, que deberían ser un antecedente clave para plantear un plan de riesgo:

[...] si estamos hablando de la Falla San Ramón, ya ahí estamos con problemas, porque los antecedentes y el conocimiento que tenemos sobre la Falla San Ramón no nos permiten asegurar que estamos frente a una condición de riesgo. (Profesional DITEC, MINVU)

Dentro de lo anterior, el mayor conocimiento de las condiciones del medio natural permite incorporar el segundo aspecto, que es el diseño de elementos mitigadores:

[...] la cordillera nos vive botando las casas, nos vive llevando... vive llevando nuestros espacios porque construimos donde no corresponde, y yo creo que ahí estamos en debe con... como Estado digamos, de poder generar espacios de, que permitan reconocer tantos riesgos, y claro generar una indemnización básico de obras tipo, que puedan generar en zonas tipo, como ejemplo, construir parques en una zona de riesgo como el terremoto digamos, de riesgo geológico. (Subdirector de Vivienda y Equipamiento, SERVIU R.M.)

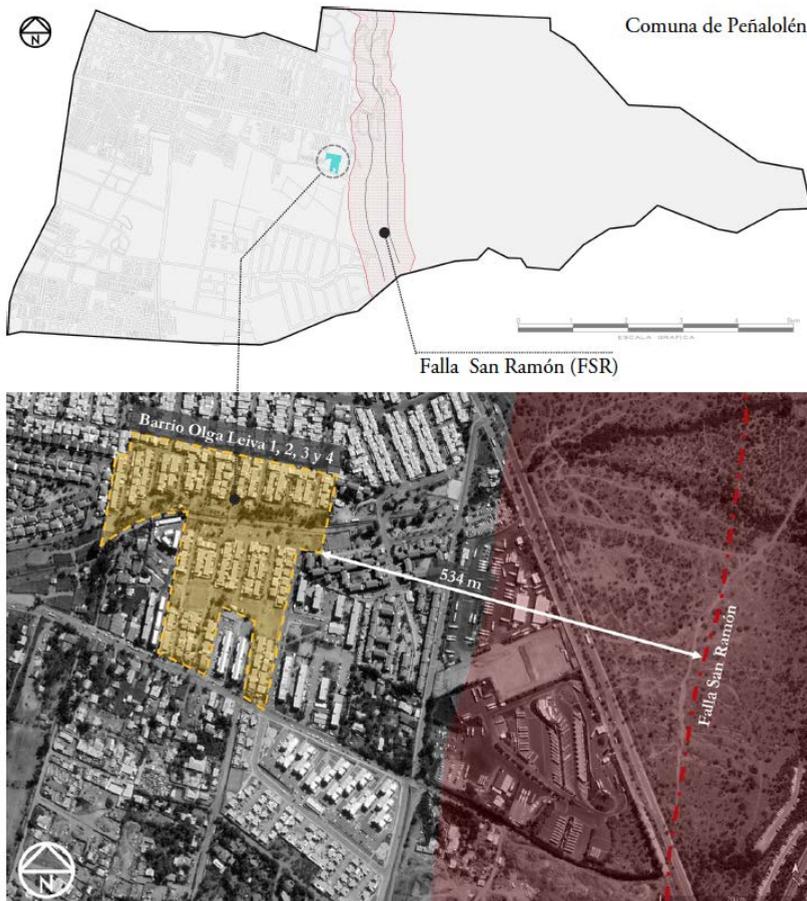
[...] ahí sí se puede plantear como área verde; si son solo 300 metros, no es que sea el gran parque del mundo, más encima en pleno piedemonte En época de cambio

climático, se necesitan esas áreas verdes en el piedemonte; entonces, también va a ser un bolsón de infiltración de agua. (Académica FAU, U. de Chile)

### Estrategias de resiliencia multidimensional desde la experiencia en el barrio Olga Leiva

El barrio Olga Leiva fue parte del llamado a concurso 2020 del Programa “Quiero Mi Barrio”, por lo que la Etapa 1 de Diagnóstico fue ejecutada a lo largo del año 2021, teniendo como resultado un plan maestro integral para finales de ese mismo año. Respecto a su localización, el barrio Olga Leiva es el más próximo a la Falla San Ramón en el cual se haya implementado el PQMB. Se ubica en la comuna de Peñalolén, a 534 metros del buffer o área de riesgo directo de la traza de la Falla (Figura 2), siendo un ejemplo de crecimiento urbano en extensión sobre áreas de riesgo sísmico (I. Municipalidad de Peñalolén, 2020).

**FIGURA 2 | Localización del barrio Olga Leiva en Santiago y respecto a la Falla San Ramón**



FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES

Como fuera identificado, la Falla San Ramón corresponde a una falla geológica activa de 10 a 12 km de profundidad, con riesgo de ruptura superficial de 100 metros hacia el oriente de su traza, lo que implica una preocupación inminente, considerando la localización de viviendas en el barrio Olga Leiva. Las intervenciones resultantes del Plan Maestro del “Quiero Mi Barrio” fueron cuatro y abarcaron las cuatro copropiedades que conforman el barrio (Figura 3):

1. Plaza del Encuentro (Olga Leiva 4), obra que consiste en el mejoramiento de un área del brazo oculto de la Quebrada Lo Hermida con mobiliario infantil y mejoramiento de pavimentos y paisajismo.
2. Mejoramiento área recreativa y área verde (Olga Leiva 2), similar a la iniciativa anterior, ya que busca mejorar el área central emplazada sobre el brazo oculto de la Quebrada Lo Hermida y que actualmente es un sitio eriazo problemático.
3. Mejoramiento parque Quebrada Lo Hermida (Olga Leiva 2, 3 y 4), obra principal que se encarga de mejorar el espacio público más distintivo del barrio, correspondiente al brazo materializado de la Quebrada Lo Hermida.
4. Mejoramiento área de ejercicio (Olga Leiva 1), mediante la construcción de una zona deportiva con multicancha.

De este caso de estudio es posible extraer importantes acciones y estrategias, revisando para ello las tres fases del PQMB y lo debatido con las y los participantes del *focus groups*. Comenzando con la Fase I de Diagnóstico, la cual se inició en noviembre del año 2020 y cubrió hasta septiembre del 2021, destaca la incorporación de las personas y su conocimiento base del territorio, incluyendo la amenaza y riesgo vividos: [...] yo creo que, a nivel de la primera etapa del estudio técnico de base, podría ser después de haber levantado, documentar, más que del espacio... podría ser algo que calce abriendo los diagnósticos participativos; por ejemplo: “tenemos un territorio de estas características, cruzan dos brazos de quebrada, representa equis riesgo”, y como un piso —en el fondo— para el diagnóstico participativo finalmente. (Encargado PGS barrio Olga Leiva)

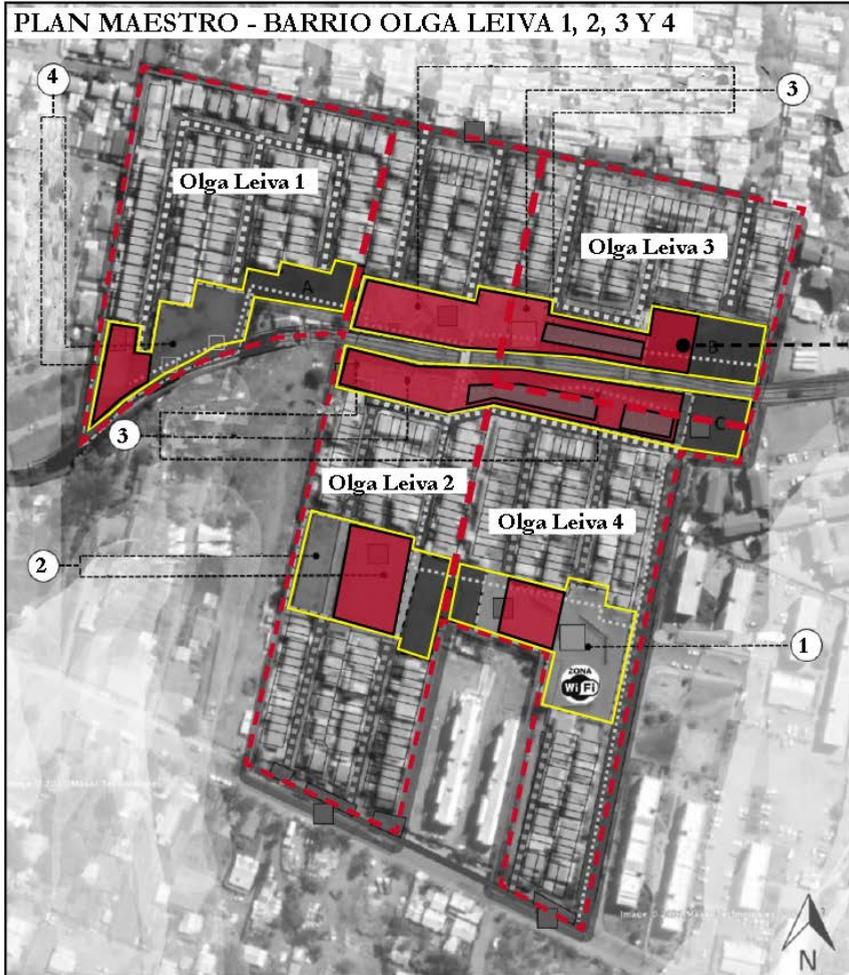
No sacamos nada con intervenir espacios si primero no educas a la gente; acá nadie va a cuidar, nadie va a regar, nadie se hará responsable. (Dirigenta vecinal barrio Olga Leiva)

Quizás hay cosas que los vecinos no te dicen hasta que tú les preguntas; no van a llegar diciéndote “Oye, supiste que el año 2006 se inundó esa cuestión, no sé qué...”; no poh, pero si tú les preguntas “¿Alguna vez se ha inundado?”— “Sí, el 2006 hubo una lluvia súper fuerte”, y ahí te cuentan la historia. Pero tú, para hacer esa pregunta, quizás en muchos casos te tienen que preguntar a ti para tú bajar esa pregunta... (Encargado PGO barrio Olga Leiva)

A lo anterior se puede agregar que la comprensión del riesgo puede verse potenciada en las fases de Catastro y Diagnóstico con un correcto levantamiento de las situaciones de riesgo existentes en el territorio. Se reconocen al respecto los vacíos

del programa en esta materia: hoy en día la incorporación de catastros de riesgo o medidas mitigadoras queda muchas veces al criterio del profesional diseñador, ya que al no exigir el programa dichas soluciones, solo ocasionalmente son solicitadas por la comunidad.

FIGURA 3 | Intervenciones del Plan Maestro en barrio Olga Leiva



■ PLAN DE GESTIÓN DE OBRAS    - - - - COPROPIEDADES    □ BIEN DE USO COMÚN

- ① Plaza de Encuentro Olga Leiva 4
- ② Perfil 2 Mejoramiento Área Recreativa y Área Verde Olga Leiva 2
- ③ Mejoramiento Parque Quebrada Lo Hemida Olga Leiva 2, 3 y 4
- ④ Mejoramiento Área de Ejercicio Olga Leiva 1

FUENTE: PLAN MAESTRO BARRIO OLGA LEIVA "QUIERO MI BARRIO"

Lo anterior viene a reforzar la idea de que no suelen nacer de las comunidades los requerimientos ligados a desastres siconaturales, salvo que haya ocurrido algún evento de importancia poco tiempo antes. Por esta razón, es el equipo del PQMB el que debe estar a cargo de consultar por estos sucesos puntuales, volviéndose esencial disponer de un catastro del riesgo y un análisis histórico del barrio, donde aparezcan eventos similares que puedan servir de referencia para dialogar sobre los riesgos latentes en el lugar.

Respecto de la Fase II de Ejecución en el barrio Olga Leiva, la cual se llevó a cabo entre septiembre del año 2021 y estará en curso hasta enero del 2024, se valida la idea de considerar la resiliencia como un elemento base en cualquier proceso de diseño de espacios públicos. Tal aspecto se ve potenciado por la realidad que vive el barrio Olga Leiva, ya que al estar emplazado en una zona de riesgo –producto de estar cruzado por dos brazos de la quebrada Lo Hermida– genera, tanto en la comunidad como en el equipo territorial, un real interés por abordar criterios resilientes en materia de riesgos naturales. Además, es posible destacar elementos naturales básicos –agua y vegetación– que han permitido entender las singularidades del barrio y su acción en relación con el riesgo:

[...] desde el ámbito del diseño propiamente, lo que yo conversaba con ellos es que nosotros, tomando conciencia de esta situación de quebrada [...], las obras que vamos a hacer tienen esta visión de que el agua puede correr; no vamos a hacer un muro de contención de lado a lado que va a taponear toda la pasada de agua... (Encargado PGO barrio Olga Leiva)

[...] frente al diseño de espacios, creo que el tema de la vegetación y cómo puede ayudarte a controlar ciertos efectos de los desastres, puede ser bien útil. Ahora, claro que tiene que existir una educación al respecto, no sacarla del sombrero finalmente; y de nada [sirve] insertar toda esta vegetación, sino que, en el fondo, [es necesaria] una formación al respecto que ayude a estar consciente de qué es lo que se está sugiriendo. (Encargado PGS barrio Olga Leiva)

Si se trata de introducir propuestas resilientes frente al riesgo dentro del Plan de Gestión de Obras, es clave hacer un trabajo social previo de concientización dirigido a la comunidad, ya que –como se indicó anteriormente– ella privilegia la solución de problemáticas cotidianas, lo que la lleva a preferir proyectos que respondan a situaciones de carácter inmediato, en lugar de soluciones que puedan ser usadas en algún evento ocasional. Es en estas circunstancias que se hace imprescindible un espacio público de carácter versátil, capaz de otorgar soluciones a problemáticas de naturaleza diversa.

En materia medioambiental, se valora la inclusión del punto señalado en el diseño de espacios resilientes, cuyos resultados positivos en el barrio son producto de trabajos comunitarios en materias medioambientales, con lo que logran generar una mayor conciencia y vinculación de la comunidad con el paisaje. De hecho, en el barrio Olga Leiva se han implementado distintos planes de vinculación con el medioambiente, y ello desde la “obra de confianza”, que abarcó desde una la plantación y apadrinamiento, por parte de los niños, de especies vegetales donadas

por la Corporación Nacional Forestal (CONAF), hasta la instauración –como parte de las obras del Plan de Gestión Social... de “La Semana del Medioambiente”, con importantes resultados y aceptación por parte de la comunidad.

Finalmente, para la Fase III de Evaluación y Cierre en el barrio Olga Leiva, en proceso de realización a la fecha y que debería concluir en abril del año 2024, se recoge el cuestionamiento que ocurre con el barrio luego de que el programa deja el territorio. Esta problemática preocupa tanto al equipo territorial como a la comunidad, ya que resulta clave dejar a disposición de los vecinos y vecinas aquellas herramientas que permitan dar continuidad a los trabajos desarrollados durante los años de implementación del programa. En este punto, el rol social se vuelve nuevamente un elemento fundamental, ya que es en el capital humano donde existe un mayor potencial de perpetuidad de lo aprendido y trabajado. Además, en el caso expuesto, esta etapa se desarrolló a partir de la idea de dar continuidad a lo generado por el programa, de manera que trascienda en el tiempo y se instale como parte del modo de vida de sus habitantes:

[...] ya después que quedemos solos... eso va a ser un –como se dice– un desierto. Si no nos organizamos ahora que están los chiquillos, eso será tierra de nadie [...]. Yo lo veo por los dos lados, como si nos vamos a organizar, si la gente va a participar y trabajar por un espacio que es para ellos; y por otro lado, lo veo como que todo se va a ir a la punta del cerro. (Dirigenta vecinal barrio Olga Leiva)

[...] es verdad que la emergencia es un activador que congrega a la comunidad, y es importante ver de qué forma se genera esa continuidad, y también no esperar a que se dé la emergencia para que la comunidad siga activa con este plan de manejo post programa, de qué manera este... Yo creo que el éxito final del programa se ve cuando el programa se va del barrio, y cómo se sostiene en el tiempo... (Encargado PGO barrio Olga Leiva)

De esta forma, lograr una mayor cohesión social que la encontrada al inicio de la implementación es un objetivo primordial para el programa, ya que de un buen resultado en ese aspecto depende la perduración de las iniciativas desarrolladas. En esta línea se plantean ideas que pueden ser consideradas parte de un plan de “recuperación sostenible”, entendiendo que los vecinos saben y detectan una deficiencia que les afecta en cuanto al rol que cumplen frente a una situación de riesgo, ya que muchos les asignan a entidades externas la responsabilidad por la resolución de la mayoría de los problemas. Es por ello que el empoderamiento mediante una educación y concientización sobre el riesgo es clave, y vuelve necesario generar instancias que aporten a una mayor cohesión social entre los mismos vecinos para el manejo de emergencias. Tal sería, por ejemplo, la conformación de un comité de seguridad que permita coordinar los esfuerzos al momento de ocurrir un evento, indicando vías de evacuación, zonas seguras, y mantener un registro de los vecinos con problemas de movilidad, entre otros aspectos.

Se advierte, además, una especie de temor por parte de los vecinos, quienes ven con desconfianza un eventual retiro del programa, ya que, al no detectarse una real participación por parte de la comunidad, temen la poca mantención que recibirán

las iniciativas desarrolladas a lo largo del mismo. Complementan esta visión con una opinión clara sobre cuál es el camino para solucionar la situación señalada: mayor educación y concientización de las comunidades sobre sus deberes como vecinos, y que ellos sean los protagonistas en el cuidado y el manejo de las iniciativas desarrolladas por el programa.

### Discusión y alcances

El análisis de la intervención del Programa “Quiero Mi Barrio” en el barrio Olga Leiva es instructivo para bosquejar estrategias de diseño urbano y comunidades resilientes frente a situaciones de riesgo de desastres y, específicamente, para la implementación de las tres fases del programa. En esta línea, se entregan las Tablas 3, 4 y 5 para ser consideradas como herramientas concretas que permitan una correcta incorporación de las mencionadas estrategias de diseño resiliente al marco de acción del programa, tanto en el Servicio de Vivienda y Urbanismo como en los equipos municipales. Específicamente, las tablas señaladas corresponden a las tres fases de implementación del Programa “Quiero Mi Barrio”, que si bien son las mismas que se aplican en todos los barrios, en este caso se les adicionan dos dimensiones: la Comprensión del Riesgo y la Recuperación Sostenible, además de la clásica Participación y Comunicación, con el detalle de la transversalidad de las estrategias resilientes.

Respecto a la propuesta de estrategias para la Fase I, en la Tabla 3 se destacan las dimensiones de Participación y Comunicación y la de Recuperación Sostenible, que deberían estar presentes o implementadas como las más importante en la mayoría de los productos que se detallan; entre ellos, la estrategia de inserción del barrio, el plan maestro propiamente tal y la alianza estratégica para la recuperación del barrio. La Comprensión de Riesgo se establece como crucial tanto para elaborar la estrategia de inserción en el barrio como en el informe final.

**TABLA 3 | Propuesta de estrategias para implementar en Fase I: Diagnóstico**

Nº	PRODUCTO	COMPRENSIÓN DEL RIESGO	PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN	RECUPERACIÓN SOSTENIBLE
1	Programación General Fase I			
2	Estrategia de Inserción en el Barrio			
3	Diagnóstico Compartido			
4	Plan Maestro de Recuperación Barrial			
5	Alianza Estratégica para la Recuperación del Barrio			
6	Anteproyecto			
7	Informe Final			

FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES CON BASE EN LOS PRODUCTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “QUIERO MI BARRIO”

Respecto a la propuesta de estrategias para la Fase II, la Tabla 4 muestra una supremacía de la aplicación de las dimensiones de Participación y Comunicación y

Recuperación Sostenible, al igual que en la fase anterior, pero esta vez con mayor énfasis en los productos relacionados con la ciudadanía; entre ellos, el plan de trabajo del Consejo Vecinal de Desarrollo, la gestión multisectorial, las evaluaciones intermedias del proceso y producción, así como la síntesis y evaluación de la implementación de la Fase II. En esta etapa, la Comprensión del Riesgo se establece como una estrategia que nutre el diseño participativo tanto para la materialización del Plan de Gestión Social y el Plan de Gestión de Obras comprometidos en el Contrato de Barrio, como en el plan de trabajo del Consejo Vecinal de Desarrollo y la gestión multisectorial.

**TABLA 4 | Propuesta de estrategias para implementar en Fase II: Implementación**

Nº	PRODUCTO	COMPRENSIÓN DEL RIESGO	PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN	RECUPERACIÓN SOSTENIBLE
1	Programación General Fase II e Inicio Obra de Confianza			
2	Diseño participativo para la materialización del Plan de Gestión Social y Plan de Gestión de Obras comprometidos en el Contrato de Barrio			
3	Apoyo y capacitación a la comunidad para fortalecer su rol en el monitoreo, uso y cuidado de las obras			
4	Contratación de obras			
5	Ejecución y monitoreo de obras			
6	Inauguración y monitoreo de obras ejecutadas			
7	Estrategia Habitacional			
8	Estrategia y Plan Comunicacional Fase II			
9	Implementación del Plan de Gestión Social			
10	Plan de Trabajo del Consejo Vecinal de Desarrollo			
11	Gestión Multisectorial			
12	Evaluaciones intermedias del proceso y producción de la implementación de Fase II			
13	Síntesis y evaluación implementación de Fase II			

FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES CON BASE EN LOS PRODUCTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA "QUIERO MI BARRIO"

Respecto a la propuesta de estrategias para la Fase III y final de Cierre, la Tabla 5 permite destacar que si bien siguen siendo cruciales tanto las dimensiones de Participación y Comunicación como la de Recuperación Sostenible, es la Comprensión del Riesgo una estrategia altamente buscada para la mayoría de los productos consultados por el "Quiero Mi Barrio". Destacan en las técnicas de aplicación de encuestas y grupos focales, la actualización del plan maestro y agenda futura, la historia de barrio y la alianza estratégica para la recuperación del barrio.

TABLA 5 | Propuesta de Implementación en Fase III: Cierre

Nº	PRODUCTO	COMPRESIÓN DEL RIESGO	PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN	RECUPERACIÓN SOSTENIBLE
1	Plan de Trabajo y Presupuesto Fase III			
2	Aplicación de Encuesta y Grupos Focales			
3	Actualización del Plan Maestro y Agenda Futura			
4	Historia de Barrio			
5	Alianza Estratégica para la Recuperación del Barrio			
6	Anteproyecto			

FUENTE: ELABORACIÓN DE LOS AUTORES CON BASE EN LOS PRODUCTOS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “QUIERO MI BARRIO”

### Conclusiones

La revisión de la resiliencia multidimensional permite avanzar en acciones concretas y estratégicas hacia un enfoque de riesgo de desastre en contextos urbanos, abarcando dimensiones medioambientales, sociológicas y económicas. Su aplicación no solo permite ilustrar el contexto chileno, que requiere de una mayor aplicabilidad de estrategias de resiliencia multidimensional en todo su territorio nacional; además, lo ilustra como parte de un sistema que es compartido por el continente latinoamericano y, aún más, por el contexto global, considerando el Cinturón de Fuego o del Pacífico.

Por otra parte, la resiliencia cobra mayor relevancia cuando se expresa dentro de una dimensión barrial y de un programa de desarrollo dirigido por fases, como lo es el Programa “Quiero Mi Barrio”. Si bien este no posee los instrumentos necesarios para dar una solución completa a una situación de riesgo como lo es la Falla San Ramón, su aplicación mediante fases acotadas y de intervención en barrios vulnerables, abarcando tanto ámbitos sociales como de infraestructura a menor escala, lo convierte en un potencial actor dentro del rol resiliente frente al riesgo.

Es por lo anterior que el conocimiento acumulado a la actualidad respecto del riesgo de desastre, con un foco específico en la Falla San Ramón como un nuevo escenario en este ámbito, es instructivo para avanzar en política pública con enfoque de la resiliencia urbana desde una mirada multidimensional, donde las tres dimensiones revisadas –la social, la física y la medioambiental– nutren la mirada estratégica en el territorio. Dentro de esta revisión crítica, el rol social del programa se vuelve otro de los puntos más destacados, ya que presenta un gran potencial resiliente debido al trabajo directo que se realiza con la comunidad, desde las etapas de postulación y fase de diagnóstico, hasta el proceso de diseño participativo y seguimiento con residentes durante la ejecución.

Entre las estrategias revisadas a partir del caso barrio Olga Leiva, la educación cobra gran relevancia para el programa, ya que actualmente se trabaja en maneras de concientizar a las comunidades sobre su barrio y territorio, por lo que fácilmente esto

puede ser complementado y potenciado con una gestión del riesgo. Esta cualidad se presenta en una multiplicidad de intervenciones del programa en regiones, lo que se contradice con lo que sucede en Santiago. En esta ciudad son pocos los barrios intervenidos en zonas de riesgos naturales, donde la oportunidad de contar con un equipo emplazado en el mismo barrio durante el periodo de desarrollo del programa genera un vínculo íntegro con los residentes.

Para el equipo territorial que lleva adelante el PQMB resulta clave trabajar en conjunto con la comunidad a lo largo de toda la implementación del programa, con el fin de concientizar a los vecinos a ser más preventivos que reactivos en materia de riesgos, no solo naturales, sino también de carácter antrópico o social. Se demuestra que, en su experiencia, las comunidades suelen ser muy activas y con un alto grado de cohesión en momentos de necesidad, siendo esta una cualidad necesaria de mantener en el cotidiano, sin que sea requisito el advenimiento de un evento de riesgo de cualquier índole para que entre en funcionamiento la cohesión social. Desde el punto de vista de la resiliencia social, la experiencia del programa indica que a una mayor cohesión social se da una mejor concientización del riesgo y una mejor implementación de planes y estrategias de acción comunitarias frente a su ocurrencia, condiciones que se sociabilizan más fácilmente entre los diferentes actores clave del territorio. Este aspecto es una materia que debe ser reforzada dentro del programa, ya que la continuidad de lo materializado –tanto social como físicamente– es el gran resultado que se espera del PQMB y que hoy en día se encuentra en déficit, con casos donde se logra consolidar una nueva actitud de barrio y otros donde, al momento del término del programa, los barrios vuelven a los estados anteriores a su implementación.

Respecto a una mirada prospectiva, resulta fundamental avanzar en la implementación de nuevas estrategias de resiliencia con enfoque multidimensional, promoviendo nuevos parámetros y criterios de diseño que puedan ser incorporados a la implementación tanto del PQMB como de otros programas estatales, con una visión resiliente y recalibrando las metodologías existentes para aportar tanto a las acciones comunitarias como a las de tratamiento de espacios públicos. El valor que cobra en este aspecto el marco analítico presentado en esta investigación para territorios en contextos de vulnerabilidad social, resulta primordial. En la medida en que se acumula conocimiento y educación en los habitantes sobre el tipo de riesgo que afecta sus modos de vida, se pueden activar los tres aspectos revisados para aumentar resiliencia y, en particular, con miras a consolidar la recuperación sostenible.

En ese sentido, se insta a que el Servicio de Vivienda y Urbanismo asuma un rol más protagónico en la forma de enfrentarse al piedemonte, ya que se detecta la necesidad de que el Estado, desde su nivel central, genere un compromiso con este sector y, al ser dicho Servicio su brazo ejecutor, se vuelve la figura clave para promover una visión más global y sistémica de cómo incorporar la Falla San Ramón. Esta acción de gobernanza permitiría visualizar su estudio como parte de su desafío en el desarrollo integral, y no solo abarcando las comunidades emplazadas sobre la traza de ella, sino a todas aquellas que se sitúan en este sistema precordillerano.

## Agradecimientos

Los autores agradecen a la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID), Chile, por el financiamiento brindado a través del proyecto Fondecyt Regular N° 1230350 y Fondecyt Regular N° 1190734.

## Referencias bibliográficas

- Adger, W. (2000). Social and ecological resilience: Are they related? *Progress in Human Geography*, 24(3), 347-364. <https://doi.org/10.1191/030913200701540465>
- Adger, W., Hughes, T., Folke, C., Carpenter, S. & Rockström, J. (2005). Social-ecological resilience to coastal disasters. *Science*, 309(5737), 1036-1039. <https://www.science.org/doi/10.1126/science.1112122>
- Allan, P. & Bryant, M. (2011). Resilience as a framework for urbanism and recovery. *Journal of Landscape Architecture*, 6(2), 34-45. <https://doi.org/10.1080/18626033.2011.9723453>
- Aránguiz, T. (2018). Evolución historiográfica de la exposición de Santiago a la amenaza sísmica de la Falla San Ramón y su posible relación con el terremoto del 13 de mayo de 1647. Memoria de Geología. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas (FCFM), Universidad de Chile, Santiago. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152149>
- Armijo, R., Rauld, R., Thiele, R., Vargas, G., Campos, J., Lacassin, R. & Kausel, E. (2010). The West Andean Thrust, the San Ramón Fault, and the seismic hazard for Santiago, Chile. *Tectonics*, 29(2), 1-34. <https://doi.org/10.1029/2008TC002427>
- Audefroy, J. (2003). La problemática de los desastres en el hábitat urbano en América Latina. *Revista INVI*, 18(47), 54-73. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804706>
- Barjas, C. (2020). *El programa Quiero mi Barrio y su estrategia de transformación socioespacial. El caso del barrio "Los Copihues", Peñalolén*. Magíster en Hábitat Residencial. Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU), Universidad de Chile, Santiago. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178647?show=full>
- Benedict, M. & McMahon, E. (2002). Green infrastructure. Linking landscapes and communities. Island Press.
- Brüggen, J. (1950). *Fundamentos de la geología de Chile*. Instituto Geográfico Militar, Chile.
- Cabezas, V. & Pavez, V. (2018). *El Panul, Conflictos en verde: Reflexiones sobre un bosque en peligro*. Memoria Periodismo. Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile, Santiago. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/151422>
- Campos, L. & Dupré, A. (2021). Programa Quiero mi Barrio como dispositivo de afectación sensible. *Bitácora Urbano Territorial*, 31(II), 283-296. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v31n2.86756>
- Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS). (2021). *Conferencia Internacional 2021. Ciudades Resilientes, desde el Sur Global*. Centro de Investigación para la Gestión Integrada del Riesgo de Desastres, CIGIDEN. Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia, (CR)2. <https://www.conferenciaciudadesresilientes.cl/>

- CITRID (2021). Documento constituyente “Reducción del riesgo de desastres y nueva Constitución: hacia una perspectiva pública y transdisciplinar”. Programa de Reducción de Riesgos y Desastres (CITRID), Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile, Santiago. Libro electrónico, en <https://www.uchile.cl/dam/jcr:5c38a700-201e-4504-b95f-10577f090c67/reduccion-del-riesgo-de-desastres-y-nueva-constitucion-v6>
- Consejo de la Unión Europea. (2008). *Directiva 2008/114/CE del Consejo*, de 8 de diciembre de 2008, sobre la identificación y designación de infraestructuras críticas europeas y la evaluación de la necesidad de mejorar su protección. <https://www.ccn-cert.cni.es/publico/InfraestructurasCriticaspublico/DirectivaEuropea2008-114-CE.pdf>
- Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (CNID). (2016). *Hacia un Chile resiliente frente a desastres: una oportunidad. Estrategia nacional de investigación, desarrollo e innovación para un Chile resiliente frente a desastres de origen natural*. Santiago: Comisión Nacional para la Resiliencia frente a Desastres de Origen Natural (CREDEN). <https://www.cr2.cl/wp-content/uploads/2017/01/INFORME-DESASTRES-NATURALES.pdf>
- Córdoba, R. & Pérez, A. (2020). Urbanización inclusiva y resiliente en asentamientos informales. Ejemplificación en Latinoamérica y Caribe. *Bitácora Urbano Territorial*, 30(II), 61-74. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n2.81767>
- Curihuinca, M. (2020). *Modos de habitar un escenario de Riesgo Sísmico. El caso de la Falla de San Ramón en el piedemonte de Santiago, Chile*. Tesis de Magíster en Urbanismo. Facultad de Arquitectura y Urbanismo (FAU). Universidad de Chile, Santiago. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/178028?show=full>
- Cutter, S., Barnes, L., Christopher, B., Evans, E., Tate, E. & Webb, J. (2008). A place-based model for understanding community resilience to natural disasters. *Global Environmental Change*, 18(4), 598-606. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2008.07.013>
- De la Maza, C., Cerda, C., Cruz, G., Mancilla, G., Fuentes, J., Estades, C., Medrano, F., Aliste, E. & Ángel, P. (2014). *Manual para aplicar indicadores de sustentabilidad en Áreas Protegidas. Ámbito Biofísico. Salesianos Impresores*.
- Delgado, M. (2011). *El espacio público como ideología*. Catarata.
- Easton, G., Boroschek, R., Rebolledo, S., Inzulza, J., Ejsmentewicz, D., Vergara, P. & Giessen, E. (2022). *Policy brief: La Falla San Ramón y la sostenibilidad del piedemonte de Santiago: recomendaciones para la política pública*. Vicerrectoría de Investigación y Desarrollo, Universidad de Chile. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/183864>
- Easton, G., Inzulza, J., Pérez, S., Ejsmentewicz, D. & Jiménez, C. (2018). ¿Urbanización fallada? La Falla San Ramón como nuevo escenario de riesgo sísmico y la sostenibilidad de Santiago, Chile. *Revista de Urbanismo*, (38), 1-20. <https://doi.org/10.5354/0717-5051.2018.48216>
- Fuentes, L. & Pezoa, M. (2018). Nuevas geografías urbanas en Santiago de Chile 1992-2012. Entre la explosión y la implosión de lo metropolitano. *Revista de Geografía Norte Grande*, (70), 131-151. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022018000200131>
- Gasparini, P., Di Ruocco, A. & Russo, R. (2014). Natural hazards impacting on future cities. En P. Gasparini, G. Manfredi & D. Asprone (Eds.), *Resilience and sustainability in relation to natural disasters: A challenge for future cities* (pp. 67-76). Springer. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-04316-6\\_6](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-04316-6_6)

- Grimau, L., Andueza, I., Cerna, N., Funes, I. & Jahn, I. (2016). Flora nativa como matriz biológica para mitigar impactos del desarrollo urbano: Valorización de especies vegetales. *UC Propone*, 124-146. <https://fdocumentos.com/document/flora-nativa-como-matriz-biologica-para-mitigar-impactos-.html?page=1>
- Gunderson, L. & Holling, C. (2002). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Island Press.
- Ilustre Municipalidad de Peñalolén. (2020). *Plan de Desarrollo Comunal 2018-2025*. Visión. Misión Plan de Acción. [https://www.penalolen.cl/wp-content/uploads/2021/02/PLADECO\\_2018\\_2025.pdf](https://www.penalolen.cl/wp-content/uploads/2021/02/PLADECO_2018_2025.pdf)
- Inzulza, J., Curihuinca, M., Pérez, S. & Easton, G. (2022). Revelando el riesgo sísmico en el piedemonte de Santiago, Chile. Análisis multicriterio para la determinación de vulnerabilidad en la Falla San Ramón (FSR). *Revista de Geografía Norte Grande*, (81), 305-330. <http://revistanortegrande.uc.cl/index.php/RGNG/article/view/22431>
- Inzulza, J., Gatica, P., Easton, G. & Pérez, S. (2021). ¿Diseño urbano resiliente en el piedemonte en Santiago? Contraste de escenarios comunales con riesgo sísmico frente a la Falla San Ramón. *Revista Urbano*, (43), 96-107. <http://revistas.ubiobio.cl/index.php/RU/article/view/4529/4018>
- Ministerio de Desarrollo Social (MDS), Chile. (2017). *Informe de Desarrollo Social 2017*. [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/IDS2017\\_2.pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/pdf/upload/IDS2017_2.pdf)
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Chile. (2010). *Recuperación de 200 barrios. Hacia la construcción de tipologías*. <https://catalogo.minvu.cl/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=2504>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Chile. (2014). *Programa de recuperación de barrios Quiero Mi Barrio*. Santiago, Chile. <http://habitat.aq.upm.es/dubai/14/bp0046.html>
- O'Connor, J. (2003). Desarrollo desigual y combinado y crisis ecológica. *Ambiente & Sociedad*, 6(2), 9-23. <https://www.scielo.br/j/asoc/a/Bmpk4RkW4Sv3zRkSGQZxHVC/?lang=es&format=pdf>
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (UNISDR). (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. UNISDR. [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastre (UNISDR). (2009). *Terminología sobre Reducción del Riesgo de Desastres*. UNISDR. [https://unisdr.org/files/7817\\_UNISDRterminologySpanish.pdf](https://unisdr.org/files/7817_UNISDRterminologySpanish.pdf)
- Oficina Nacional de Emergencia (ONEMI), Chile. (2020). *Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. Plan Estratégico Nacional 2020-2030*. Departamento de Gestión del Sistema Nacional de Protección Civil ONEMI. <https://repositoriodigital.onemi.gov.cl/handle/123456789/4110> <https://faolex.fao.org/docs/pdf/chi203609.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2020). *Creative Cities' response to COVID-19*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374264>
- Peterson, G., Allen, C. & Holling, C. S. (1998). Ecological resilience, biodiversity, and scale. *Ecosystems*, (1), 6-18. <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s100219900002.pdf>
- Rega, C. & Bonifazi, A. (2020). The rise of resilience in spatial planning: A journey through disciplinary boundaries and contested practices. *Sustainability*, 12(18), 7277. <https://doi.org/10.3390/su12187277>

- Rodríguez, Y. (2018). Potenciar la resiliencia de las ciudades y sus territorios de pertenencia en el marco de los acuerdos sobre cambio climático y de la Nueva Agenda Urbana. Documento de Proyectos. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44218/1/S1800995\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44218/1/S1800995_es.pdf)
- Róto, M. & Zulaica, L. (2021). Vulnerabilidad socioambiental y resiliencia en dos barrios del borde urbano de la ciudad de Mar del Plata: aportes para la gestión local. *Astrágalos*, 28, 73-108. [https://institucional.us.es/revistas/Astragalo/28/Art\\_04.pdf](https://institucional.us.es/revistas/Astragalo/28/Art_04.pdf)
- Sarmiento, J., Fritis, A. & Castro, C. (2020). Regeneración urbana y gestión del riesgo en Chile: análisis comparativo de casos. *Revista INVI*, 35(100), 174-198. <https://doi.org/10.4067/S0718-83582020000300174>
- Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios (SEDB). (2015). *Documentos de Trabajo Fase 1: Programa de Recuperación de Barrios "Quiero mi Barrio" Barrios 2015*. Documento de Trabajo, Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) Metropolitana de Vivienda y Urbanismo.
- Uriarte, J. (2010). La resiliencia comunitaria en situaciones catastróficas y de emergencia. *International Journal of Developmental and Educational Psychology*, 1(1), 687-693. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=349832324073>
- Valverde, A. (2016). La gobernanza ambiental como enfoque para la cogestión adaptativa. *Revista Integra Educativa*, 9(1), 159-168. [http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1\\_a10.pdf](http://www.scielo.org.bo/pdf/rieiii/v9n1/v9n1_a10.pdf)
- Vásquez, A. (2016). Infraestructura verde, servicios ecosistémicos y sus aportes para enfrentar el cambio climático en ciudades: el caso del corredor ribereño del río Mapocho en Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, (63), 63-86. <https://www.scielo.cl/pdf/rgeong/n63/art05.pdf>
- Villagra, P., Herrmann, M., Quintana, C. & Sepúlveda, R. (2017). Community resilience to tsunamis along the Southeastern Pacific: a multivariate approach incorporating physical, environmental, and social indicators. *Natural Hazards*, 88, 1087-1111. <https://doi.org/10.1007/s11069-017-2908-1>
- Wamsler, C. (2013). *Cities, disaster risk and adaptation*. Routledge.
- Wisner, B., Blaikie, P., Cannon, T. & Davis, I. (2004). *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. Routledge.
- Zhang, W. & Yun, Y. (2019). Multi-scale accessibility performance of shelters types with diversity layout. A case study in Nagoya City, Japan. *Habitat International*, 83, 55-64. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2018.11.002>

# Migración y vida barrial. Prácticas de apropiación espacial de migrantes haitianos en barrios céntricos y periféricos de Santiago

**Francisca Pérez.** Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.

**Tamara Vicencio.** Universidad Academia de Humanismo Cristiano, Santiago, Chile.

**RESUMEN** | El siguiente artículo propone abordar las prácticas espaciales de apropiación del entorno barrial de migrantes haitianos residentes en las comunas de Estación Central y Quilicura de la ciudad de Santiago, Chile. Se plantea indagar, desde una metodología etnográfica que combina biografías migrantes y mapas cognitivos, sobre los posibles conflictos y/o tensiones en relación con los usos del espacio barrial derivados de las prácticas espaciales desplegadas por migrantes que habitan barrios centrales ubicados en las inmediaciones de la comuna de Estación Central, así como de aquellos que durante los últimos años han poblado comunas periféricas de la ciudad de Santiago, como es el caso de la comuna de Quilicura. Los principales resultados apuntan a la relevancia de las adscripciones religiosas y vida sociocultural en el entorno barrial como estrategias de adscripción barrial, en un contexto en el que se ponen en juego las tensiones asociadas a los procesos de desterritorialización y reterritorialización asociados al fenómeno migratorio.

**PALABRAS CLAVE** | migración, imaginarios urbanos, vivienda.

**ABSTRACT** | *The following article proposes to address the spatial practices of appropriation of the neighborhood environment of Haitian migrants living in the Estación Central and Quilicura communes of the city of Santiago. It is proposed to investigate from the ethnographic perspective, on possible conflicts and/or tensions in relation to the uses of neighborhood space resulting from spatial practices deployed by migrants living in central neighborhoods located in the vicinity of the Estación Central commune, as well as those who in recent years have populated peripheral communes of the city of Santiago, as is the case of the commune of Quilicura. The main results point to the relevance of religious ascriptions and sociocultural life in the neighborhood environment as neighborhood affiliation strategies in a context where the tensions associated with the processes of deterritorialization and reterritorialization –themselves linked to the migratory phenomenon– are put into play.*

**KEYWORDS** | *migration, urban imaginary, housing.*

Recibido el 6 de agosto de 2022, aprobado el 16 de noviembre de 2022.

E-mails: fperez@academia.cl | vicencior@gmail.com

## Introducción

*La unión de lo próximo y lo lejano, propia de toda relación humana, adquiere en el fenómeno del extranjero una configuración que puede resumirse de este modo: si la distancia dentro de la relación significa la lejanía de lo cercano, el extranjero significa la cercanía de lo lejano. El ser extranjero constituye, naturalmente, una relación perfectamente positiva, una relación, una forma especial de interacción. Los moradores del planeta Sirio no nos son en verdad extranjeros – al menos no en un sentido sociológico: no existen para nosotros, están más allá de lo cercano y lo lejano. El extranjero es un elemento del grupo, como también son los pobres y los distintos ‘enemigos interiores’.*  
Georg Simmel, *El extranjero: sociología del extraño* (2012).

El siguiente artículo aborda el fenómeno de la vida barrial de migrantes haitianos residentes de las comunas de Estación Central y Quilicura, en Santiago de Chile, desde la perspectiva de las prácticas espaciales del entorno barrial, a partir de una investigación etnográfica realizada entre los años 2016 y 2017 en el marco del proyecto “Inmigración y vida barrial. Prácticas de apropiación espacial de migrantes haitianos en barrios céntricos y periféricos de Santiago”<sup>1</sup> y de los hallazgos iniciales del primer año de ejecución del proyecto “Vida cotidiana y espacio doméstico en contexto de pandemia: Redefiniciones del habitar de migrantes haitianos en campamentos y barrios de Estación Central y Quilicura”<sup>2</sup>. Interesa ahondar en las prácticas espaciales en aquellos barrios donde coexisten diversas percepciones culturales y sentidos asociados al espacio barrial, considerando desde el punto de vista simbólico las negociaciones que se despliegan en la vida cotidiana y especialmente en las formas de entender el entorno y las relaciones con los otros.

Cabe resaltar que el fenómeno de la migración constituye un proceso dinámico y complejo que ha sido abordado mediante múltiples lecturas disciplinares.<sup>3</sup> Desde

1 Este proyecto fue adjudicado por el Núcleo Temático de Estudios Urbanos de la Escuela de Geografía con fondos concursables internos de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano en el segundo llamado de 2015. Agradecimientos especiales al equipo de investigación conformado por los estudiantes y egresados/as de las carreras de Geografía y Antropología, Pilar Abarzúa, Paulina Quinteros, Jocelyn Reyes, Valeria León, Loreto Román y Samuel Godoy, quienes participaron en el levantamiento de información durante el año 2016.

2 Proyecto Fondecyt de Iniciación 11221248, adjudicado en la convocatoria 2022, financiado por ANID.

3 Se destacan aquellas aproximaciones que han ahondado en las estrategias de integración y exclusión social, así como las que colocan el énfasis en los elementos estructurales que vinculan la migración con el desarrollo de políticas públicas y las que la relacionan con fenómenos como el racismo y la segregación (Rojas et al., 2015; Stefoni & Stang, 2017; Tijoux, 2016). Por otro lado, es posible identificar aquellas investigaciones que han abordado la relación entre migración y vivienda vinculando trabajo y arriendo informal de viviendas por migrantes, así como la precariedad en el acceso a la vivienda y los fenómenos de hacinamiento a las que son expuestas las familias migrantes latinoamericanas que acceden a viviendas deterioradas en las zonas céntricas de las ciudades (Contreras & Palma, 2015). Por otra parte, están las indagaciones que aportan a la comprensión de los fenómenos migratorios desde las prácticas espaciales, como es el caso de aquellas de Alejandro Garcés sobre migrantes peruanos en la ciudad de Santiago (Garcés, 2012).

una perspectiva más específica, el texto se inscribe en el contexto de los estudios urbanos con énfasis en los elementos subjetivos que configuran la realidad urbana, en particular aquellos que consideran el rol de los imaginarios sociales en la conformación de la ciudad, destacando el papel que desempeñan los elementos socio-culturales vinculados al espacio urbano, así como al rol de las subjetividades y las narrativas visuales (Lindón, 2007; Silva, 2006). Se considera además la importancia de la “espacialidad en la vida cotidiana en personas con alta movilidad”, destacando los debates sobre las distinciones de las perspectivas geográficas y antropológicas en torno al denominado *espacio transnacional* (Lindón, 2007, p. 85). Por otra parte, junto con lo anterior, se incorporan a la discusión teórica aquellas aproximaciones vinculadas a la vida barrial (Gravano, 2003; Mayol, 1999), así como a la relación entre vida barrial, vivienda, migración y espacio urbano (Garcés, 2006; Margarit & Galaz, 2018; Zapata, 2020) y el rol de los procesos de desterritorialización en el que se dan los fenómenos migratorios contemporáneos (Appadurai, 2001; Haesbaert, 2004; Ortiz, 1996).

Se propone como hipótesis que las prácticas de apropiación del espacio barrial dan cuenta de adscripciones culturales particulares, las que expresan potenciales tensiones en los usos y sentidos otorgados al espacio. Específicamente se plantea que las prácticas de apropiación espacial desplegadas por migrantes haitianos en las comunas de Estación Central y Quilicura generan potenciales disputas con la población local por los usos y sentidos del espacio, que implican procesos de reelaboración y reterritorialización a partir de sus prácticas cotidianas.

### **Características de la migración haitiana en Chile**

Uno de los elementos que cobra especial relevancia en la comprensión del fenómeno migratorio de los últimos años es su impacto en las transformaciones económicas y demográficas en los territorios locales, en los cuales es posible evidenciar los procesos de integración y exclusión social de la población migrante a nivel barrial. Al respecto, Arriagada (2012, p. 8) sostiene que la política nacional de desarrollo urbano, elaborada el año 2012, instaló como una de sus prioridades el tema de la integración social a nivel de las ciudades, y la incorporación de cuestiones migratorias dentro de las agendas locales y del organigrama municipal, en comunas como Santiago, Recoleta y Quilicura.

Estación Central, Quilicura, Independencia y Recoleta constituyen las comunas que han recibido la mayor cantidad de población haitiana, siendo Quilicura la que contiene la mayor concentración. Según datos de la Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia, Región Metropolitana de Santiago (2021), la comuna

---

Destacan también aquellas que exploran el habitar migrante desde una perspectiva multiescalar, con énfasis en la ocupación del entorno de la ciudad, la escala barrial y el espacio de la casa (Edwards & Greene, 2022). Si bien todos estos enfoques y perspectivas son fundamentales para comprender la migración como fenómeno social complejo, en el caso específico de este artículo cobran especial relevancia aquellas miradas que abordan el tema desde un enfoque que destaca el rol del espacio, con énfasis en los usos y significados otorgados al entorno, y la relación entre casa, barrio y ciudad desde el plano de las subjetividades.

de Estación Central tiene un total de 10.026 habitantes de nacionalidad haitiana y Quilicura un total de 13.860 (p. 7), cifras que se han mantenido relativamente estables desde el año 2018 y que en el caso de Estación Central ha sido fuertemente superada por la migración venezolana, que supera las 20.000 (p. 6).

Según datos de extranjería, entre los años 2005 y 2015, un 60% de la población haitiana residente en Chile estaba conformada por hombres y un 40% por mujeres, siendo la Región Metropolitana la que concentraba un 98% de esa población, mientras el 91% de las visas que les habían sido otorgadas constituían visas de empleo. Desde el punto de vista de los rangos etarios, un 44% tenía a la fecha entre 15 y 29 años, y un 43% entre 30 y 44 años (Departamento de Extranjería y Migración [DEM], 2015).

Al respecto, es interesante destacar el rol que desempeñan las instituciones a nivel local, las cuales dan cuenta de la presencia del Estado y del papel que este desempeña en la vida social y comunitaria de la población migrante en las comunas de residencia. Palma y Ruiz-Tagle (2018), en esta línea, destacan el rol que cumplen dichas instituciones en barrios marginales a partir del conjunto de dispositivos que afectan las relaciones entre la población migrante y la población local, en tanto que “manejan buena parte de las posibilidades materiales y simbólicas de sus residentes” (pp. 59-61). Los autores señalan que el paradigma geográfico institucional, además de considerar las estructuras organizacionales-espaciales y necesidades formales, permite analizar lo que denominan el *ambiente institucional*, que incluye la relación entre los mecanismos de control y las experiencias cotidianas de los sujetos en el espacio (Palma & Ruiz-Tagle, 2018, p. 60). Respecto del tipo de gestión institucional de la migración a escala local, los autores reconocen tres tipos de modelos: el de la asimilación, la interculturalidad y la multiculturalidad.

En el caso de Quilicura y Estación Central, cabe destacar que ambas comunas han sido reconocidas con el Sello Migrante,<sup>4</sup> lo que las posiciona entre aquellas que han incorporado dentro de su gestión municipal el fenómeno migratorio, y ello a partir de un conjunto de iniciativas que apuntan a generar espacios de integración de la población migrante. Dichas iniciativas se articulan con las labores de otras instituciones presentes en ambas comunas, como el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y las iniciativas socioculturales desarrolladas en conjunto con las iglesias y parroquias ubicadas en la localidad. Se expresa, además, a nivel de los establecimientos educacionales y jardines infantiles, así como en las labores de los Centros de Salud Familiar (CESFAM) a partir de los planes de salud orientados de manera específica a la población migrante. En el caso de la comuna de Quilicura, por ejemplo, destaca

4 El Sello Migrante constituye “un reconocimiento que entrega el Estado de Chile, a través del Servicio Nacional de Migraciones, a Municipalidades que realicen medidas de acción positivas tendientes a la inclusión de la población migrante y refugiada, basadas en ciertos estándares de calidad y con un enfoque de derechos, inclusión y no discriminación. El objetivo del Sello Migrante es crear y/o fortalecer la institucionalidad municipal necesaria para ejecutar planes, programas y proyectos orientados a la atención e inclusión de la población migrante y refugiada. Estas capacidades serán certificadas por el Servicio de Migraciones, entidad que apoyará y orientará a la conformación o fortalecimiento de la institucionalidad comunal para estos fines” (Servicio Nacional de Migraciones, s.f.).

dentro de su Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) 2015-2020 la elaboración de un “Plan de Acogida y Reconocimiento de los Migrantes y Refugiados de la comuna de Quilicura”,<sup>5</sup> enfocado en la integración de familias migrantes y de refugiados palestinos a la comuna. Además, en el Plan de Gestión de la comuna se declaran como una comuna multicultural (Municipalidad de Quilicura, 2016).

Por otra parte, en ambas comunas –Quilicura y Estación Central– la presencia de la migración haitiana a nivel institucional se plasma desde el punto de vista visual, a través de su presencia en tanto en murales como en fachadas de establecimientos educacionales o deportivos, así como en afiches, señaléticas o documentos de circulación comunal y fotografías de sus respectivos PLADECO.<sup>6</sup>

### Inmigración, vivienda y vida barrial

Las relaciones socioespaciales desplegadas en el entorno barrial expresan las posiciones de los sujetos en la estructura social, las cuales encarnan estrategias de distinción social que dan cuenta de adscripciones identitarias, así como de convenciones sociales particulares respecto del modo de significar y practicar el barrio (Bourdieu, 2000; Buhr, 2018; Mayol, 1999). Por otra parte, se señala que las prácticas barriales ligadas a grupos migrantes se caracterizan, en el caso latinoamericano, por el surgimiento de *prácticas discontinuas*, entendidas como aquellas que se ven interrumpidas por el distanciamiento espacial respecto del país de origen, en especial las vinculadas con la rutina interior del espacio doméstico (Zapata, 2020). Por otra parte, el entorno barrial con población migrante destaca por la presencia de un paisaje urbano heterogéneo que da cuenta de un conjunto de desigualdades sociales, culturales y económicas, deviniendo en territorios polarizados y fragmentados. En tal condición, deben ser analizados a partir de factores socioterritoriales explicativos que incluyan tanto los elementos estructurales como los factores simbólicos que impactan sobre dichos procesos (Margarit & Galaz, 2018, p. 23).

Uno de los factores más relevantes asociados a estos procesos de fragmentación, se vincula con las condiciones de hacinamiento y deterioro de los entornos residenciales de las áreas centrales en los que habita la población migrante. Contreras y Palma (2015) señalan que “los espacios centrales, al concentrar un parque residencial deteriorado y tugurizado, genera condiciones de localización para hogares de bajos ingresos, convirtiéndose estos en faros para individuos y familias que inician el recorrido migratorio” (p. 46).

La experiencia migratoria y sus nuevas representaciones sociales se articulan en el juego del arraigo y del desarraigo. Lo problemático de la experiencia individual y colectiva de ser migrante radica en que, tanto el desarraigo como la discriminación

5 Puede verse dicho plan en Ciudades Inclusivas, Catálogo de Políticas Públicas, del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos, de la UNESCO, en <https://bit.ly/43fXPxk>

6 En relación con este punto, las entrevistas realizadas a Encargadas de Convivencia de dos establecimientos escolares en la Población Los Nogales de Estación Central, así como a la Encargada de Interculturalidad del CESFAM Padre Vicente Irrázaval, dan cuenta de un cuerpo de iniciativas que se realizan en conjunto o con el apoyo del Servicio Jesuita a Migrantes o con pastores de iglesias cristianas (evangélicas).

hacia el extranjero, evidencian la vulnerabilidad a la cual está sujeto el migrante en términos de su bienestar, pero justamente esta condición vulnerable lo lleva a explorar los códigos que se manejan en este nuevo habitar (Márquez & Correa, 2015).

Desde el punto de vista de la experiencia migrante en su relación con el espacio, han sido claves los enfoques que han destacado la relevancia de los procesos de desterritorialización, que colocan una tensión en la construcción y definición de lo local. La población migrante deviene en actores que actualizan el ámbito local en diferentes espacios. Como señala Alejandro Garcés (2006), la experiencia migrante *es de ruptura y desplazamiento* en relación con su entorno de origen, lo que conlleva un permanente proceso de reespacialización en la ciudad de llegada (p. 11).

En esta línea, cobra sentido la perspectiva en relación con la desterritorialización que se hizo popular en los estudios culturales latinoamericanos, liderada por autores como Néstor García Canclini, Jesús Martín Barbero y Renato Ortiz. Por ejemplo, en relación con el análisis de los fenómenos migratorios, Renato Ortiz (1996) parte de la relación entre Estado y nación en el contexto de la globalización y lo que él llama *mundialización de la cultura*, la cual se caracteriza por su desplazamiento mediante los medios masivos de comunicación, que la lleva a traspasar las fronteras de la identidad nacional. En este sentido, la desterritorialización como concepto da cuenta de una relación de los sujetos con su espacio físico, vínculo que se ha modificado en el escenario actual de globalización y mundialización.

Por otra parte, Arjun Appadurai (2001) define la desterritorialización como un conjunto de transformaciones tecnológicas, *migratorias, mediáticas y financieras* (p. 21). Destaca el rol que en dicho proceso tienen los medios de comunicación y los procesos migratorios respecto de la sociedad tradicional, lo que ha llevado a nuevas formas de relación en donde desempeña un rol fundamental la imaginación en el marco de los procesos de desterritorialización de los grupos migrantes, entre los que sobresalen las prácticas culturales cotidianas. Al respecto, el autor señala la emergencia de los paisajes de la memoria, los que implican que “la construcción de una nueva cartografía, que supone la noción de desterritorialización y sus implicancias respecto de formas de organización político territorial, heredadas del siglo XIX, como el Estado-nación, no significa la eliminación de toda organización espacial” (Appadurai, 2001, p. 16).

En la misma línea Haesbaert destaca la dimensión política de la desterritorialización vinculada con la concepción del territorio como creación del Estado Moderno. Señala al respecto que la pérdida de soberanía del Estado se vincula con la pérdida de control sobre los flujos, mercancías, informaciones y personas a través del espacio, que lleva a la generación de una identidad cultural construida a partir del movimiento, la que da paso a la multiterritorialidad (Haesbaert, 2004, p. 185).

### **Biografías migratorias y mapas cognitivos en la configuración de la vida barrial de migrantes haitianos**

La opción metodológica de este estudio se inscribe en el campo epistemológico de la perspectiva etnográfica a partir de la aplicación de las técnicas de biografías migratorias y mapas cognitivos, las cuales priorizan los sentidos y percepciones de los

actores involucrados directamente con el territorio. El estudio se basó en una metodología de carácter cualitativo, sustentada en la aplicación de biografías migratorias y mapas cognitivos elaborados por migrantes haitianos de las comunas de Quilicura y Estación Central, que se inscriben tanto en el marco de una perspectiva etnocartográfica como en el de la cartografía crítica, entendida como un discurso espacial que tiene la capacidad de producir una imagen política del territorio (Montoya, 2007, p. 156).

En esta línea, las biografías migratorias complementan la cartografía crítica como técnica de representación visual dedicada a la producción de mapas, desempeñando ambas un importante rol en la producción del espacio. En su concepción tradicional, el mapa puede ser definido como “mapa-instrumento”, es decir, como dispositivo técnico de carácter informativo-práctico. Al respecto, Montoya (2007) destaca que el mapa en su versión crítica puede ser definido como “mapa imagen”, instrumento que incorpora un mayor nivel de abstracción a partir de la integración de la subjetividad como uno de sus elementos constitutivos (p. 157). Es en esta línea que los mapas cognitivos desempeñan un rol en la producción de la representación subjetiva del espacio migrante de Quilicura y Estación Central. Las biografías migratorias fueron realizadas a migrantes haitianos del sector Los Nogales en la comuna de Estación Central y del sector San Luis en Quilicura. Ambos sectores están compuestos por un conjunto de poblaciones en las que se concentra la población haitiana (Figura 1 y Figura 2).

En esta misma perspectiva teórico-epistemológico, Juan Manuel Diez y otros (2012) sostienen que la cartografía social constituye “un método de construcción de mapas –que intenta ser– colectivo, horizontal y participativo’. Esta particularidad, que a primera vista parece responder a la moda actual en los métodos de intervención e investigación, rescata los modos más antiguos de construcción de mapas: el colectivo” (p. 14). Es decir, el énfasis de un levantamiento cartográfico crítico-social se sustenta en un enfoque que cuestiona la mirada positivista en torno a la producción de mapas y la posibilidad de elaborar representaciones espaciales objetivas que no integran los procesos de significación y que, por tanto, no representan la realidad social. En esta línea, los mapas cognitivos constituyen una forma de representación cartográfica que recoge los sentidos, significados y percepciones de los propios migrantes en referencia a su relación con el entorno. Específicamente, en este artículo constituye una forma de representación que permite ahondar las distinciones percibidas por migrantes haitianos entre su vida barrial en Haití y en Chile, que complementa las narrativas elaboradas en las biografías migrantes.

En términos metodológicos, las implicancias de este enfoque crítico-social respecto de la representación etnocartográfica supone un modo particular de acercamiento a los fenómenos espaciales, que remite a un proceso de construcción del conocimiento de manera compartida. Para Diez et al. (2012), ello implica:

[un] fuerte intercambio de ideas, un debate sobre acciones, objetos, y conflictos; y finalmente un consenso. En ese momento, el mapa se transforma en un texto acabado que habla de un espacio compuesto por acciones y objetos en conflicto, pero escritos mediante un consenso. Esto es esencial, ya que el mapa tradicional carece

de ese pasaje, siendo legitimado según quien lo construya, por un saber técnico-académico, gubernamental o militar. (pp. 14-15)

### Casos de estudio y muestra

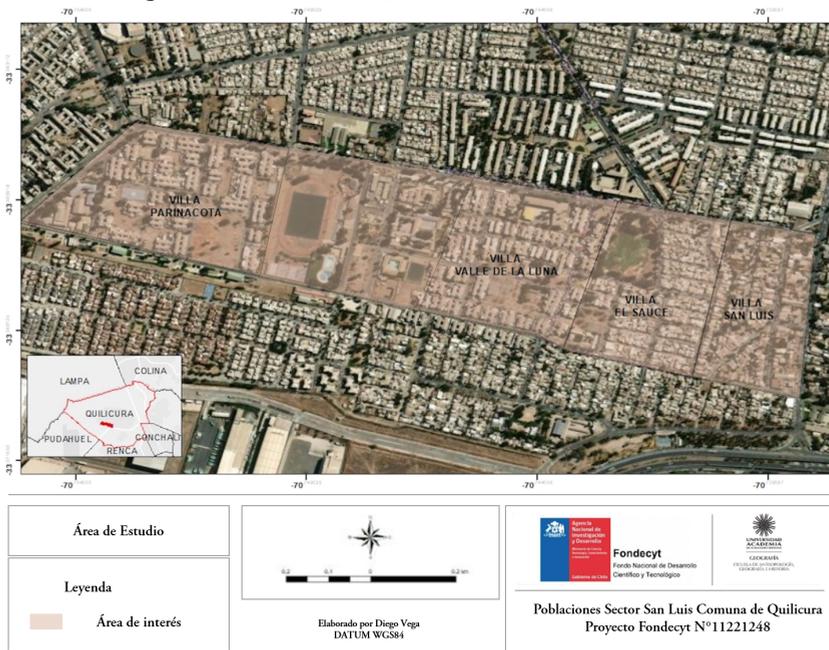
Cabe destacar que la investigación se llevó a cabo en dos sectores específicos de cada una de las comunas seleccionadas, correspondientes a aquellos en los que se concentra la mayor cantidad de población haitiana, tanto en Quilicura como en Estación Central. En el caso de la comuna de Quilicura, tal como se detalla en su Plan Regulador, la población haitiana se ubica principalmente en dos de sus macrosectores: Maestranza y San Luis. En este sentido, las biografías migratorias, así como los mapas cognitivos, fueron aplicados a residentes de San Luis (Figura 1). Por su parte, en el caso de la comuna de Estación Central, la población haitiana se emplaza mayoritariamente en las poblaciones Santiago I, Santiago II, La Palma y Los Nogales (Figura 2), que corresponden mayoritariamente al sector denominado genéricamente como Los Nogales, compuesto por un conjunto de poblaciones que se caracterizan por viviendas antiguas de fachada continua, las que han sido divididas en habitaciones que son arrendadas a familias haitianas; por tanto, corresponden a cités y conventillos. La macrozona San Luis de Quilicura, por su parte, está configurada por conjuntos de blocks de vivienda social que acogen a la población haitiana.

En relación con la selección de la muestra para la aplicación de las biografías migratorias y los mapas cognitivos, cabe mencionar que si bien originalmente se elaboró un criterio muestral que implicaba igual número de hombres y mujeres, dadas las dificultades asociadas a la barrera lingüística se consideró mayoritariamente a hombres haitianos. Al respecto, cabe mencionar que al momento en que se realizó la investigación muchos de los participantes del estudio llevaban pocos años en Chile, por lo que su manejo del español en esa época era bastante precario; por otro lado, las mujeres tienen mayor dificultad para el uso del español, dado que se quedan en casa al cuidado de los hijos, lo que limita las posibilidades de manejo de esta lengua.<sup>7</sup> Las edades de las personas que participaron fluctuaban entre los 28 y 40 años a la fecha de la investigación.

---

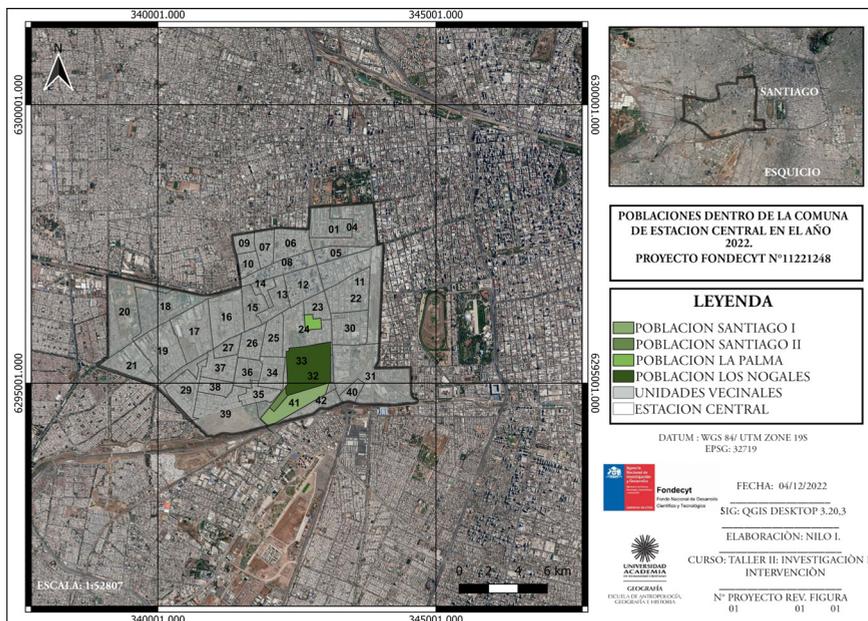
7 Esta situación ha ido cambiando desde la época que se aplicaron los instrumentos. A partir de las entrevistas realizadas durante el 2022 en el marco del proyecto Fondecyt ha sido posible identificar una mayor vinculación de las mujeres con el manejo del español, lo que en parte se explica por su incorporación a contextos laborales en espacios públicos, como las ferias libres de sus propios entornos barriales.

**FIGURA 1 | Cartografía de las principales poblaciones con presencia de migrantes haitianos en Quilicura**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

**FIGURA 2 | Cartografía de las principales poblaciones con presencia de migrantes haitianos en Estación Central**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

De las personas seleccionadas para el estudio, se aplicaron nueve biografías migratorias, cinco en Quilicura y cuatro en Estación Central; y cinco mapas cognitivos, tres en Estación Central y dos en Quilicura, las que se detallan a continuación (Tabla 1).

**TABLA 1 | Identificación de entrevistados y entrevistadas en Estación Central y Quilicura**

NOMBRE	SEXO	TÉCNICA	ESTACIÓN CENTRAL	QUILICURA
Voltaire Romulus	Masculino	Biografía migratoria		x
Edmund François	Masculino	Biografía migratoria		x
Jocelyn	Masculino	Biografía migratoria		x
Sony Desaluz	Masculino	Biografía migratoria	x	
Josias Alusmat	Masculino	Biografía migratoria	x	
Everlyn	Femenino	Biografía migratoria	x	
Gerson	Masculino	Biografía migratoria		x
Miderson	Masculino	Biografía migratoria		x
Jackson	Masculino	Biografía migratoria	x	
Janique Benoit	Masculino	Mapa cognitivo	x	
Judnik Zidor	Masculino	Mapa cognitivo	x	
Chrisnia Defour	Femenino	Mapa cognitivo	x	
Gelin Amos	Femenino	Mapa cognitivo		x
Michel	Masculino	Mapa cognitivo		x

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

### **Casa y barrio: diferencias entre la vida social de Chile y la de Haití**

A partir de la aplicación de biografías migratorias a residentes de Quilicura y Estación Central, fue posible identificar un conjunto de elementos vinculados con el sentido de pertenencia, así como aquellos que permiten dar cuenta de características diferenciadoras entre Haití y Chile, definidas por los y las entrevistados/as. En un primer nivel de análisis, fue posible establecer ciertas características generales en relación con el contexto socioeconómico y político de ambos países. Estos elementos, si bien no hacen referencia directa a las prácticas barriales, permiten configurar un marco general en donde se inscriben las estrategias de reconocimiento y diferenciación que van dibujando la vida social en sus distintas dimensiones.

En este sentido, frente a la pregunta sobre la vida en Haití, Edmund, residente de Quilicura, señala como elemento diferenciador un aspecto relativo al modelo económico, destacando la presencia de una gran cantidad de “empresas” en Chile, a diferencia de los “negocios” característicos de la realidad haitiana. Estas “empresas” son percibidas negativamente frente a una suerte de romantización de los negocios haitianos, los que, si bien no generan ingresos altos, responden a una lógica económica libre de las restricciones del trabajo asalariado. Desde esta óptica, pese a que el modelo económico chileno se reconoce positivamente en función de las alternativas laborales que ofrece, al mismo tiempo se añora la vida en Haití. El ámbito laboral

chileno se va configurando así desde una suerte de relato ambiguo en el cual se reconocen sus bondades a la vez que se identifican claramente sus restricciones.

Se vive distinto en Haití... Me gusta como se vive, porque no hay muchas empresas allá [transnacionales], porque la gente se financia con negocios, mucho negocio y además hay más negocios que empresas, y por eso... tú sabes que el negocio no se gana mucho... (Edmund François, 38 años, Quilicura)

En una perspectiva similar, pero con mayor énfasis en los aspectos negativos asociados al mundo laboral chileno, Voltaire, residente de Quilicura desde 2013, destaca las mayores exigencias que implica el trabajo en Chile, poniendo el acento en la compleja relación entre un sistema económico que, en comparación con la realidad laboral haitiana, permite obtener mejores ingresos, pero a la vez implica mayores exigencias en términos de la carga laboral.

Más o menos no me gusta el sistema de trabajo aquí en Chile, porque se trabaja más tiempo y más fuerte, es más pesado; el dinero está bien, pero yo trabajo mucho tiempo... (Voltaire Romulus, Quilicura)

La realidad socioeconómica se configura, por tanto, como un ámbito de diferenciación, que forma parte de las biografías migratorias de los entrevistados. Es posible, por tanto, establecer el impacto de las condiciones que se desprenden del trabajo asalariado sobre ámbitos de la vida práctica cotidiana, situaciones a las que se deben enfrentar los migrantes cuando llegan a Chile. Por otra parte, el ámbito laboral se ve tensionado en algunas de las biografías migratorias por la falta de posibilidades de ejercer la profesión original y tener que emplearse en labores o trabajos menos calificados, tal como destaca Sony, de Estación Central, respecto de su trayectoria laboral.

Ya yo tengo como más o menos tres años y medio... dos años y medio, y vengo acá en Chile, vengo a visitar primero, vengo a ver. Y cuando me quedo y después entra mi señora, y ahora tengo una hija... porque antes para llegar acá, yo tengo un cuñado acá, yo hablé con él, porque antes yo trabajaba allá en Haití, yo soy profesor de matemáticas y francés, sí. Yo me quedé acá, ahora estoy ayudando en un taller, tengo como dos años y medio también de trabajo y eso... nada. Y ahora ¡soy presidente del coro acá! de Chile. Sí. Y maestro también de escuela dominical de mi iglesia. (Sony Desalus, Estación Central)

Dentro de las biografías migratorias realizadas emergen relatos en los cuales tanto el tema de la obtención de la vivienda como su ubicación dentro del contexto de la ciudad de Santiago, se configuran como aspectos complejos que implican una serie de trámites legales y de recursos, ejemplos de algunas de las dificultades asociadas al proceso de migración. Estas complejidades denotan y tensionan realidades socioculturales con marcadas diferencias desde el punto de vista de la obtención de una vivienda.

Los migrantes que llegan a Chile, como Jocelyn o Edmund, deben responder a las disposiciones legales que rigen para ciudadanos y ciudadanas chilenas, lo que implica ajustarse a un conjunto de condiciones estructurales y materiales que van permeando las formas cotidianas a partir de las cuales se va perfilando un nuevo habitar. Un buen ejemplo son los requisitos exigidos para la obtención de arriendo

en Chile: tanto Jocelyn como Edmund lograron instalarse en Quilicura; ambos reconocen las dificultades en la obtención de una vivienda, tanto desde la perspectiva de los papeles y requisitos solicitados (aval, contrato, etc.), como desde el punto de vista de la ubicación.

[...] yo arriendo una casa en trecientos cincuenta; tiene tres piezas, porque yo vivo con mi esposa, mi mamá y mi hijo. Todo haitiano que viene para acá no puede arrendar una casa porque necesitan papeles, necesitan aval chileno; si no tiene un aval chileno, un amigo o amiga, no puede arrendar. Debe tener liquidación y liquidación de la esposa, mucho papel. Si mi esposa no puede trabajar, no arriendo; con sueldo de doscientos cincuenta, aquí no puedes arrendar una casa, muy difícil. (Jocelyn, Quilicura)

El amigo mío vive en Quilicura, pero antes de llegar me dice que no puede recibirme en su casa, por eso tuve que conseguir un arriendo... Sí, encontré aquí en Quilicura, cerca, entonces por eso llegué a Quilicura... Pero no me gusta, es malo, es peligroso; no tengo conflictos, pero no me gusta... (Edmund François, Quilicura)

Como ilustra este caso, se desprende de muchas de las biografías migratorias una percepción negativa respecto de las comunas de llegada. En el relato de Edmund, Quilicura es percibido como un lugar inseguro y conflictivo. Estas características se asocian además a las dificultades desde el punto de vista de las relaciones interculturales entre chilenos y haitianos, las que son percibidas por Voltaire como un problema social relacionado con el racismo que deben enfrentar en el contexto barrial chileno.

La primera vez que yo vine estaba bien [visitando a su hermano]... Pero ahora no me gusta, ¿sabe por qué? Porque hay problemas con haitianos y chilenos, hay haitianos con mala formación y hay chilenos también con mala formación, hay un problema social... hay mucho racismo. Para mí no hay ni un problema, pero he visto... Mi hermano vive aquí, no conozco otra comuna para vivir. (Voltaire Romulus, Quilicura)

Lo anterior implica y explica –tal como destacan diversos estudios– que las posibilidades de arrendar se restrinjan a arriendos ilegales en espacios tugurizados en el centro de Santiago (Contreras & Palma, 2015; Torres & Hidalgo, 2009); o, como ha sido característico de la migración haitiana, a barrios periféricos: tal es el caso de Quilicura.

### **Prácticas y representaciones espaciales de apropiación del barrio. Adscripciones religiosas y vida sociocultural en el entorno barrial**

Desde el punto de vista de las prácticas de apropiación barrial de migrantes en las comunas de Quilicura y Estación Central, ha sido posible identificar un conjunto de ellas, ligadas al ámbito religioso que se despliegan en el entorno barrial, lo que da cuenta de uno de los elementos fundamentales que permean el habitar migrante, en ambas comunas. En esta perspectiva, es relevante considerar la importancia de la institucionalidad religiosa para los colectivos haitianos que residen en la Región Metropolitana, contexto en el cual la comuna de Quilicura tiene un papel de

articulador que permite vincular a agrupaciones religiosas de distintas comunas. Tal función colabora con potenciar espacios de encuentro que operan como instancias de integración, a pesar de los fenómenos de segregación y discriminación asociados con la migración (Cité, s.f.).

En esta perspectiva, los relatos de Voltaire y Edmund destacan, como una actividad relevante de su vida cotidiana, la asistencia a la iglesia los días domingo; en el caso de Edmund, además, él continúa asistiendo de manera virtual al culto religioso en Haití. Lo interesante es el modo como, en el marco de los procesos de desterritorialización y reterritorialización propios del proceso migratorio, las prácticas religiosas desempeñan una función relevante tanto a partir de las prácticas barriales que resignifican el entorno barrial, como desde el punto de vista de la vinculación virtual con el país de origen (Appadurai, 2001). Experiencias similares se dan en otros países, como es el caso de los vietnamitas en la ciudad de Londres. Han sido descritas por Annabelle Wilkins (2020), quien analiza los procesos de resignificación de los espacios habitados por migrantes desde las prácticas asociadas tanto a lo laboral como a lo religioso. Si bien su foco está en las resignificaciones del sentido de hogar, lo vincula de manera más amplia con el sentido de pertenencia al barrio, la ciudad y la nación (p. 4).

Voy a la iglesia, primera iglesia evangélica de Chile, es solo de haitianos... pero hay otras iglesias evangélicas de haitianos, hay más... (Voltaire Romulus, Quilicura)

Los domingos, voy a la iglesia y de ahí a la escuela... yo voy a mi iglesia allá en Haití por internet. (Edmund François, Quilicura)

De alguna manera, la identificación de estas prácticas religiosas opera como una suerte de puente que permite conectar con Haití, equilibrando el efecto provocado por las *prácticas discontinuas* definidas por Zapata (2020), entendidas como aquellos usos cotidianos que no son factibles de realizarse a causa de la distancia o las estrategias de *ruptura y desplazamiento*, argumentadas por Garcés (2006) en relación con las prácticas migrantes. Destaca la importancia y el peso de la religión en la configuración de la vida social del barrio de migrantes haitianos, ya sea como la espacialización de la apropiación del barrio domingo a domingo, o accediendo virtualmente al culto religioso en Haití, fenómeno que —en el caso particular de estas biografías migrantes que fueron realizadas entre los años 2016 y 2017— antecede a la actual masificación del uso de los medios digitales en la participación de encuentros o reuniones virtuales desde la crisis sociosanitaria consecuencia del Covid-19.

De este modo, la adscripción a la fe cristiana —ya sea a la religión católica o la evangélica— constituye una característica sociocultural de mucha relevancia que emerge en los relatos de las biografías migrantes y que puede ser definida como una de las claves de lectura a partir de las cuales es posible interpretar los usos y significados otorgados al espacio del barrio en distintos planos. En este sentido, desde esta adscripción e identificación con la religión, se puede interpretar la configuración de las relaciones sociales que se establecen con los vecinos, así como la relevancia otorgada a la presencia de iglesias en las inmediaciones del barrio y de vecinos que participan de la misma congregación religiosa.

Eh, ¡sí!, porque acá tengo todos mis compañeros, todos mis compañeros, no solamente mis compañeros de trabajo; tengo los compañeros de mi iglesia, que –como ves– si tú vives en otra comuna... Acá en Estación Central tengo el coro, soy presidente del coro. Y como que mi iglesia, tengo, yo enseño en mi iglesia, y por eso me gustó más. Si fue a un país lejos, comuna lejos, no se puede encontrar con ellos de tanto, porque pa' mi casa siempre se vienen amigos para hablar conmigo, todos los días. (Josias Alusmat, Estación Central)

[...] eso que me gusta de Quilicura es que mi iglesia está cerca de mi casa. (Voltaire Romulus, Quilicura)

Por otra parte, tal como lo señalan las cifras respecto a la alta concentración de población migrante en las comunas de Quilicura y Estación Central, ambas son percibidas como territorios que facilitan el establecimiento de relaciones de cercanía con otras familias haitianas que habitan en el entorno, con las cuales se comparte la vida cotidiana y, en especial, la religiosidad barrial. Esta revalorización del espacio barrial a partir de lo religioso permite, de alguna manera, matizar la visión negativa con la que se vinculan ambas comunas en esos mismos relatos.

En el proceso señalado, las significaciones y asociaciones otorgadas al barrio van configurando relatos que combinan una perspectiva negativa desde el punto de vista de las características socioeconómicas y los conflictos entre haitianos y chilenos, con otra positiva nacida de la interrelación con compatriotas y la vinculación con espacios de culto. En el proceso de llegada a las comunas señaladas, se valora la presencia de las iglesias así como de familias haitianas vecinas, las que simbólicamente permiten atenuar el sentido de desarraigo y de pérdida inexorable de la cotidianidad del habitar en el contexto haitiano. En esta línea, los territorios estudiados se definen como un contexto barrial complejo con múltiples lecturas, en el cual coexisten diversas realidades sociales y en el que, además, se despliegan relaciones interculturales entre haitianos y familias chilenas que han habitado tradicionalmente estos barrios.

Sí, hay varios haitianos acá... Por mis vecinos acá hay una buena relación, porque donde vivo allá... después de esta cuadra... allá, más allá, yo vivo allá, y... donde vivo en la casa, puros haitianos, todos son mis amigos, y también al lado mío tengo un chileno, que es mi amigo también. Un día me vio: "Oye vecino ¿qué pasó no te veo?" Y dije "aquí está". "Ah ya...". Eso tengo... yo pregunto eso a Dios, en cualquier lugar mi paso, para darme un buen comprensión, para comprender todo, eso le pregunto a Dios. Y Dios me hace eso, porque en cualquier lugar mi paso, todo es mi amigo, porque hasta al hospital, me fui con mi señora, yo me hice amigo con los doctor, y dicen "Oye ¿cómo?", mis amigos, porque me quiero atender mi señora bien... "ah, qué bueno". (Josias Alusmat, Estación Central)

Estas relaciones entre vecinos haitianos y chilenos se diferencian de las formas a partir de las cuales los entrevistados dicen relacionarse en Haití, destacando en estas narrativas la mayor intensidad y cercanía entre vecinos que se da en su país de origen. En esta línea, se menciona un conjunto de *prácticas de barrio* ligadas a la vida cotidiana, que se diferencian de la cotidianidad con la que se encontraron en los

barrios en los que habitan hoy. Estamos, por tanto –tal como señala Mayol (1999)–, frente a la conformación de un conjunto de convenciones sociales en torno a la vida barrial que entran en tensión respecto de aquellas que norman y regulan las relaciones vecinales de familias chilenas en Estación Central y Quilicura. Una de las convenciones sociales que regulan la vida barrial en la cultura haitiana tiene que ver con las *prácticas culinarias*, las que responden a una lógica comunitaria basada en la reciprocidad. Compartir los alimentos con los vecinos constituye una práctica social común en Haití. Tal como lo destaca Josias, de Estación Central, ofrecer un plato de comida a la familia vecina constituye un imperativo, un acto de reciprocidad incorporado en el quehacer cotidiano.

Si, por ejemplo, en Haití, si yo cocinando acá, yo tengo obligación para sacar comida aparte de vecina lo que ella está cocinando, yo saco un plato. “¡Vecino! Vecino, toma”. Cuando ella cocina también, la misma comida, ella me trae plato también. Si ella está llena de comida en mi casa, “trae un plato, vecino”, “toma vecino”. Si, cuando yo esté llena, yo no quiero más, yo guárdalo y una persona está pasando. “¿Tú tienes hambre? Ya tengo comida en mi casa, ven a comer”. Darse a otros... (Josias Alusmat, Estación Central)

Este acto de reciprocidad colectiva por sobre la individual configura un modo de entender y de practicar el entorno barrial que nos habla de una sociedad que coloca la sociabilidad recíproca en su centro, gesto que nos lleva a reflexionar críticamente sobre los mecanismos que van configurando las esferas públicas y privadas en distintos contextos socioculturales, a partir de diferentes formas de comprensión y sentido de lo social.

Sí es diferente, pero Haití funciona otro gracias a otro, otro gracias a otro, se comparte; aquí todo es privado. (Josias Alusmat, Estación Central)

El proceso migratorio y la sensación de desarraigo se expresan en estas biografías migrantes, las que dan cuenta de las condiciones de precariedad y las dificultades lingüísticas, que constituyen otra de las barreras que deben enfrentar los migrantes haitianos, junto con las diferencias culinarias. De igual manera, las prácticas festivas haitianas, como eventos claves en la sociabilidad familiar, van configurando una narrativa respecto de los sentidos y significaciones vinculados con las complejidades implicadas en la llegada a una realidad sociocultural distante/distinta en múltiples aspectos.

De repente también la vida de un haitiano acá es muy sacrificada, muy exigente, muy precaria, también vulnerable, porque tiene muchas barreras: el idioma, el entorno, la misma comida, nos produce un miedo, de no poder saber. Muy importancia reunirse, porque la familia, la gran mayoría no es muy unida (...) En Haití la gente se reúne casi cada año y cada primero de enero festejan o celebran la independencia de Haití, porque Haití tienen dos fechas de independencia –1 de enero y 18 de mayo– y ahí hacemos sopa de zapallo con carne, con todo (...) las familias, los tíos, las tías... Yo vivía en un lugar a 20 kilómetros... de que es como vivir acá en Estación Central y como ir a Las Condes; es tan tranquilo que se llama

calle Silenciosa (...) no era muy seguro seguir viviendo allá, había la posibilidad de viajar y viajamos después del terremoto. (Miderson, Estación Central)

En esta lógica, las divergencias mencionadas en las formas de practicar y significar el barrio se articulan con las concepciones generales sobre las diferencias estructurales y económicas que destacamos inicialmente en las biografías migrantes entre Chile y Haití.

### **Representaciones visuales sobre el barrio y la casa en Haití y Chile: mapas cognitivos de Estación Central, Quilicura y Haití**

Los mapas cognitivos elaborados por migrantes haitianos en Estación Central y Quilicura permiten aproximarnos a las valoraciones subjetivas desde las narrativas visuales que expresan la concepción respecto de la casa en que se habita y el entorno barrial, tanto en Chile como en Haití. Un primer elemento que podemos destacar en estas concepciones cartográficas tiene relación con la identificación de la forma de organización y distribución de las viviendas en el barrio. En esta perspectiva, una primera distinción que se destaca es la diferencia entre el entorno barrial de Quilicura y el de Estación Central.

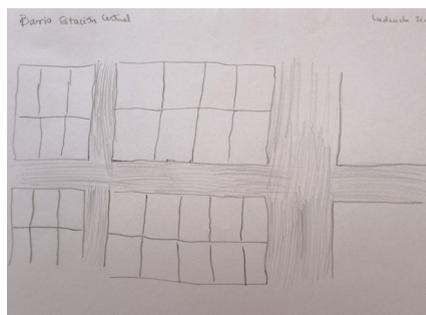
En el caso del mapa cognitivo de Quilicura trazado por Amos (Figura 3), sobresalen la presencia de vegetación, a partir del dibujo de una hilera de árboles que parecen ser palmeras, así como de una suerte de rotonda. Destaca también una gran avenida que divide el barrio en el que se emplazan las casas y que da cuenta de la morfología propia del entorno de Quilicura, comuna caracterizada por la presencia de condominios cerrados. Esta representación contrasta con el mapa cognitivo realizado por Ludnick Zidor (Figura 4) sobre Estación Central, el que ilustra de manera muy clara la morfología de cuadrícula o damero propia de la configuración del centro de Santiago y que se distingue claramente de la representación elaborada por Amos del entorno barrial de Quilicura.

**FIGURA 3 | Barrio Quilicura**



FUENTE: MAPA COGNITIVO ELABORADO POR AMOS

**FIGURA 4 | Barrio Estación Central**

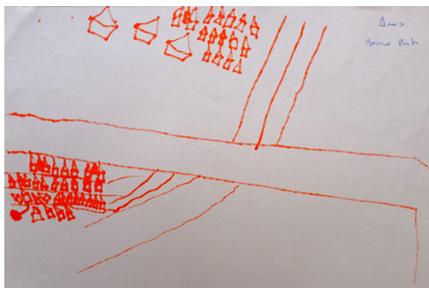


FUENTE: MAPA COGNITIVO ELABORADO POR LUDNICK ZIDOR

A estas distinciones entre Quilicura y Estación Central se suman las concepciones de los entornos barriales de Haití. En el caso del mapa cognitivo dibujado por Amos

sobre su barrio en Haití (Figura 5), dicha representación expresa ciertas similitudes con Quilicura en términos de la distribución de las viviendas, las que aparecen agrupadas de un modo similar y divididas por una gran avenida central. Sin embargo, es posible reconocer en él un barrio con una mayor densidad habitacional, así como viviendas de menor tamaño en comparación con el mapa conceptual del barrio en Quilicura. En el caso del mapa cognitivo de su barrio en Haití elaborado por Ludnick Zidor (Figura 6), la distinción respecto del entorno de Estación Central es notoria, no solamente a partir de la diferencia morfológica, sino además por la configuración general que se plasma a través del uso de colores como el verde y el azul, que dan cuenta de un entorno inserto en un contexto cercano a la naturaleza. Las viviendas aparecen agrupadas de manera densa en medio del verde, de elementos que parecen representar árboles de una tupida vegetación, imagen que contrasta con el tono gris del barrio de Estación Central. Son colores que significan, denotan, dan sentido y expresan simbólicamente los elementos que forman parte de la adscripción y pertenencia tanto a los lugares de origen de los sujetos, como a los barrios a los que llegan a vivir a Chile.

**FIGURA 5 | Barrio Haití**



FUENTE: MAPA COGNITIVO ELABORADO POR AMOS

**FIGURA 6 | Barrio Haití**



FUENTE: MAPA COGNITIVO ELABORADO POR LUDNICK ZIDOR

Desde esta perspectiva, es interesante rescatar la propuesta de la cartografía crítica, dentro de la cual se inscribe la elaboración de estos mapas cognitivos. Y ello en la medida en que nos permiten acceder a las subjetividades que van configurando el modo de habitar migrante, sobre todo desde la posibilidad de comprender críticamente los sentidos asociados al barrio como entorno cotidiano.

Las biografías migrantes que describen las prácticas barriales en territorios de Quilicura respecto del rol desempeñado por la religión en la vida cotidiana de migrantes haitianos, es clarificador el mapa de Quilicura elaborado por Michel (Figura 7). En él, junto con representar las viviendas y, a un costado, lo que parece ser un conjunto de blocks de edificios de departamentos, se incorpora el dibujo de una iglesia en las inmediaciones del barrio, elemento clave de la adscripción barrial y que permite atenuar las dificultades propias del proceso de migración, como hemos argumentado. En el caso de la representación del barrio en Haití hecha por Michel, si bien no se diferencia sustancialmente de Quilicura en términos de organización y distribución espacial, así como del diseño de las viviendas, el color

opera como elemento diferenciador, destacando el uso del verde, versus el color azul que corresponde a Quilicura.

FIGURA 7A | Barrio Quilicura



FIGURA 7B | Barrio Haití



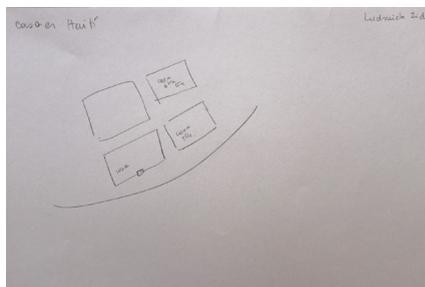
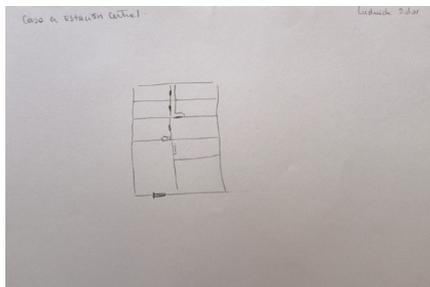
FUENTE: MAPA COGNITIVO ELABORADO POR LUDNICK ZIDOR

Por último, en la representación de la casa y su papel en la configuración del entorno barrial, tanto de Haití como de Quilicura y Estación Central, cabe señalar, en el caso de Haití, la presencia de parientes cercanos en el entorno del barrio, lo que refuerza el énfasis en lo comunitario que ha sido destacado como clave de lectura de las adscripciones socioculturales que definen la vida social en Haití. Tal es el caso de la representación elaborada por Ludnick Zidor (Figura 8), quien incorpora en el dibujo de la casa la presencia de dos tías como vecinas, imagen que contrasta con la representación de la casa en Estación Central, donde no se identifica la presencia de familiares o amigos en el vecindario. En este sentido, estas cartografías de la casa no dan cuenta de lo señalado en las biografías migrantes, donde la presencia de haitianos en el entorno barrial constituye un elemento clave: la casa se presenta únicamente desde sus características espaciales y morfológicas y no desde la presencia de elementos vinculados con las prácticas sociales o de los sujetos que las habitan.

Otro elemento que destaca respecto de las representaciones de la casa y los elementos diferenciadores tiene que ver con la distribución del espacio. En el caso del mapa cognitivo elaborado por Crisnia (Figura 9), en la imagen correspondiente a Estación Central (Izq.) se reconoce una tipología que da cuenta de una casa de fachada continua, destacando la presencia del comedor, la cocina y el dormitorio, con otros recintos que no aparecen identificados y que aparentemente podrían ser utilizados por otras personas. Esto en contraposición a la casa en Haití (Der.); en esta

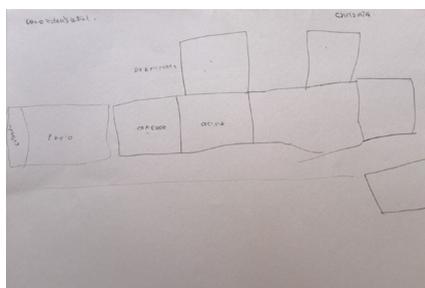
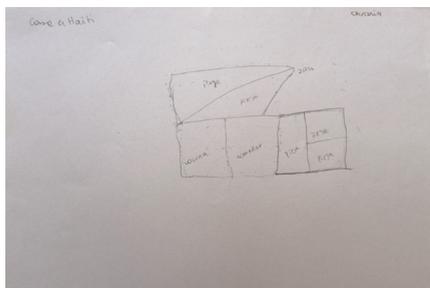
representación se identifica cada uno de los recintos y que, al parecer, corresponde a una vivienda unifamiliar. En ninguna de estas representaciones se utilizaron colores, y no se representan visualmente prácticas o usos del contexto doméstico.

**FIGURA 8A | Casa en Estación Central**      **FIGURA 8B | Casa en Haití**



FUENTE: MAPA COGNITIVO ELABORADO POR LUDNICK ZIDOR

**FIGURA 9A | Casa en Estación Central**      **FIGURA 9B | Casa en Haití**



FUENTE: MAPA COGNITIVO ELABORADO POR CRISNIA

## Reflexiones finales

A partir de este artículo se ha intentado dar cuenta de la realidad que experimentan migrantes haitianos en las comunas de Quilicura y Estación Central, las que representan las dos comunas que concentran actualmente la mayor cantidad de población haitiana en la Región Metropolitana. La perspectiva y el énfasis espacial del artículo propone la relevancia de abordar el proceso migratorio desde las prácticas de apropiación espacial desplegadas por habitantes haitianos, a partir de las cuales ha sido posible dar cuenta de un conjunto de elementos socioculturales que permiten dar sentido a los usos y significados del entorno barrial. En esta perspectiva, destaca el papel que desempeñan las estrategias de distinción social, así como las convenciones sociales que regulan las prácticas de barrio y su impacto sobre las relaciones interculturales.

En un primer nivel, el análisis de las biografías migrantes hizo posible dar cuenta de una serie de características distintivas entre Chile y Haití desde la perspectiva socioeconómica, y especialmente desde el punto de vista de las condiciones del

mundo laboral. Los relatos expresan una cierta ambigüedad. Por un lado, destacan las bondades económicas de Chile en términos de las oportunidades laborales, que a la vez contrastan con una visión negativa respecto de las exigencias del trabajo, así como las dificultades que el modelo económico genera en otros ámbitos, por ejemplo en lo relativo al proceso de obtención de un arriendo. Este es un tema muy sensible y que al parecer constituye una de las mayores dificultades a las que se ven expuestos los migrantes que llegan a Chile, especialmente los requisitos para la obtención de una vivienda, tal como destacan diversos estudios que hemos referido a lo largo del artículo, que nos convocan a reflexionar críticamente respecto de la relación entre migración y el proceso de obtención de una vivienda digna. Por otro lado, los mismos relatos nos permiten aproximarnos a las complejidades de los procesos de movilidad y desterritorialización asociados con los flujos migratorios, en donde las transformaciones vinculadas con las condiciones laborales son percibidas y resignificadas como una de las expresiones del desarraigo del lugar de origen.

Junto con lo anterior, hemos destacado la multiplicidad de elementos que están en juego en el marco de la vida cotidiana en los barrios migrantes. En el caso de la migración haitiana, las biografías migrantes señalan la importancia que asumen las prácticas religiosas, entendidas tanto como la asistencia al culto los días domingo o como la presencia virtual al culto en Haití. El reconocimiento de la vida social comunitaria basada en la reciprocidad, expresada como una forma de sociabilidad entre vecinos, se configura como otra de las claves de lectura que nos permite ahondar en los elementos significativos que configuran las estrategias de distinción social. En la vida cotidiana, esto se perfila como la añoranza de un contexto sociocultural marcadamente distinto desde la perspectiva haitiana, y que nuevamente expresa la tensión entre desarraigo respecto del lugar de origen, por un lado, y apropiación/reterritorialización desde las prácticas barriales. Enfrentarse a una realidad diferente en el espacio del barrio sin duda constituye un desafío que debe ser analizado desde el punto de vista de estas diversas formas de entender el espacio público y privado, las que impactan sobre las formas de relación entre haitianos y chilenos.

En relación con lo anterior, resulta relevante contrastar y comparar los procesos de resignificación de los usos de los entornos barriales a partir de las prácticas del habitar migrante aquí descritas, con otros casos a nivel nacional y latinoamericano, en los términos propuestos por Brenda Canelo (2018, p. 12) en referencia a las resignificaciones de los usos de los espacios públicos de migrantes bolivianos a la ciudad de Buenos Aires. Esto sobre todo en lo que respecta a la tensión que se produce entre los *usos apropiados-disciplinarios propuestos por el Estado*, versus los usos alternativos-antidisciplinarios posibles de identificar en las apropiaciones cotidianas de los migrantes. Pensamos que esta es una línea sobre la cual se puede avanzar.

Por otra parte, la concentración de migrantes haitianos en las comunas de Quilicura y Estación Central constituye un factor que contribuye a atenuar la sensación de desarraigo que produce todo proceso migratorio, del mismo modo como lo hace la religión, fenómeno que hemos contrastado con lo que se ha denominado *prácticas de discontinuidad*, en referencia a las actividades que dejan de realizarse producto de la distancia.

Por último, respecto con las representaciones visuales en torno al barrio y la casa, es posible identificar un conjunto de elementos que significan y dan sentido al habitar migrante tanto en Chile como en Haití. Destaca especialmente la identificación de elementos distintivos en relación con la organización y distribución de los barrios, así como de aquellas características morfológicas que diferencian Quilicura y Estación Central. Por ejemplo, la presencia de una iglesia en las cercanías de la vivienda en uno de los mapas cognitivos de Quilicura refuerza el rol de la fe religiosa desde la perspectiva haitiana. Respecto de la casa y los mecanismos a partir de la que está representada por migrantes haitianos, sobresale la identificación tipológica distintiva entre Haití y Chile, así como la presencia de familiares en el entorno barrial haitiano.

A partir de todos estos elementos, es posible aportar en la comprensión del fenómeno migrante desde una perspectiva que coloca en el centro el rol de las subjetividades en la conformación de las prácticas de apropiación barrial, así como en la configuración de una mirada cartográfica, tal como la define la cartografía crítica, en que se valora el rol de los imaginarios sociales en la producción y reproducción de la vida social.

Por último, esperamos que aproximaciones de este tipo puedan ser incorporadas para analizar los procesos de discriminación y desarraigo implicados en el proceso migratorio, así como en estudios que busquen analizar las prácticas de apropiación espacial en contextos barriales migrantes, especialmente considerando el efecto que en ellos ha tenido la pandemia.

### Referencias bibliográficas

- Appadurai, A. (2001). *La modernidad desbordada. Dimensiones culturales de la globalización*. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Arriagada, C. (2012). Inmigración y estructura de oportunidades en barrios rejuvenecidos: revisitando las nociones de integración y movilidad desde los procesos de desarrollo de comercios por inmigrantes internacionales en tres ciudades de Chile. GT09 Estructura social, dinámica demográfica y migraciones, *Actas Congreso ALAS 2012*.
- Bourdieu, P. (2000 [1979]). *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*. (2ª ed.). Taurus.
- Buhr, F. (2018). Using the city: migrant spatial integration as urban practice. *Journal of ethnic and migration studies*, 44(2), 307-332. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341715>
- Canelo, B. (2018). La producción espacial de fronteras nosotros/otros. Sobre migrantes, agentes estatales y legitimidad pública en Ciudad de Buenos Aires. *Antípoda*, 1(31), 3-24. <https://doi.org/10.7440/antipoda31.2018.01>
- Cité. (s.f.). *Espacios de religiosidad e identidad haitiana en el sector norte de Santiago*. <https://espaciosdereligiosidad.cite.org>
- Contreras, Y. & Palma, P. (2015). Migración latinoamericana en el área central de Iquique: Nuevos frentes de localización residencial y formas desiguales de acceso a la vivienda. *Anales de Geografía de la Universidad Complutense*, 35(2), 45-64. [https://doi.org/10.5209/rev\\_AGUC.2015.v35.n2.50114](https://doi.org/10.5209/rev_AGUC.2015.v35.n2.50114)

- Departamento de Extranjería y Migración (DEM), Chile. (2015). *Boletín informativo N° 1. Migración haitiana*. <https://www.migracionenchile.cl/poblacion>
- Diez, J. M., Escudero, H. B., Carballada, A., Barberena, M., Hallak, Z., Rocha, E., Massera, C., Vázquez, A., Barceló, M., Coñuecar, V., Gómez, P., Gómez, D., Feü, C., Martínez, N. & Romero, N. (2012). *Cartografía social. Investigación e intervención desde las ciencias sociales, métodos y experiencias de aplicación*. Universitaria de la Patagonia, Comodoro Rivadavia, Argentina. <http://www.margen.org/Libro1.pdf>
- Edwards, R. & Greene, M. (2022). Migración haitiana en Santiago. Una aproximación multiescalar y temporal. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 48(144), 1-21. <http://doi.org/10.7764/EURE.48.144.02>
- Garcés, A. (2006). Configuraciones espaciales de lo inmigrante: usos y apropiaciones de la ciudad. *Papeles del CEIC*, (20), 1-33. <http://www.ehu.es/CEIC/papeles/20.pdf>
- Garcés, A. (2012). Localizaciones para una espacialidad: territorios de la migración peruana en Santiago de Chile. *Chungara, Revista de Antropología Chilena*, 44(1), 163-175.
- Gravano, A. (2003). *Antropología de lo barrial. Estudios sobre producción simbólica de la vida humana*. Espacio Editorial.
- Haesbaert, R. (2004). *El mito de la desterritorialización. Del “fin de los territorios” a la multiterritorialidad*. Siglo XXI.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. (2018). *Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017*. <http://www.censo2017.cl/descargas/inmigracion/181123-documento-migracion.pdf>
- Lindón, A. (2007). La ciudad y la vida urbana a través de los imaginarios urbanos. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 23(99), 7-16. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612007000200002>
- Margarit, D. & Galaz, C. (2018). Espacios barriales y convivencia: reflexiones sobre las concentraciones de población inmigrada y la territorialidad urbana. *Rumbos TS*, (17), 23-50. <https://revistafasco.ucecentral.cl/index.php/rumbos/article/view/17>
- Márquez F. & Correa J. J. (2015). Identidades, arraigos y soberanías. Migración peruana en Santiago de Chile. *Polis*, (42), 1-19. <http://journals.openedition.org/polis/11316>
- Mayol, P. (1999). Primera parte. Habitar. En M. de Certeau, L. Giard & P. Mayol, *La invención de lo cotidiano. 2. Habitar, cocinar* (pp. 3-21). Universidad Iberoamericana, México.
- Montoya, V. (2007). El mapa de lo invisible. Silencios y gramáticas del poder en la cartografía. *Revista Universitas Humanística*, (63), 155-179. <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n63/n63a09>
- Municipalidad de Quilicura. (2016). *Plan de Desarrollo Comunal 2015-2020*. [https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/PLADECO\\_libro.pdf/21bc6328-02fa-4baf-8dd1-9a5bfc5a252?versi%C3%B3n=1.0](https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/PLADECO_libro.pdf/21bc6328-02fa-4baf-8dd1-9a5bfc5a252?versi%C3%B3n=1.0)
- Ortiz, R. (1996). Otro territorio. *Revista de Ciencias Sociales*, (4), 143-163.
- Palma, P. & Ruiz-Tagle, J. (2018). Inmigración, instituciones locales y conflictos socio-espaciales: El caso de la Población Lo Hermida en Peñalolén. *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, (138), 53-74. <https://doi.org/10.16921/chasqui.v0i138.3573>
- Rojas, N., Amode, N. & Vásquez, J. (2015). Racismo y matrices de “inclusión” de la migración haitiana en Chile: elementos conceptuales y contextuales para la discusión. *Polis*, (42), 1-23. <http://journals.openedition.org/polis/11341>

- Secretaría Regional Ministerial de Desarrollo Social y Familia, Región Metropolitana de Santiago. (2022). *Región Metropolitana. Población extranjera residente al 31 de diciembre 2021*. [https://nubeinversiones.cl/webnube/wp-content/uploads/2022/10/DOCUMENTO-POBLACION-EXTRANJERA-RMS-2021\\_.pdf](https://nubeinversiones.cl/webnube/wp-content/uploads/2022/10/DOCUMENTO-POBLACION-EXTRANJERA-RMS-2021_.pdf)
- Servicio Nacional de Migraciones. (s.f.). *Sello Migrante*. <https://serviciomigraciones.cl/sellomigrante>
- Silva, A. (2006). *Imaginario urbanos*. Arango Editores. <https://es.scribd.com/doc/6564907/Imaginario-Urbanos-Armando-Silva>
- Simmel, G. (2012). *El extranjero: sociología del extraño*. Ediciones Sequitur.
- Stefoni, C. & Stang, F. (2017). La construcción del campo de estudio de las migraciones en Chile: notas de un ejercicio reflexivo y autocrítico. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* (58), 109-129. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2477>
- Tijoux, M. E. (Ed.). (2016). *Racismo en Chile. La piel como marca de la inmigración*. Editorial Universitaria.
- Torres, A. & Hidalgo, R. (2009). Los peruanos en Santiago de Chile: transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes. *Revista Polis*, 8(22), 307-326. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682009000100018>
- Wilkins, A. (2020). *Migration, Work and Home-Making in the City. Dwelling and Belonging among Vietnamese Communities in London*. Routledge.
- Zapata, A. (2020). Prácticas familiares a distancia en contextos de migración internacional materna y/o paterna. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(1), 123-152. <https://doi.org/10.21501/22161201.2978>

# Análisis de escenarios de accesibilidad espacio-temporal al cuidado del niño sano en Montevideo

**Diego Hernández.** Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.

**Cecilia Rossel.** Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.

**RESUMEN** | El acceso es una de las dimensiones centrales para explicar los resultados en materia de tratamiento y prevención de enfermedades. Este artículo explora la accesibilidad espacio-temporal a la atención pediátrica de salud en la ciudad de Montevideo. Trabaja con distintos escenarios generados a partir de parámetros básicos de accesibilidad: modo de transporte, actividades fijas que realizan los hogares y los requisitos de aseguramiento en un prestador para poder atenderse en una clínica determinada. Para hacerlo, utiliza una medida novedosa que permite considerar la variabilidad especial, temporal e individual tanto en la oferta como en la demanda de los servicios. Los resultados del artículo sugieren que el modo de transporte, las actividades fijas de las familias y las estructuras de aseguramiento impactan en los niveles de accesibilidad. Estos resultados dan cuenta de la necesidad de un enfoque complejo para comprender el acceso, así como para alimentar la discusión de políticas públicas.

**PALABRAS CLAVE** | movilidad, transporte urbano, geografía social.

**ABSTRACT** | *Access is one of the central dimensions to explain the results in terms of disease treatment and prevention. This article explores spatio-temporal accessibility to pediatric health care in the city of Montevideo. It works with different scenarios generated from basic accessibility parameters: mode of transportation, fixed activities carried out by households and the insurance requirements of a provider to be able to attend a specific clinic. To do so, it uses a novel measure that allows considering the special, temporary and individual variability both in the supply and in the demand for services. Results suggest that mode of transportation, fixed activities of the families and insurance structures have an impact on the levels of accessibility. These results call for a complex approach to understand access, and also serve as an input for policymakers.*

**KEYWORDS** | *mobility, urban transportation, social geography.*

Recibido el 30 de agosto de 2022, aprobado el 10 de enero de 2023

E-mail: dhernandez@ucu.edu.uy | cecilia.rossel@ucu.edu.uy

## Introducción

El nivel primario de atención en salud desempeña un rol central tanto para prevenir enfermedades como para disminuir el uso de recursos en cuidados especializados o de mayor complejidad (Dewulf et al., 2013). La accesibilidad a esta atención es uno de los requisitos para lograr tales objetivos (Goddard & Smith, 2001; Penchansky & Thomas, 1981a) y está asociada a varios factores, como, por ejemplo, el modo de transporte que se utiliza y la localización de las clínicas donde se provee salud. También se asocia a la capacidad de los hogares para superar restricciones espacio-temporales. Entre ellas, se podrían contar el horario de apertura de los servicios, que la familia esté cubierta por el prestador de salud al que pertenece la clínica a la que logra llegar, o la realización de actividades de la vida cotidiana, especialmente aquellas que son fijas, es decir, que deben ser realizadas en el mismo lugar y a la misma hora –como el trabajo y la educación– y que pueden entrar en conflicto con la oferta de servicios existente (Hägerstrand, 1970; Kwan, 1998; Neutens, 2015). Todos estos factores, largamente considerados por la geografía del tiempo, marcan la necesidad de una mirada compleja y que considere simultáneamente las dimensiones personal, espacial, temporal e institucional (Dewulf et al., 2013; Ellegård & Svedin, 2012; Goddard & Smith, 2001; Kwan, 1998, 2015; Neutens, 2015). Más allá de su valor para el estudio de la accesibilidad a la salud (ver, por ejemplo, López et al., 2019), la mayor parte de los estudios tienden a pasar por alto las restricciones espacio-temporales que enfrentan los hogares (Neutens, 2015).

Algunos estudios implementan medidas que dan cuenta de la complejidad espacio-temporal e individual, pero aplicado tal factor a unidades geográficas pequeñas o a un número acotado de servicios que generalmente no refiere a oportunidades de salud (Izumiyama et al., 2007; Kwan, 1998; Neutens, 2012; Neutens et al., 2012; Shen et al., 2015). Con excepción de Hernández y Rossel (2022), que construyen una cuantificación de la accesibilidad desde una perspectiva espacio-temporal, los estudios que sí han abordado la accesibilidad a la salud desde una perspectiva de geografía del tiempo lo hacen a partir de evidencia empírica cualitativa (Guimarães, 2013; Gutiérrez, 2009; Hawthorne & Kwan, 2013; Hernández & Rossel, 2015; McQuoid & Dijst, 2012; McQuoid et al., 2017).

Este artículo busca llenar este vacío estudiando la accesibilidad al cuidado del niño sano en la ciudad de Montevideo. Para ello, propone una medida cuantitativa novedosa que aborda simultáneamente la dimensión temporal y espacial del acceso y que incluye varias restricciones espacio-temporales poco consideradas en la literatura. Una de sus principales contribuciones es analizar distintos escenarios simulando cambios en variables clave para la accesibilidad, como el modo de transporte, el requisito de cobertura por parte del prestador titular de la clínica y la realización de actividades fijas de los involucrados, como trabajo de las personas cuidadoras y educación del niño. Para ello, utiliza dos fuentes principales de información: una base de datos detallada de la oferta de servicios pediátricos por día y hora y una encuesta a 409 adultos en salas de espera para el chequeo regular de sus hijos.

El artículo se estructura de la siguiente manera. En la siguiente sección se repasan los principales aspectos teóricos y conceptuales de la discusión planteada, así como

las necesidades empírico-sustantivas que estos implican. Seguidamente se presenta el caso de estudio, para luego revisar los datos y métodos utilizados en la investigación. Posteriormente, se ponen a consideración los principales resultados. El artículo se cierra con una sección de discusión y conclusiones.

### Referencias conceptuales y antecedentes

En las últimas dos décadas, los gobiernos de la región han realizado un esfuerzo significativo para ampliar los servicios brindados a los niños pequeños y sus familias. No obstante, incluso con una infraestructura adecuada, el acceso a los servicios básicos no puede darse por sentado. De hecho, el acceso a la salud aún representa un gran desafío en la región (Campoy & Parada, 2016; Guimarães et al., 2019; Hernández & Rossel, 2013a, 2013b; Hernández & Rossel, 2015; López et al., 2019; Rossel et al., 2015). Los antecedentes respectivos dan cuenta del conjunto de restricciones que experimentan las familias para acceder a la salud. Así, Gutiérrez (2009) analiza el caso de control del embarazo en zonas periféricas de Buenos Aires y muestra cómo, al considerar el viaje como la obtención última de la actividad deseada (prestación de salud), surgen obstáculos asociados a las características de la actividad (complejidad para turnos, horarios, etc.) así como de los hogares y el sistema de transporte (distancias, costos monetarios, necesidad de trasbordos, etc.). Guimarães et al. (2019) estudian el acceso a la salud en São Paulo e identifican, a través de grupos focales, que el acceso a la salud trasciende la distancia y localización e incluye dimensiones interrelacionadas, tales como restricciones financieras y temporales, así como la percepción de la calidad adecuada de los servicios. En la misma línea, Hernández y Rossel (2015) identifican restricciones espacio-temporales al acceso a trámites relacionados a la infancia, incluyendo cuidados en salud en Montevideo. Entre ellos, las agendas cotidianas de los hogares, la incertidumbre sobre el tiempo necesario para el desarrollo de la actividad y la adopción de estrategias para llegar al servicio que es percibido como de mayor calidad.

Estos resultados dan cuenta de dilemas de la vida cotidiana que han sido analizados en profundidad por la geografía del tiempo. Este enfoque parte del supuesto según el cual las personas, grupos e instituciones se mueven a través del tiempo y del espacio y que ambas dimensiones son inseparables (Hägerstrand, 1970). Cada evento que secuencia las acciones llevadas a cabo por un individuo tiene atributos tanto espaciales como temporales (Pred, 1977). En otras palabras, un individuo existe en el tiempo mientras se encuentra en un punto espacial fijo. De hecho, aunque no exista movilidad espacial –una persona se queda en un lugar, que es la forma en que la mayoría de las personas transcurre su vida–, sí existe movilidad en el tiempo (Ellegård & Svedin, 2012). Todos los individuos dejan una “huella” espacio-temporal que refleja sus movimientos tanto en el tiempo como en el espacio (Hägerstrand, 1970).

Las características de esta huella definen un espacio de acción potencial, un “área alcanzable de la ciudad” en la que los individuos acceden a oportunidades urbanas (Yu & Shaw, 2007). Los límites de dicha área son el resultado de la interacción entre los “proyectos” de cada individuo y las restricciones de distintos tipos que estos

enfrentan (Neutens et al., 2011), y que pueden obstaculizar la capacidad de una familia para realizar las actividades deseadas y acceder a las oportunidades existentes (Ellegård, 1999; Ellegård & Svedin, 2012; Hägerstrand, 1970). En primer lugar, todos los individuos encaran restricciones de capacidad, determinadas por el tiempo del que disponen para satisfacer sus necesidades biológicas y por sus habilidades y recursos, incluidos los materiales. En segundo lugar, enfrentan restricciones de acoplamiento, que definen dónde, cuándo y cuánto tiempo deben reunirse con otros individuos o interactuar con herramientas o materiales para producir, consumir o intercambiar (Hägerstrand, 1970). Los individuos deben relacionarse con otros para poder llevar a cabo muchas de las actividades que deben realizar. La necesidad de los padres de recoger a sus hijos en la escuela todos los días es un claro ejemplo de una restricción de acoplamiento. Finalmente, las personas enfrentan restricciones de autoridad relacionadas con limitaciones derivadas de leyes, reglamentos y otras reglas impuestas por varias instituciones, que no son fáciles de cambiar (Ellegård & Svedin, 2012). Esto incluye, por ejemplo, las horas de servicio, los horarios de trabajo acordados con un empleador o, como es el caso estudiado, que la clínica a la que concurra la familia pertenezca al prestador de salud al que está afiliada.

El acceso a los servicios y el cumplimiento de actividades obligatorias, como llevar a los niños a los controles pediátricos regulares, implica la integración de esta actividad en las agendas y secuencias de actividades diarias de los hogares (Ellegård, 1999; McQuoid & Dijst, 2012), las que pueden ser clasificadas entre actividades fijas (aquellas que no se pueden mover en el tiempo ni en el espacio) y flexibles (aquellas que sí permiten estos cambios con relativa facilidad). Entre las primeras se encuentra el trabajo remunerado o el cuidado de los niños, actividades que requieren un cierto nivel de compromiso y, por lo tanto, tienden a operar como “anclas” en las agendas diarias de las personas. Las agendas diarias tienen que considerar las anclas como una prioridad. De hecho, la creación de una agenda, es decir, la inclusión de todas las actividades en la secuencia de las rutinas cotidianas del hogar, solo es factible después de definir estos anclajes (Neutens et al., 2010, 2011). Por supuesto, las agendas con una alta proporción de actividades fijas están más restringidas que aquellas con una mayor proporción de actividades flexibles. Por lo tanto, incorporar una actividad no diaria o esporádica, como una cita médica, en una agenda restringida suele ser más difícil que hacerlo en una agenda menos restringida (Hawthorne & Kwan, 2013; Kwan, 1998, 1999). Investigaciones previas muestran que el nivel de rigidez de una agenda diaria depende de diversas variables, incluidos el sexo y la división del trabajo en el hogar. Las mujeres, por ejemplo, tienden a tener agendas más rígidas y esto afecta la medida en que pueden aprovechar las oportunidades del mercado laboral (Kwan, 1999).

Finalmente, el despliegue espacial de oportunidades en el territorio, es decir, la forma urbana (Geurs et al., 2009; Scott & Horner, 2008), también afecta la capacidad de las familias para acceder a los servicios básicos. Los servicios tienen una expresión geográfica definida por su ubicación. Por lo tanto, las personas deben llegar a esos lugares para acceder a los servicios y satisfacer sus necesidades. Así, las zonas densamente pobladas y con muchos servicios proporcionan a los ciudadanos

más margen de maniobra que las zonas donde estos son escasos. La forma urbana también impone costos a las familias, incluidos los relacionados con el transporte.

En pocas palabras, el grado en que la concordancia entre los hogares y los servicios de salud garantiza el acceso de las personas depende de múltiples factores. Desde esta perspectiva, el acceso ocurre solo si se cumple un conjunto de condiciones. De ser el caso, existe una correspondencia adecuada entre la oferta y la demanda, es decir, entre los servicios que se ofrecen y las necesidades de las personas (Cromley & McLafferty, 2002; Penchansky & Thomas, 1981b).

¿Qué tipo de medidas y consideraciones metodológicas hay que atender para lograr dar cuenta cuantitativamente de los distintos factores que inciden en el acceso? Si bien las medidas de accesibilidad han experimentado muy importantes avances en relación a sus versiones más elementales basadas en distancia (Dewulf et al., 2013; Guagliardo, 2004; Guagliardo et al., 2004; Neutens, 2015), sigue prevaleciendo una mirada centrada predominantemente en la combinación entre forma urbana (dónde se localizan las oportunidades) y el sistema de transporte, que define el costo en tiempo de alcanzarlas (Boisjoly et al., 2020; Dewulf et al., 2013; Kaur Khakh et al., 2019; Luo & Wang, 2003; Ma et al., 2018; Paez et al., 2019; Shah et al., 2016).

Hernández y Rossel (2022) sintetizan en cinco elementos la discusión acerca de los rasgos que debería tener una medida, acorde a este marco analítico (sobre estos elementos, ver también Ellegård & Svedin, 2012; Goddard & Smith, 2001; Izumiyama et al., 2007; Kwan, 2012; Neutens, 2015). En primer lugar, señalan la importancia de conocer en detalle la necesidad de las personas y las oportunidades existentes, en lugar de limitarse a un grupo social específico (p.e. un grupo etario dado) y una categoría dada (p.e. cantidad de médicos sin distinguir su especialidad). Llaman a considerar como oportunidades las combinaciones espacio-temporales que permiten conectar esa necesidad y oferta reales. En segundo lugar, exponen la necesidad de contar con precisión espacial y desagregación para evitar falacias ecológicas y otras limitaciones provenientes del uso de entidades administrativas predefinidas. En tercer lugar, reivindican la sensibilidad temporal para alcanzar una medida que dé cuenta de las fluctuaciones en distintos momentos del día (p.e. por la presencia de anclas temporales o porque se modifica la oferta de oportunidades). En cuarto lugar, plantean que la medida de accesibilidad debería aproximarse a la conducta de movilidad de las personas y no asumirla como homogénea, en particular, en relación con el modo de transporte. Finalmente, señalan la importancia de tener en cuenta aspectos institucionales y de organización de los sistemas que brindan las oportunidades.

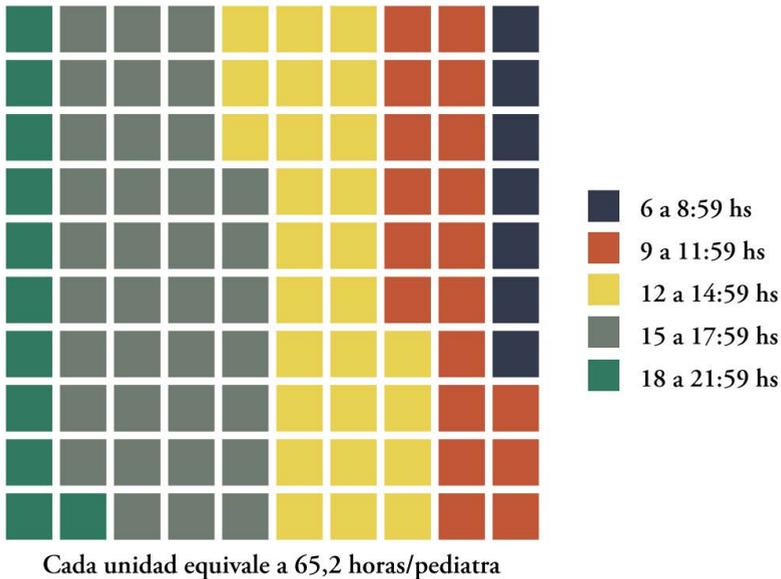
### **Caso de estudio**

Montevideo, la capital de Uruguay, está ubicada al sur del país sobre el Río de la Plata. Si bien es la jurisdicción administrativa (departamento) más pequeña del país, alberga la mayor parte de las actividades comerciales, residenciales y político-administrativas. Con 1,4 millones de habitantes, Montevideo alberga casi el 40% de la población total de Uruguay. En la Figura 2 es posible encontrar el mapa de la ciudad, con sus límites administrativos y una subdivisión en grandes regiones.

Vale la pena repasar brevemente algunos aspectos de la organización del sistema de salud uruguayo, el cual comprende tres subsistemas: a) el subsistema público –Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) es el más relevante y se complementa por dos actores minoritarios, las clínicas municipales y las del instituto de previsión social– mediante el cual el Estado proporciona servicios de salud, principalmente a las personas que no pueden pagarlos. Alrededor del 33% de la población utiliza estos servicios; b) organizaciones privadas sin fines de lucro (mutualistas) que cubren alrededor del 57% de la población; y c) otras aseguradoras, es decir, instituciones policiales y militares, y seguros privados que brindan cobertura limitada mediante el pago de una tarifa –cubren al resto de la población–. La segmentación del sistema requiere que los pacientes accedan a la atención en clínicas que pertenecen a su proveedor, ya sea ASSE o una de las diferentes mutualistas.

En relación con la oferta pediátrica del sistema, tal como se presenta en la Figura 1, en Montevideo, todos los días, de lunes a viernes, se ofrecen 6519 horas de consulta de pediatras (horas/pediatra), esto es, turnos en los que un pediatra se encuentra efectivamente atendiendo. Aproximadamente la mitad de las horas/pediatra disponibles se ofrece por la mañana (6:00 a. m. a 11:59 p. m.), destacándose la oferta en la media mañana –de 9:00 a 11:59–, y una proporción un poco menor se ofrece por la tarde (12:00 p. m. a 17:59 p. m.). El número de horas ofertadas después desde las 18:00 horas es bajo, no alcanzando a una décima parte del total de oferta de horas/pediatra.

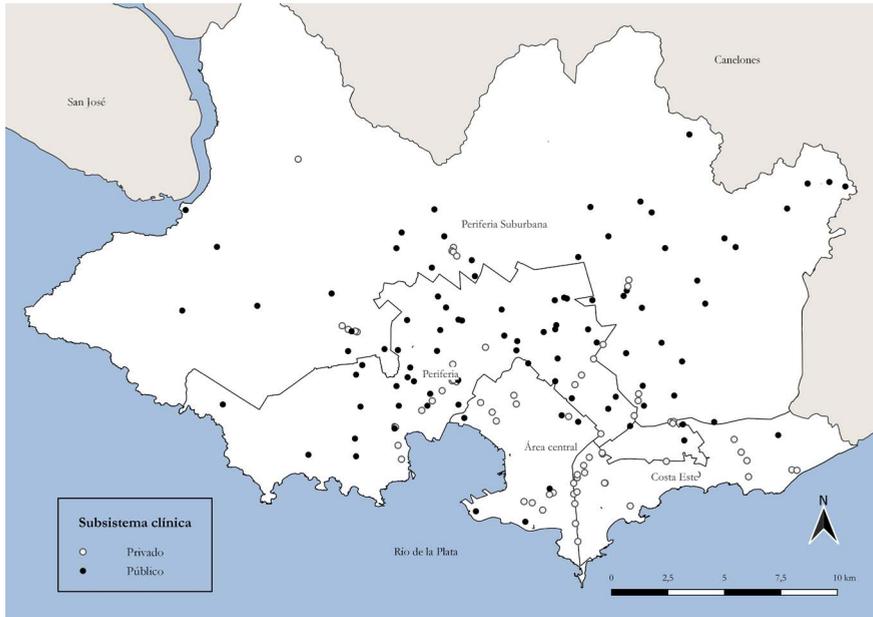
FIGURA 1 | Cantidad de horas/pediatra ofrecidas en todo el sistema por franja horaria



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En cuanto a la distribución geográfica de las clínicas de los distintos subsistemas, la Figura 2 muestra la ubicación geográfica de las clínicas que brindan atención de salud pediátrica por subsistema de salud. Allí es posible observar que el subsistema público presenta una distribución algo más extendida, con una importante presencia en las zonas periféricas de la ciudad, al tiempo que el privado tiene un mayor despliegue sobre la ciudad consolidada (la costa-este y el área central).

**FIGURA 2 | Clínicas de los prestadores de salud por subsistema al que pertenecen**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## Datos y métodos

Para obtener los datos de oferta de salud, se relevó la distribución espacio-temporal de los prestadores de atención médica para la primera infancia. Concretamente, se registró la ubicación geográfica y los horarios disponibles de profesionales que brindarían atención regular de salud de la primera infancia en Montevideo, la mayoría de ellos pediatras. Utilizando datos publicados en las páginas web de las instituciones, se registraron los horarios de consulta de los pediatras, neonatólogos y médicos de familia disponibles en Montevideo. En algunos casos, fue necesario contactar a los proveedores de salud por correo electrónico o por teléfono. Luego, para cada clínica, se construyó una base de datos del número y la ubicación de los pediatras disponibles desde el lunes a las 6 a. m. hasta el sábado a las 9 p. m. (para cada una de las 96 combinaciones de días y horas en una semana laboral determinada). En suma, esta base de datos comprende el universo de la oferta temporal y espacial de salud infantil en Montevideo.

Utilizando esta base de datos, se llevó adelante una encuesta a una muestra de 409 personas en salas de espera de los establecimientos de salud. Para la selección de la muestra se utilizó un diseño multietápico aleatorio. La unidad primaria de muestreo fue el consultorio/día, y la unidad secundaria consideró cuatro franjas horarias en cada consultorio. Cada turno equivalía a una hora, dentro de la cual se encuestó a los individuos hasta completar el número requerido de casos por clínica. Finalmente, la muestra se estratificó en cuatro grupos, dependiendo de la combinación del tipo de proveedor (clínicas públicas versus privadas) y el número de citas pediátricas que una clínica ofrece por día (clínicas más grandes versus más pequeñas).

La encuesta se administró en salas de espera de clínicas pediátricas, a adultos que llevaban a sus hijos a controles regulares. El trabajo de campo se llevó a cabo entre abril y diciembre de 2018. El cuestionario incluía varias preguntas, como los tiempos de viajes y de espera, la localización del hogar, la ubicación y horario de trabajo y de la escuela del niño, y qué medio de transporte utilizaron para llegar a la clínica. Dado que se conocía de antemano la aseguradora a la que pertenecía la clínica –para poder ser atendidos, los encuestados debían pertenecer a dicho seguro–, no se incorporó esta variable en el cuestionario. La encuesta también incluyó elementos para medir variables socioeconómicas, como la edad, el género y los ingresos. Es importante señalar que, dada la estrategia para recopilar los datos de la encuesta, nuestra muestra incluye hogares que pudieron acceder a una clínica. Como resultado, excluye a la población que no tiene acceso al sistema de salud. Además, como la entrevista fue administrada al adulto que está con el niño en la sala de espera, inferimos la accesibilidad de los hogares en función de sus limitaciones personales de espacio-tiempo y no las de todos los miembros del hogar.

**TABLA I | Indicadores sociodemográficos de la muestra**

CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS	VALOR
<i>Género (%)</i>	
Femenino	88
Masculino	12
<i>Edad</i>	
Media	30
Mediana	29
<i>NSE (%)</i>	
Alto	22
Medio	34
Bajo	42
N/A	2
<i>Disponibilidad de transporte privado (%)</i>	
Auto	35
Motocicleta	13
Ambos	9
Ninguno	43

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La Tabla 1 presenta las principales características sociodemográficas de los individuos, incluyendo género, nivel socioeconómico, edad y disponibilidad de motorización privada. Vale destacar que los datos dan cuenta de una buena representatividad al compararlos con parámetros obtenidos mediante encuestas de hogares oficiales, con excepción del género, dado que casi 9 de cada 10 entrevistados fueron mujeres (la mayoría de ellas solas, algunas acompañadas). Este sesgo da cuenta de que se trata de una discusión fuertemente atravesada por el clivaje de género, que determina una carga desigual de esta tarea de cuidado en perjuicio de las mujeres.

Para calcular los tiempos de viaje, se utilizaron matrices de tiempo entre segmentos censales. Estas áreas presentan granularidad suficiente –se componen de entre 4 y 6 manzanas– para asegurar resultados precisos.<sup>1</sup>

### Medida de accesibilidad

Para calcular la accesibilidad, se adoptó el criterio del índice de oportunidades acumuladas (Hansen, 1959), que es el más utilizado en la literatura (Curtis & Scheurer, 2015). Este indicador es de sencilla interpretación y permite establecer un umbral de tiempo de viaje. El umbral seleccionado es un insumo crítico para evaluar la equidad (Lucas et al., 2016). En este caso, se optó por un umbral normativo de 30 minutos. Esta definición se relaciona al esfuerzo de tiempo máximo que una persona debe dedicar a viajar con un niño pequeño.

El insumo más relevante para estimar la accesibilidad de cada individuo es si la persona puede llegar a una clínica en particular en un día y una hora determinados. Hasta cierto punto, esta es una función de impedancia básica que pondera las oportunidades acumuladas. De acuerdo con nuestro método de evaluación, un hogar puede acceder a la atención en una clínica determinada durante una hora determinada si se cumplen las siguientes cinco condiciones: a) el proveedor de seguros asociado con la clínica es el mismo que el proveedor de seguros del hogar; b) hay al menos un pediatra disponible en ese día/horario; c) el tiempo de viaje a la clínica no excede los 30 minutos. Para calcular el tiempo de viaje, se utiliza la matriz de tiempos correspondiente al modo de transporte que el individuo declaró en la encuesta; d) la persona no está trabajando (es decir, no necesita estar en su lugar de trabajo) a la hora de la cita potencial. Si la hora de la cita es al final de la jornada laboral programada, se evalúa si la persona puede salir del trabajo, recoger al niño y llegar a tiempo a la clínica. Para las citas programadas al comienzo de la jornada laboral, se calcula de manera similar si la persona puede visitar la clínica, dejar al niño en la escuela y llegar a tiempo al trabajo; e) el niño no asiste a la escuela en el momento de la posible cita, es decir, no necesita estar en la escuela. Al igual que con las anclas de trabajo, calculamos, para las citas de la mañana, si la persona puede visitar la clínica durante un intervalo de tiempo determinado y luego llegar a tiempo a la escuela o, para las citas de la tarde o la noche, si la persona puede recoger al niño al final de la jornada escolar y llegar a tiempo a la clínica.

---

1 Estas matrices fueron calculadas en el marco del Proyecto “Transporte público urbano y la accesibilidad a las oportunidades laborales”. Se encuentran disponibles en la página web del proyecto: <https://ucu.edu.uy/es/node/47195>

Una vez que el sistema evalúa todas las combinaciones posibles de ubicación/día/hora de la clínica para cada hogar, es posible calcular el índice de accesibilidad, que consiste en la cantidad de *slots* horarios (franja horaria) en los que un individuo puede acceder a atención médica. Concretamente, los *slots* horarios son la cantidad de pares de horas y días (p. ej., lunes a las 15) en los que una persona puede acceder a la atención en al menos un lugar. El sistema evalúa esta capacidad para 96 combinaciones posibles, 16 para cada uno de los seis días desde el lunes a las 6 hasta el sábado a las 21, por lo que el índice varía de 0 a un máximo de 96. Formalmente, el cálculo se describe en la Ecuación (1):

$$A_i = \sum_{t=1}^{96} f(C_{it}) \quad (1)$$

Donde  $A_i$  es el valor del índice de accesibilidad espacio-temporal para un individuo  $i$  en un tiempo  $t$ . La variable  $t$  representa cada uno de los pares día/hora evaluados. El algoritmo evalúa la capacidad de la persona para acceder a al menos una clínica en cada punto  $t$ .  $f(C_{it})$  es una función de evaluación cuya descripción formal se encuentra en la Ecuación (2):

$$f(C_{it}) = \begin{cases} 1 & \text{si } C_{it} = 1, \text{ para al menos una } C \\ 0 & \text{si } C_{it} = 0, \forall C \end{cases} \quad (2)$$

Donde  $C_{it}$  representa cada clínica para el individuo  $i$  en el día/hora  $t$ . Es igual a 1 cuando el individuo puede acceder a atención en al menos una localización –que implica el cumplimiento de las cinco condiciones mencionadas arriba– para el par día/hora. Si el individuo no puede acceder a atención en ninguna clínica para el par día/hora, esta función es igual a 0. Luego de describir la forma de cálculo de la medida, si bien sigue los criterios generales de las medidas basadas en oportunidades acumuladas, la naturaleza de la “oportunidad” que se acumula en este caso difiere de las oportunidades tradicionalmente contabilizadas. En otras palabras, no acumula oportunidades de forma directa, sino eventos de tiempo (o *slots* horarios) en los que al menos una oportunidad es alcanzada.

### Simulación de escenarios

La medida recién definida fue calculada para la situación actual, así como para un conjunto de escenarios simulados surgidos a partir de la modificación de tres variables: modo de transporte, restricciones de prestador de salud y anclajes temporales (trabajo y educación del niño). Concretamente, utilizamos los siguientes ocho escenarios:

1. **ACTUAL:** Este escenario utiliza las limitaciones reales de las familias, incluidos los horarios de trabajo y escuela, el modo de viaje y la cobertura de seguro, según lo informado en la encuesta;

2. ACTUAL SIN ANCLAJES: Este escenario se diferencia del ACTUAL por no limitar el acceso a horarios fuera del horario laboral y escolar de los familiares;
3. SOLO AUTOBÚS: este escenario difiere del ACTUAL en que asume que todos los individuos viajan en autobús (se usan matrices de tiempo de viaje en autobús para el cálculo), independientemente del modo de viaje informado por el entrevistado;
4. SOLO AUTOBÚS SIN ANCLAJES: Este escenario se diferencia de SOLO AUTOBÚS por no limitar el acceso a horarios fuera del horario laboral y escolar de los familiares;
5. SOLO AUTO: este escenario difiere del ACTUAL en que asume que todos los individuos viajan en auto (se usan matrices de tiempo de viaje en auto para el cálculo), independientemente del modo de viaje informado por el entrevistado;
6. SOLO AUTO SIN ANCLAJES: Este escenario se diferencia de SOLO AUTO por no limitar el acceso a horarios fuera del horario laboral y escolar de los familiares;
7. SIN RESTRICCIÓN DE SEGURO: Este escenario difiere del ACTUAL al eliminar el requisito de que el hogar y la clínica coincidan en la variable de proveedor de seguro;
8. SIN RESTRICCIÓN DE SEGURO SIN ANCLAJES: Este escenario se diferencia de SIN RESTRICCIÓN DE SEGURO por no limitar el acceso a horarios fuera del horario laboral y escolar de los miembros de la familia.

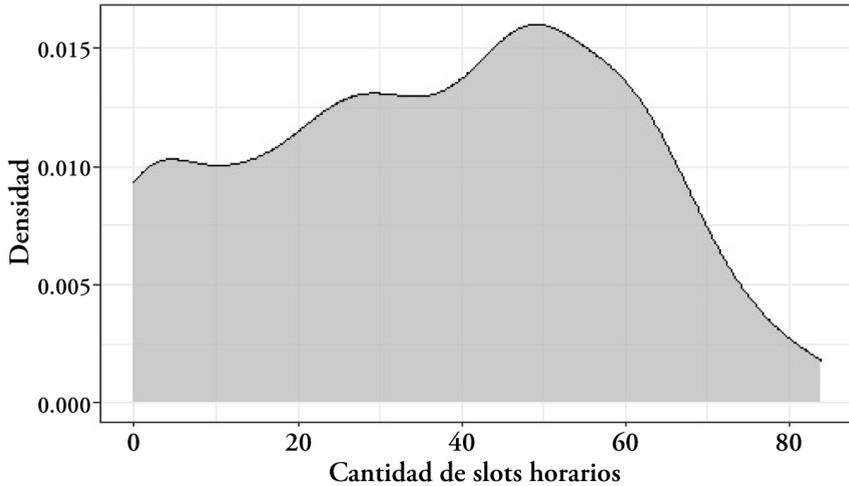
## Resultados

En promedio, en el escenario actual, un hogar puede acceder a 37 de los 96 *slots* horarios existentes en la semana, en tanto los hogares ubicados en el primer cuartil de la distribución acceden a hasta 19 y los del 25% superior lo hacen a al menos 51 (Tabla 1).

La Figura 3 muestra, a través de un histograma de frecuencias,<sup>2</sup> la proporción de hogares que tienen cada uno de los distintos niveles de acceso, es decir, cuántos hogares de la muestra pueden acceder a un porcentaje dado de los horarios de citas semanales. La distribución no presenta datos modales claros. La mayoría de los hogares está muy por debajo o muy por encima de la media. Esto sugiere una distribución desigual de la accesibilidad entre la población encuestada. En otras palabras, algunos segmentos de la población son “más ricos” que otros en términos de accesibilidad a las oportunidades de atención médica. Además, alrededor del 10% de los hogares en nuestro relevamiento no pueden acceder a ningún lugar de atención médica debido a sus limitaciones espacio-temporales.

---

2 La densidad permite aproximarse a la distribución relativa de la variable y es igual a la frecuencia relativa de cada barra que compone el histograma, dividida por el ancho de dicha barra. En la medida en que el ancho de cada barra es constante, la densidad corresponde a la frecuencia relativa.

FIGURA 3 | Histograma de frecuencias de *slots* horarios

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Estos indicadores de acceso brindan una descripción más precisa de la accesibilidad potencial, porque van más allá de la pregunta de si una persona puede viajar físicamente a un lugar determinado. Específicamente, los datos empíricos recopilados para esta investigación aportan información sobre las limitaciones temporales, como los horarios de citas pediátricas disponibles para cada ubicación y los horarios laborales y escolares. Pero más importante aún, las fuentes utilizadas para construir estos indicadores permiten evaluar diferentes escenarios mediante la manipulación de variables que afectan la capacidad de los hogares para acceder a oportunidades de atención médica (ver definición de escenarios en sección anterior). La Tabla 2 presenta las estadísticas descriptivas del indicador de accesibilidad para los ocho escenarios resultantes.

TABLA 2 | Estadísticos descriptivos para escenarios de restricciones espaciotemporales reales y simulados.

	MEDIA	DESVÍO ESTÁNDAR	CUARTIL I	MEDIANA	CUARTIL 3	MIN	MAX
Actual	36,71	22,34	19	38	54	0	84
Actual sin anclas	53,92	22,99	46	61	70	0	84
Solo bus	31,11	23,08	9	30	51	0	84
Solo bus sin anclas	45,98	24,72	32	54	62	0	84
Solo auto	53,85	22,02	37	55	80	0	84
Solo auto sin anclas	73,38	9,48	70	80	80	46	84
Cualquier prestador	53,96	22,22	39	55	74	0	87
Cualquier prestador sin anclas	75,45	15,76	68	79	87	0	87

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Al observar los distintos escenarios, la primera constatación es que las restricciones espacio-temporales ocasionadas por actividades fijas o anclas temporales efectivamente inciden en la accesibilidad de los hogares y se encuentran entre los obstáculos más importantes para acceder a los controles de salud infantil. Para las cuatro simulaciones primarias (actual, solo bus, solo auto y cualquier prestador), la versión sin anclas aumenta considerablemente la accesibilidad.

En el escenario actual, el aumento en la accesibilidad promedio es del 47% respecto al escenario base, pasando de 37 *slots* horarios a 54. Esto se acompaña, además, con un aumento proporcionalmente más significativo en el valor de la mediana (60% de aumento), lo que supone que la población en la mitad inferior de la accesibilidad recibe mayores beneficios por la flexibilidad de las anclas temporales, lo que a su vez implica que los beneficios recaen en los “sectores medios” de accesibilidad. Más allá de este rasgo, el aumento de la accesibilidad en el 25% inferior es superior al del tercer cuartil (42% contra 30%).

La simulación con mayor nivel de accesibilidad es la que elimina tanto las restricciones de seguro como los anclajes espaciales. En estas condiciones, los hogares podrían acceder en promedio a 75 *slots* horarios semanales. En dicho escenario, el recorrido intercuartílico se reduce significativamente, partiendo desde 68 *slots* horarios en el primer cuartil a 87 en el tercero. De hecho, ya al eliminar la restricción de autoridad que significa el tipo de aseguramiento –sin eliminar las anclas espacio-temporales–, se experimenta un aumento de la cantidad promedio de *slots* horarios que pueden alcanzar los hogares (de 37 a 54 *slots*). En pocas palabras, si el sistema permitiera a las personas visitar cualquier clínica independientemente de su seguro, se registrarían mejoras significativas en la accesibilidad. Al mismo tiempo, si esta configuración se combinara con la eliminación de las restricciones espacio-temporales, las mejoras en accesibilidad convierten a este escenario en el de mayor accesibilidad.

El escenario en el que todos los desplazamientos son en automóvil revela resultados muy similares al escenario recién descrito. La única diferencia en este caso es que, si todos los entrevistados viajaran en transporte privado, la accesibilidad mínima sería de 46 *slots*. Esta particularidad se asocia a la incidencia directa en los tiempos de viaje que tiene esta simulación, efecto que no lograría la flexibilización de los requisitos de aseguramiento. Esto es que, si bien un hogar podría acceder a una clínica que no perteneciera a su prestador de salud, si esta se encuentra a más de 30 minutos de viaje no va a cumplir las reglas de acceso. En el caso del modo de transporte, es muy probable que asumir viajes en auto implique que varios hogares con escasa o nula accesibilidad logren alcanzar clínicas de su propio prestador y, por ende, aumente el número mínimo de *slots* en este escenario.

El escenario en el que todas las personas viajan en autobús produce el nivel de acceso más bajo de todos los escenarios. El escenario con el autobús como único modo y sin anclas temporales es algo superior al *statu quo*.

La Tabla 3 presenta los resultados de las pruebas t de muestras pareadas. Cada prueba calcula la significación estadística de la diferencia entre el nivel de accesibilidad en condiciones de *statu quo* (escenario “ACTUAL”) y el nivel de accesibilidad en un escenario simulado. Todas las comparaciones arrojaron diferencias estadísticamente

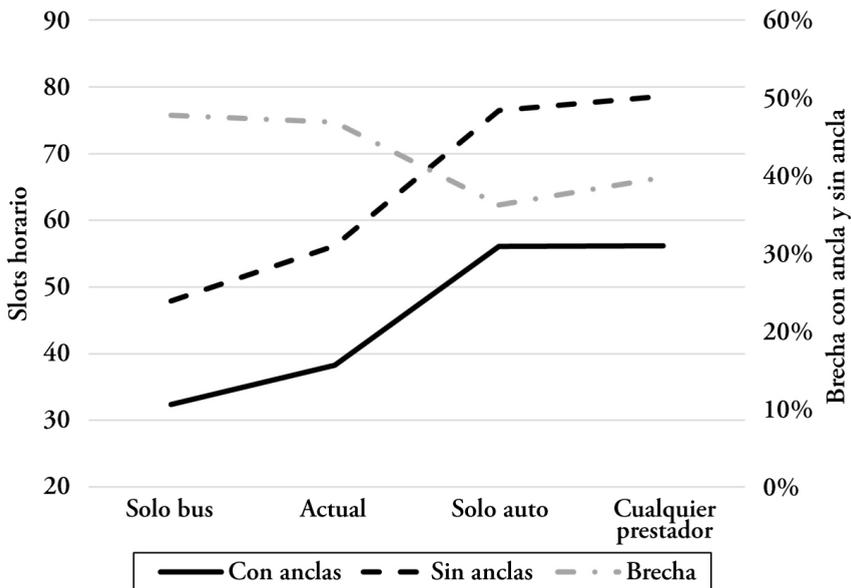
significativas al nivel de confianza del 95%. Así, las simulaciones provocan diferencias que no son consecuencia de la aleatoriedad, lo que sugiere que el modo de transporte, el esquema de seguro y los anclajes espaciales (trabajo y escuela) influyen en el acceso espacio-temporal de los hogares a la atención médica de los niños. Como se señaló anteriormente, la mayor diferencia se da entre aquellos escenarios que consideran restricciones espacio-temporales y aquellos que no lo hacen.

**TABLA 3 | Prueba de muestra pareada de comparación de medias entre escenario actual y escenarios simulados**

ESCENARIO	MEDIA	DESVIÓ ESTÁNDAR	ERROR ESTÁNDAR	INFERIOR	SUPERIOR	t	df	SIG. (2-TAILED)
Actual	DIFERENCIA ESCENARIO ACTUAL CON:							
Actual sin anclas	-17,22	19,28	0,97	-19,12	-15,31	-17,79	396	0,000
Solo bus	5,60	14,39	0,72	4,18	7,02	7,75	396	0,000
Solo bus sin anclas	-9,28	23,83	1,20	-11,63	-6,93	-7,76	396	0,000
Solo auto	-17,15	18,40	0,92	-18,96	-15,33	-18,57	396	0,000
Solo auto sin anclas	-36,68	21,04	1,06	-38,75	-34,60	-34,73	396	0,000
Cualquier prestador	-17,26	15,85	0,80	-18,82	-15,69	-21,69	396	0,000
Cualquier prestador sin anclas	-38,75	23,69	1,19	-41,08	-36,41	-32,58	396	0,000

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

**FIGURA 4 | Accesibilidad para cada escenario y brecha de anclas temporales**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

La Figura 4 presenta los niveles de accesibilidad para cada escenario con y sin anclas espaciales. En el eje secundario, la figura representa la brecha entre la versión con y sin anclas de cada uno como porcentaje del escenario con anclas. Resulta destacable que los escenarios que maximizan la accesibilidad (“Solo auto” y “Sin restricciones de seguro”) también son aquellos con las menores brechas entre escenarios con y sin anclas espaciales. Mientras que en el escenario actual y de solo viajes en bus la brecha es de 47% y 48% respectivamente, en los de “Solo auto” y “Sin restricciones” se reducen a 36% y 40%. Más allá de la esperable convergencia por los efectos de tiempos de viaje menores en transporte privado, es destacable en este caso el rol de la manipulación de las eventuales restricciones de autoridad. En efecto, en un contexto institucional menos restrictivo, el efecto negativo de las restricciones espacio-temporales decae. Los beneficios no son únicamente de aumento en accesibilidad, sino también de potencial mitigación del efecto negativo de las anclas espacio-temporales.

### Conclusiones

Este trabajo estudió la accesibilidad espacio-temporal a la atención pediátrica de salud en la ciudad de Montevideo. Para ello, utilizó los *slots* horarios como medida de oportunidades, lo que permitió abordar la dimensión temporal y espacial de forma simultánea. La investigación revela que, en promedio, los hogares pueden acceder a una clínica en la que atiende un pediatra en 37 combinaciones de día y hora o *slots* horarios, de los 96 disponibles en toda la semana. La distribución de la cantidad de *slots* horarios se asemeja a una estructura bimodal, esto es, que la mayoría de los hogares está por debajo del promedio o por encima de este. Asimismo, existe un conjunto de hogares cuyo nivel de accesibilidad es muy bajo o directamente nulo.

En cuanto a los resultados de los escenarios simulados, estos muestran que las restricciones espacio-temporales afectan el nivel de acceso de los hogares. Las anclas de trabajo y educación reducen significativamente el acceso potencial a ciertos horarios de citas. En el escenario actual, o de *statu quo*, los hogares pueden acceder a un 47% menos de *slots* horarios de los que podrían hacerlo si no existieran dichas restricciones. Asimismo, la dependencia del transporte en autobús reduce los niveles de accesibilidad, constituyendo el escenario de menor accesibilidad potencial. Por el contrario, el escenario con movilidad privada exclusivamente es de los que arroja mayor accesibilidad. Resultados algo superiores en materia de accesibilidad presentan los escenarios en los que se eliminan la barrera de aseguramiento, esto es, que un hogar puede acceder a cualquier clínica independientemente del prestador al que pertenezca. En los dos últimos casos, los escenarios generan una mejora de accesibilidad que va desde algo menos del 50% (cuando se mantienen las anclas) hasta el entorno del 100% en la versión sin anclas espacio-temporales.

En términos conceptuales, estos resultados ilustran un abordaje multidimensional para comprender el acceso a los servicios de salud infantil. Estas dimensiones arrojan luz sobre la capacidad potencial de las personas para obtener acceso. Sin este enfoque más complejo, el resultado de este análisis probablemente arrojaría un panorama muy diferente y sobreestimaría el acceso. En efecto, las personas

encuestadas en el estudio asistieron a la cita con su médico; es decir, desde una perspectiva observada, todos accedieron. Sin embargo, tratar el acceso como una variable binaria puede diluir la desigualdad subyacente a este fenómeno, que impone costos a las familias que pueden surgir en distintas instancias del proceso que implica la satisfacción de esta necesidad específica.

Lo anterior se logra porque la medida utilizada ilumina de forma realista buena parte de las distintas etapas de este proceso, incluyendo restricciones básicas asociadas al tiempo de viaje, de acoplamiento asociadas a las anclas espacio-temporales y de autoridad relativas al horario de atención y la lógica de aseguramiento. Si bien los enfoques de accesibilidad tradicionales también consideran, teóricamente, factores individuales y temporales, empíricamente este no es el caso. La mayoría de los estudios se limitan al análisis de la capacidad de los individuos para llegar a la ubicación de una clínica bajo un desempeño dado del sistema de transporte. Nuestro estudio aborda la accesibilidad como el resultado de varios factores que incluyen la interacción entre las distancias y los sistemas de transporte, pero no se limitan a ella. Si se hubiera observado solo la capacidad de las personas para acceder a un edificio por debajo de un umbral de tiempo, se habría ignorado gran parte de los hallazgos relevantes del trabajo. Una medida sensible al espacio y al tiempo, como los *slots* horarios, permitió captar la combinación y complejidad de este conjunto de factores y dimensiones.

La evidencia empírica revela el modo de viaje como una variable relevante y fuente potencial de desigualdad por su naturaleza de restricción espacio-temporal básica, que limita el presupuesto de tiempo con que cuentan los hogares para realizar actividades cotidianas. La simulación de todos los viajes en autobús reduce la accesibilidad espacio-temporal y aumenta el efecto de las restricciones espacio-temporales. A la inversa, un escenario donde todos los individuos viajan en automóvil maximiza la accesibilidad y, al mismo tiempo, reduce el efecto de las anclas espacio-temporales sobre los *slots* horarios alcanzados. Naturalmente, estos hallazgos son esperables y su relevancia tiene que ver con sus implicancias. El escenario dominado por el transporte privado no provoca más que la constatación estadística del efecto de la movilidad privada sobre los tiempos de viaje, sin ninguna implicancia en las políticas públicas (carece de sentido pensar en una solución basada en dotar de automóvil a todas las familias). Sin embargo, al combinarlo con el escenario pautado por el transporte público, sí se da cuenta de la relevancia de mejorar el transporte público y de las enormes implicancias progresivas de hacerlo a la hora de reflexionar sobre accesibilidad.

Por otra parte, estos resultados también llaman la atención a la necesidad de tener en cuenta la organización horaria de los hogares y cómo la administran. El rol significativo que desempeñan las anclas espacio-temporales en la accesibilidad es un indicador potente de las restricciones de acoplamiento que enfrentan los hogares. En muchos casos, más allá de contar con infraestructura y pediatras disponibles, muchos hogares no podrán acceder a tales instancias porque los horarios no se ajustan a su disponibilidad. En otras palabras, deberán estar desarrollando otras actividades y las probabilidades de acceso dependerán de su capacidad para negociar

en sus lugares de trabajo o de prescindir de un día de atención al centro educativo –que también brinda cuidado– por parte de los niños.

Las simulaciones realizadas en este artículo también identificaron las políticas institucionales como factores cruciales para la accesibilidad, específicamente actuando sobre restricciones de autoridad. La relajación de los requisitos de los proveedores de seguros mejora la accesibilidad y reduce el efecto negativo de las actividades fijas. Esta mejora es un caso de una medida de política potencialmente efectiva fuera del ámbito de la movilidad o el transporte y brinda la oportunidad de promover el acceso y la igualdad. De hecho, implementar políticas de aseguramiento más universal tiene un efecto aún mayor que el de simular todos los desplazamientos en transporte privado. El escenario de mejor rendimiento con anclas espaciales (“Sin restricción de seguro”) generaría algo más de accesibilidad que el escenario de peor rendimiento sin anclas espaciales (“Solo autobús”). Dicho de otra manera, la eliminación de las restricciones de seguro produce una mejora de la accesibilidad comparable a un escenario en el que no hay restricciones de horario laboral o escolar. Esto sugiere una oportunidad para mejorar la accesibilidad a través de cambios institucionales en la política pública.

En suma, estos hallazgos constituyen un claro llamado hacia una mirada más compleja para comprender el fenómeno, pero también para actuar desde las políticas públicas. Los tomadores de decisiones deben prestar atención a la dimensión temporal, incluidos los horarios de las familias y las horas de funcionamiento de las clínicas. También deben tener en cuenta que la accesibilidad está determinada por otras áreas de políticas, a menudo desatendidas, como la movilidad y el sistema de transporte urbano o la regulación del mercado laboral. Por lo tanto, se requiere una perspectiva espacio-temporal que incorpore la interacción entre el sistema de salud, el espacio y el tiempo como insumos fundamentales para informar los procesos de planificación de políticas urbanas, de movilidad y de atención de la salud, especialmente para el sur global, en el que la reducción de la desigualdad social es una preocupación primordial.

Finalmente, es relevante tener en cuenta que, a pesar de haber aportado una mirada multidimensional que trasciende los enfoques clásicos, nuestro trabajo deja de lado un conjunto de factores cuya cuantificación es poco factible. A modo de ejemplo, no considera aspectos relacionados a la percepción de la calidad de los servicios brindados en una clínica por parte de los hogares. Una clínica que cumple con los requisitos de nuestra medida es posible que brinde una calidad inaceptable a los ojos del hogar, lo que la tornaría inaccesible en términos prácticos. De la misma manera, no se considera la variabilidad en el desarrollo de la actividad ni en los trámites asociados a ella. Este factor incide en la incertidumbre de los costos temporales, que puede afectar la decisión de un hogar de utilizar o no los servicios en una clínica determinada. Tampoco considera la división sexual del trabajo ni los roles socialmente construidos, que determinan restricciones adicionales especialmente para las mujeres, y que también inciden en otro factor central, como son las lógicas cotidianas de interacción en el hogar a la hora de superar obstáculos espacio-temporales. Estos ejemplos marcan la necesidad de complementar la mirada cuantitativa con una más cualitativa, que permita profundizar en lógicas y mecanismos de

tomas de decisión y adopción de estrategias en la vida cotidiana. De la combinación de estudios cuantitativos que trasciendan variables básicas, con estudios cualitativos que aborden de forma exhaustiva el fenómeno, surgirá un discernimiento que eche luz y permita comprender la problemática estudiada.

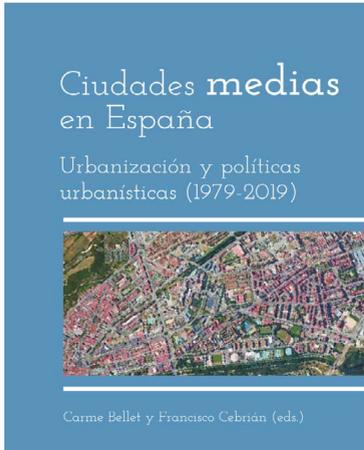
### Referencias bibliográficas

- Boisjoly, G., Deboosere, R., Wasfi, R., Orpana, H., Manaugh, K., Buliung, R. & El-Geneidy, A. (2020). Measuring accessibility to hospitals by public transport: An assessment of eight Canadian metropolitan regions. *Journal of Transport & Health*, 18, 100916. <https://doi.org/10.1016/j.jth.2020.100916>
- Campoy, D. & Parada, C. (2016). *Desigualdad en el acceso a los servicios públicos y niveles de satisfacción de los individuos*. Working Papers 0193, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata.
- Cromley, E. K. & McLafferty, S. L. (2002). *GIS and Public Health*. Guilford Press.
- Curtis, C. & Scheurer, J. (2015). Performance measures for public transport accessibility: Learning from international practice. *Journal of Transport and Land Use*, 10(1), 93-118. <https://doi.org/10.5198/jtlu.2015.683>
- Dewulf, B., Neutens, T., De Weerd, Y. & Van De Weghe, N. (2013). Accessibility to primary health care in Belgium: An evaluation of policies awarding financial assistance in shortage areas. *BMC Family Practice*, 14. <https://doi.org/10.1186/1471-2296-14-122>
- Ellegård, K. (1999). A time-geographical approach to the study of everyday life of individuals – A challenge of complexity. *Geojournal*, 48. <https://doi.org/10.1023/A:1007071407502>
- Ellegård, K. & Svedin, U. (2012). Torsten Hägerstrand's time-geography as the cradle of the activity approach in transport geography. *Journal of Transport Geography*, 23, 17-25. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.03.023>
- Geurs, K. T., Boon, W. & Van Wee, B. (2009). Social impacts of transport: Literature review and the state of the practice of transport appraisal in the Netherlands and the United Kingdom. *Transport Reviews*, 29(1), 69-90. <https://doi.org/10.1080/01441640802130490>
- Goddard, M. & Smith, P. (2001). Equity of access to health care services: *Social Science & Medicine*, 53(9), 1149-1162. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(00\)00415-9](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(00)00415-9)
- Guagliardo, M. F. (2004). Spatial accessibility of primary care: Concepts, methods and challenges. *International Journal of Health Geographics*, 3(3). <https://doi.org/10.1186/1476-072x-3-3>
- Guagliardo, M. F., Ronzio, C. R., Cheung, I., Chacko, E. & Joseph, J. G. (2004). Physician accessibility: An urban case study of pediatric providers. *Health & Place*, 10(3), 273-283. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2003.01.001>
- Guimarães, T. (2013). An integrated analytical tool for exploring the links between job accessibility and social exclusion. *XIII World Conference on Transport Research*, Río de Janeiro.

- Guimarães, T., Lucas, K. & Timms, P. (2019). Understanding how low-income communities gain access to healthcare services: A qualitative study in São Paulo, Brazil. *Journal of Transport & Health*, 15, 100658. <https://doi.org/10.1016/j.jth.2019.100658>
- Gutiérrez, A. (2009). Movilidad y acceso: Embarazo y salud pública en la periferia de Buenos Aires. *xv Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano (CLATPU)*.
- Hägerstrand, T. (1970). What about people in Regional Science? *Papers of the Regional Science Association*, 24(1), 6-21. <https://doi.org/10.1007/BF01936872>
- Hansen, W. G. (1959). How accessibility shapes land use. *Journal of the American Institute of Planners*, 25(2), 73-76. <https://doi.org/10.1080/01944365908978307>
- Hawthorne, T. L. & Kwan, M.-P. (2013). Exploring the unequal landscapes of healthcare accessibility in lower-income urban neighborhoods through qualitative inquiry. *Geoforum*, 50, 97-106. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.08.002>
- Hernández, D. & Rossel, C. (2013a). Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso. En L. Pautassi & C. Zibecchi (Coords.), *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura* (pp. 353-384). ELA, Editorial Biblos.
- Hernández, D. & Rossel, C. (2013b). *Tiempo urbano, acceso y desarrollo humano*. Cuaderno de Desarrollo Humano n° 1, PNUD-Uruguay.
- Hernández, D. & Rossel, C. (2015). Inequality and access to social services in Latin America: Space-time constraints of child health checkups and prenatal care in Montevideo. *Journal of Transport Geography*, 44, 24-32. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2015.02.007>
- Hernández, D. & Rossel, C. (2022). Unraveling social inequalities in urban health care accessibility in Montevideo: A space-time approach. *Journal of Urban Affairs*, 1-16. <https://doi.org/10.1080/07352166.2022.2044838>
- Izumiyama, H., Ohmori, N. & Harata, N. (2007). Space-time accessibility measures for evaluating mobility-related social exclusion of the elderly. *11th International Conference on Mobility and Transport for Elderly and Disabled Persons (TRANSED)*, Montreal, Canada.
- Kaur Khakh, A. K., Fast, V. & Shahid, R. (2019). Spatial accessibility to primary healthcare services by multimodal means of travel: synthesis and case study in the city of Calgary. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(2), 170. <https://doi.org/10.3390/ijerph16020170>
- Kwan, M. P. (1998). Space-time and integral measures of individual accessibility: A comparative analysis using a point-based framework. *Geographical Analysis*, 30(3), 191-216. <https://doi.org/10.1111/j.1538-4632.1998.tb00396.x>
- Kwan, M. P. (2015). Beyond Space (As We Knew It): Toward temporally integrated geographies of segregation, health, and accessibility. En M.-P. Kwan, D. Richardson, D. Wang & C. Zhou (Eds.), *Space-Time Integration in Geography and GIScience: Research Frontiers in the US and China* (pp. 39-51). Springer.
- Kwan, M.-P. (1999). Gender, the home-work link, and space-time patterns of nonemployment activities. *Economic Geography*, 75(4), 370-394. <https://doi.org/10.2307/144477>
- Kwan, M.-P. (2012). The uncertain geographic context problem. *Annals of the Association of American Geographers*, 102(5), 958-968. <https://doi.org/10.1080/00045608.2012.687349>

- López, M.-J., Aón, L.-C., Giglio, M.-L., Freaza, N. & Cola, C. (2019). El viaje como barrera: diferencias y complejidades en el acceso a centros de salud en la ciudad de La Plata. *Revista EURE – Revista de Estudios Urbano Regionales*, 45(134), 53-76. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612019000100053>
- Lucas, K., van Wee, B. & Maat, K. (2016). A method to evaluate equitable accessibility: Combining ethical theories and accessibility-based approaches. *Transportation*, 43(3), 473-490. <https://doi.org/10.1007/s11116-015-9585-2>
- Luo, W. & Wang, F. (2003). Measures of spatial accessibility to health care in a GIS environment: Synthesis and a case study in the Chicago Region. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 30(6), 865-884. <https://doi.org/10.1068/b29120>
- Ma, L., Luo, N., Wan, T., Hu, C. & Peng, M. (2018). An improved healthcare accessibility measure considering the temporal dimension and population demand of different ages. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(11), 2421. <https://doi.org/10.3390/ijerph15112421>
- McQuoid, J. & Dijst, M. (2012). Bringing emotions to time geography: The case of mobilities of poverty. *Journal of Transport Geography*, 23, 26-34. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.03.019>
- McQuoid, J., Jowsey, T. & Talaulikar, G. (2017). Contextualising renal patient routines: Everyday space-time contexts, health service access, and wellbeing. *Social Science & Medicine*, 183, 142-150. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.04.043>
- Neutens, N. (2012). Accessibility to public service delivery: A combination of different indicators. En K. T. Geurs, K. J. Krizek & A. Reggiani (Eds.), *Accessibility analysis and transport planning: Challenges for Europe and North America* (pp. 118-134). Edward Elgar Publishing Ltd. <https://doi.org/10.4337/9781781000113.00014>
- Neutens, T. (2015). Accessibility, equity and health care: Review and research directions for transport geographers. *Journal of Transport Geography*, 43, 14-27. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2014.12.006>
- Neutens, T., Delafontaine, M., Scott, D. M. & De Maeyer, P. (2012). An analysis of day-to-day variations in individual space-time accessibility. *Journal of Transport Geography*, 23, 81-91. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.04.001>
- Neutens, T., Schwanen, T. & Witlox, F. (2011). The prism of everyday life: Towards a new research agenda for time geography. *Transport Reviews*, 31(1), 25-47. <https://doi.org/10.1080/01441647.2010.484153>
- Neutens, T., Schwanen, T., Witlox, F. & de Maeyer, P. (2010). Equity of urban service delivery: A comparison of different accessibility measures. *Environment and Planning A*, 42(7), 1613-1635. <https://doi.org/10.1068/a4230>
- Paez, A., Higgins, C. D. & Vivona, S. F. (2019). Demand and level of service inflation in Floating Catchment Area (FCA) methods. *PLOS ONE*, 14(6), e0218773. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0218773>
- Penchansky, R. & Thomas, J. W. (1981a). The concept of access: Definition and relationship to consumer satisfaction. *Medical Care*, 19(2), 127-140.
- Penchansky, R. & Thomas, J. W. (1981b). The concept of access. Definition and relationship to consumer satisfaction. *Medical care*, XIX(2), 127-140. <https://doi.org/10.1097/00005650-198102000-00001>

- Pred, A. (1977). The choreography of existence: Comments on Hagerstrand's time-geography and its usefulness. *Economic Geography*, 53(2), 207. <https://doi.org/10.2307/142726>
- Rossel, C., Rico, M. N. & Filgueira, F. (2015). Primera infancia e infancia. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez & C. Rossel (Eds.), *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización* (pp. 85-125). CEPAL.
- Scott, D. & Horner, M. (2008). Examining the role of urban form in shaping people's accessibility to opportunities: An exploratory spatial data analysis. *The Journal of Transport and Land Use*, 1(2). <https://doi.org/10.5198/jtlu.v1i2.25>
- Shah, T. I., Bell, S. & Wilson, K. (2016). Spatial accessibility to health care services: Identifying under-serviced neighbourhoods in Canadian Urban Areas. *PLOS ONE*, 11(12), e0168208. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0168208>
- Shen, Y., Chai, Y. & Kwan, M.-P. (2015). Space-time fixity and flexibility of daily activities and the built environment: A case study of different types of communities in Beijing suburbs. *Journal of Transport Geography*, 47, 90-99. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2015.06.014>
- Yu, H. & Shaw, S.-L. (2007). Revisiting Hägerstrand's time-geographic framework for individual activities in the age of instant access. En H. J. Miller (Ed.), *Societies and Cities in the Age of Instant Access* (pp. 103-118). Springer Netherlands. [https://doi.org/10.1007/1-4020-5427-0\\_7](https://doi.org/10.1007/1-4020-5427-0_7)



**DEMOCRACIA Y CIUDAD, 40 AÑOS DE POLÍTICAS URBANÍSTICAS EN ESPAÑA**  
**José Prada-Trigo.** Universidad de Valladolid, Valladolid, España.

**Título libro:** Ciudades medias en España. Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019)

**Autores:** Carme Bellet & Francisco Cebrián (Eds.)

**Edición:** Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2022, Colección Coediciones nº165.

ISBN: 978-84-9044-528-0

El libro *Ciudades medias en España. Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019)*, editado por Carme Bellet (Departamento de Geografía y Sociología de la Universitat de Lleida) y Francisco Cebrián, (Departamento de Geografía y Sociología de la Universidad de Castilla-La Mancha) aborda un período fundamental en la historia reciente de España: la llegada de los primeros ayuntamientos democráticos y el desarrollo de cuarenta años de políticas urbanísticas marcados por la hipertrofia inmobiliaria y el posterior tsunami causado por el pinchazo de esa burbuja. En la larga historia de las ciudades un período de cuarenta años es apenas un parpadeo, un suspiro que difícilmente será tenido en cuenta siglos después. Sin embargo, este corto período ha visto en España la implementación de los primeros planes municipales por parte de ayuntamientos democráticos, dispuestos a corregir los

problemas urbanísticos heredados del largo período de dictadura; los nefastos efectos de la Ley del Suelo de 1998 y la creación de una burbuja inmobiliaria al alero del llamado “capitalismo inmobiliario español”; la crisis de la vivienda de 2008 y su efecto dominó sobre el conjunto de la economía; y, por último, la recuperación económica y el inicio de un nuevo ciclo, por ahora truncado por la pandemia de 2020 y los efectos de la invasión rusa de Ucrania al año siguiente. En ese período, como bien señalan Carme Bellet y Francisco Cebrián en la Introducción, se ha producido un paulatino acoplamiento entre crecimiento económico, dinámicas del sector de la construcción y políticas públicas, como resultado de las altas expectativas de plusvalías asociadas al sector de la construcción y la pérdida de impulso de otras actividades tradicionales, como la agricultura o la industria.

Si bien existe ya un corpus de literatura especializada que se ha aproximado a estas cuestiones para los casos de las grandes áreas metropolitanas españolas y europeas, no son tan numerosos los trabajos que han abordado esta temática para las ciudades medias, siendo este libro la mayor y más completa aportación que se ha generado en nuestro país sobre este tema. Esta relevancia no se debe solamente al gran número de ciudades analizadas, trece en total, que responden a una amplia variedad geográfica, administrativa y demográfica, sino también al hecho de que la obra presenta dos bloques, uno contextual y otro metodológico, de gran valor para entender y analizar las dinámicas y procesos acontecidos en este período. El primero se centra, por un lado, en las dinámicas de urbanización en relación con el planeamiento urbano municipal desplegado en el período 1979-2019 y, por otro lado, en las dinámicas demográficas recesivas de varias de las ciudades medias españolas en los primeros veinte años del siglo XXI. De esta manera, el primer bloque de este libro (Primera Parte: “Visiones de conjunto. Dinámicas de crecimiento y cambio urbano”) permite poner en relación las dinámicas urbanas con el contexto económico y político de las últimas décadas, con la progresiva implantación de un urbanismo expansivo al calor de políticas públicas de corte neoliberal. Esto permite hacer una lectura integral de la creciente artificialización del suelo, la hipertrofia inmobiliaria y las expectativas de negocio puestas en el sector inmobiliario en la línea de buena parte de los estudios sobre geografía crítica urbana. Estas políticas, aunque generalizadas y con unas consecuencias aparentemente similares, se desplegaron en un contexto de

crecimiento demográfico diferenciado entre ciudades, cuestión que aborda el segundo capítulo del primer bloque.

El bloque metodológico, por su parte (Tercera Parte: “Propuestas metodológicas para el estudio de áreas urbanas”), busca establecer criterios homogéneos de análisis para las distintas áreas urbanas, utilizando con tal propósito dos casos de estudio a modo de ejemplo. El primero de ellos, que se corresponde con las áreas urbanas de Jaén y Linares (en Andalucía), analiza la distribución del grado de urbanización y de la población sobre el territorio mediante la utilización de una malla, a fin de determinar sus ámbitos de influencia y los factores determinantes de este proceso, mediante un modelo de regresión. El segundo, por su parte, desarrolla una metodología destinada a analizar las dinámicas demográficas y urbanísticas en ciudades medias, a través del caso de León (en Castilla y León). Para ello, se utilizan tasas medias de variación de la población y la vivienda, estableciéndose categorías para los municipios de la provincia leonesa.

Entre ambos bloques se presentan doce capítulos (Segunda Parte: “Urbanización, planeamiento y proyectos urbanos en ciudades medias. Estudios de caso”), de gran interés para mostrar, en contextos distintos, las transformaciones urbanísticas que se contextualizaron en el bloque anterior y que se manifiestan en urbanismos expansivos que dieron lugar a cambios importantes en la estructura, forma y paisaje de las áreas urbanas. Así, desde una mirada generalmente crítica se realizan lecturas que discurren por caminos paralelos, donde junto con los vasos comunicantes que establecen similitudes entre ciudades, aparecen también procesos singulares

que responden a lógicas más locales. Con la finalidad de dar solidez y cohesión a la obra, los estudios de caso utilizan las mismas fuentes y metodología (revisión bibliográfica; análisis cuantitativos de población, suelo y vivienda; análisis cartográfico y de imágenes satelitales y entrevistas, poniendo de relieve la vigencia de los métodos cualitativos de investigación en Ciencias Sociales). Además, los doce casos de estudio plantean una estructura que trata de tender puentes entre ellos, haciendo hincapié en la evolución demográfica reciente de cada caso, las principales expresiones de sus respectivas dinámicas urbanizadoras, la evolución del planeamiento en las diferentes ciudades y, finalmente, los principales proyectos urbanos desarrollados por cada municipio, que han sido fundamentales en los procesos recientes de transformación urbanística y promoción urbana. Además, en el análisis de los casos de estudio se utilizó una escala espacial doble que hacía referencia tanto a la ciudad en sí, el espacio más tradicional, como a las respectivas áreas urbanas, que pese a tener unas dimensiones heterogéneas según cada caso, constituían una realidad presente en todas las ciudades. Las mismas articulaban en unos casos áreas urbanas de carácter provincial y subprovincial, con una mayor amplitud e influencia territorial, frente a otras más limitadas, con un ámbito comarcal. Finalmente, estos estudios de caso se estructuraron en tres grandes períodos: uno previo a la década de los noventa, donde se desarrolló un modelo de ciudad tendente a la contención y la reorganización de las estructuras preexistentes; un período entre 1992 y 2007, que responde al momento de mayor actividad inmobiliaria, configurado por un urbanismo de corte

expansivo y marcado por la aplicación de recetas neoliberales; y, finalmente, un urbanismo posterior a 2008, marcado por las sacudidas de la crisis y la necesidad de responder a sus consecuencias socioterritoriales.

Si bien todos los estudios de caso serán interesantes para cualquier lector mínimamente interesado por los procesos y las dinámicas urbanas, resultando el conjunto un colorido mosaico de las políticas públicas en las ciudades medias españolas, es imposible detallarlos aquí. Baste señalar en esta reseña que algunos capítulos, como el dedicado a Lleida, en Cataluña (que articula la desindustrialización con la búsqueda de alternativas vinculadas al urbanismo), el que trata sobre Burgos, en Castilla y León (que muestra un elevado crecimiento y fragmentación urbanas al hilo de una artificialización desmedida de suelo), o el estudio sobre Albacete, en Castilla-La Mancha (donde resulta evidente la tensión entre una estructura compacta que se mantiene preponderante hasta finales del siglo xx y un posterior intento de cambio en el modelo urbanizador que apuesta por una mayor ocupación de suelo), resultan especialmente indicativos a la hora de tratar de comprender los distintos matices que tuvo el crecimiento general de las ciudades que aconteció en este período.

Como se indicaba al comienzo, cuarenta años de historia urbana es apenas un parpadeo, pero si esas cuatro décadas se refieren, como es el caso de *Ciudades medias en España. Urbanización y políticas urbanísticas (1979-2019)*, al proceso urbanizador que se ha vivido en España a caballo entre los siglos xx y xxi y que aparece enmarcado entre las políticas públicas de la Transición y la Democracia española y los efectos de

la crisis de 2008, no puede relativizarse la importancia de ese parpadeo para entender hoy nuestras ciudades. Por lo tanto, el libro editado por Carme Bellet y Francisco Cebrián es un trabajo colectivo de gran importancia, que reúne a más de una veintena de académicos de toda la geografía española para ser capaz de analizar e interpretar los cambios urbanísticos recientes, siendo, por lo tanto, una obra imprescindible para cualquier interesado por las políticas y dinámicas urbanísticas.



DEL DESARROLLISMO AL DEPENDENTISMO: IDEAS, PROTAGONISTAS Y TRAMAS INSTITUCIONALES TRAS LA ‘CIUDAD LATINOAMERICANA’ COMO PROYECTO (1940-1970) **Martín Carné**. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.

**Título libro:** La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo xx  
**Autor:** Adrián Gorelik  
**Edición:** Siglo XXI editores, 2022  
**ISBN:** 9789878011370

En *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*, Adrián Gorelik recupera una serie de debates que tuvieron por objeto distintos aspectos constitutivos de la rápida y traumática urbanización que atravesaron las ciudades de la región entre 1940 y 1970. Fue un periodo de alta efervescencia política, económica y social, en el cual fenómenos como migración, marginalidad, vivienda, entre otros, ocuparon un lugar destacado en el pensamiento académico y en la agenda de *policy makers*. En efecto, a través de la detallada reconstrucción de tales discusiones, Gorelik da cuenta de cómo fue organizada la cuestión urbana no solo por unas ciencias sociales que, en la región, estaban redefiniendo sus perfiles y objetos de estudio, sino también por universidades, think tanks y gobiernos estadounidenses interesados en mantener a América Latina bajo su hegemonía.

En palabras del autor, el libro propone “una historia intelectual del pensamiento sobre la ciudad latinoamericana” (p. 12), historia estructurada a lo largo de cuatro secciones. La primera (“Apertura: El ciclo de la ciudad latinoamericana”) presenta la red teórica e institucional que operó como telón de fondo del proceso. Se centra en el recorrido que va desde el optimismo con que el modernismo desarrollista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) proyectó la ciudad durante los años cincuenta por estas latitudes, hasta el desencanto dependientista de fines de los sesenta, principios de los setenta, cuando, entre la Revolución cubana y la experiencia socialista de Salvador Allende en Chile, esa misma ciudad comenzó a ser vista ya no como vía, sino como obstáculo para una transformación social radical. Aquí, Gorelik reconstruye el clima de

época de posguerra y Guerra Fría en el que Estados Unidos definió, por un lado, los marcos conceptuales con los que orientar las problematizaciones legítimas que se efectuarían desde la academia (sociología funcionalista, teoría de la modernización); y, por otro, el entramado institucional que organizó y financió las “asistencias técnicas” y buena parte de la labor de investigación (la misma CEPAL, la Sociedad Interamericana de Planificación, las fundaciones Rockefeller y Ford, etcétera).

La primera parte (“Por el camino de la etnografía. La aldea, del campo a la ciudad”) repasa algunas de las aristas que, durante el periodo, estructuraron en la región la reflexión (y orientaron las intervenciones de política pública) en torno a cómo lidiar con la población que migraba desde el campo a la ciudad (al punto de volver urbano un continente eminentemente rural). La primera de esas aristas remite a los debates en torno a los procesos de adaptación/integración de esos migrantes “tradicionales” a un medio urbano “moderno”. Examinando las posiciones antagónicas del funcionalista Robert Redfield (en la ciudad, quien procede del ámbito rural ajusta su conducta desarrollando una cultura marcada por vínculos impersonales, instrumentales y transitorios) y del culturalista Oscar Lewis (los grupos de migrantes amortiguan la llegada a la ciudad reproduciendo en ella, a modo de recurso de supervivencia, su cultura tradicional), Gorelik advierte que ambas figuras no dejaban de compartir la idea de *continuo folk-urbano* y la preocupación por la asimilación de estas poblaciones.

Gorelik también aborda los modos en que fue problematizada la cuestión sociohabitacional que los migrantes representaban. Distingue, por un

lado, el “modelo latinoamericano” de concentración metropolitana, en el que el Estado se asumía como agente de la modernización social, edificando para ello grandes conjuntos habitacionales, de elevadas densidades y provistos con equipamientos colectivos, llamados a evitar la disolución de los lazos sociales —cuya responsabilidad era atribuida al mundo urbano— y a generar nuevos hábitos comunitarios entre quienes los habitaban. Por el otro, caracteriza el “modelo panamericano” de autoconstrucción de vivienda (*self-help*), el que apelaba a reducir el déficit de unidades habitacionales recurriendo a la ayuda mutua, al esfuerzo y a las costumbres de la propia población afectada. Puerto Rico fue el laboratorio de dicho modelo; el autor reconstruye minuciosamente la red de actores e instituciones (estadounidenses reformistas de perfil *new dealer* como Rexford Tugwell, universitarios locales, asesores contratados —John K. Galbraith, Walter Isard, Wassily Leontief, entre otros—, fundaciones de asistencia financiera, también estadounidenses) que dio allí sustento a la rehabilitación de barrios periféricos de baja densidad y produjo evidencia con la que argumentar sobre la conveniencia técnico-económica de esa alternativa. En la perspectiva de ese modelo, tal opción reportaba menores costos y tiempos de ejecución que la política de vivienda llave en mano del “modelo latinoamericano”, a la par de contribuir al “desarrollo de la comunidad”, a “activar” las bases de las colectividades locales en la conformación de escuelas y cooperativas como recursos con los que superar su atraso.

Gorelik tampoco olvida señalar la trascendencia de los debates de la izquierda latinoamericana de los años

sesenta sobre la categoría “marginalidad” y el rol de la “población marginal” en la ciudad, debates que representaban el paso en la región desde el estructural-funcionalismo de la sociología de la modernización, al estructuralismo marxista althusseriano de la sociología urbana francesa. Figura destacada de tal coyuntura fue Manuel Castells quien, intermitente residente en Santiago de Chile entre 1966 y 1972 y opositor a los postulados integracionistas y transicionales de la Escuela de Chicago, vio en esa “población marginal” y en los movimientos sociales que encarnaba “los elementos contestatarios del urbanismo dependiente” (p. 142), el sujeto desestabilizador que repondría la ciudad para los sectores populares tradicionalmente excluidos de ella.

En la segunda parte del libro (“Bajo el signo de la planificación. Recorridos latinoamericanos del *planning*”), Gorelik repasa, en primer lugar, la influencia de los planes de cuenca a partir de la experiencia del Plan para el Valle de Tennessee (1933) durante la administración Roosevelt, intervención que portaba logros reformistas equiparables a los exhibidos por la planificación soviética, aunque sin resignar el respeto por la propiedad privada ni por la libertad individual. Esta influencia explica, por ejemplo, en Argentina, la realización del Primer Congreso Regional de Planificación Integral del Noroeste Argentino, tendiente a operar sobre las cuencas de los ríos Salado y Dulce y, en Brasil, la conformación de la comisión de la cuenca del Paraná-Uruguay, buscando estimular, en ambos casos, el desarrollo de regiones relativamente rezagadas. Gorelik caracteriza luego la denominada “planificación para el desarrollo”, la cual, a diferencia de la

anterior “planificación regionalista para la emergencia” de posguerra, postula que las regiones son un constructo social ad hoc sometidas a diferentes dinámicas económicas, de modo que las asimetrías y desequilibrios que manifiestan por el propio desenvolvimiento capitalista pueden compensarse —en línea con los aportes de François Perroux y Jacques Boudeville— estimulando en ellas polos de crecimiento supeditados a una estrategia nacional de planificación territorial integral. Este enfoque sería fuertemente criticado hacia fines de los años sesenta, principios de los setenta, cuando las perspectivas dependentistas denunciaban a los polos en tanto enclaves que difunden el desarrollo no en el territorio nacional, sino en el extranjero. El Seminario Internacional de Planificación Regional y Urbana organizado en 1972 por el Instituto de Planificación Económica y Social (ILPES-CEPAL) fue un hito de este cuestionamiento, destacándose por entonces las críticas en clave centro-periferia de Alejandro Rofman, José Luis Coraggio y Sergio Boisier, entre otros/as.

Además de dar cuenta de estos conocidos debates sobre polos de desarrollo y planificación regional, Gorelik se detiene en analizar el proyecto urbanista de construcción de Ciudad Guayana. Como a lo largo de toda la obra, no deja de ser notable la cantidad y minuciosidad de fuentes consultadas, así como la capacidad del autor para presentar en forma concisa pero profunda las numerosas tensiones que atravesó esa experiencia: la creación de una nueva ciudad que simbolizaba el compromiso de la sociedad con el desarrollo, pero en condiciones de escasez de soportes materiales; las distancias entre la ciudad proyectada por los planificadores y las

urgencias de una ciudad que se transformaba espontáneamente con la llegada de inmigrantes; los dilemas del gobierno venezolano entre reformismo social y conservadurismo, entre otras. Compartiendo rasgos con este ensayo de pretendida integración territorial, Gorelik también ofrece una lectura del proyecto de creación de Brasilia, símbolo del *ethos* de voluntad planificadora del periodo y de la convicción en que el desarrollo podía estimularse implantando ciudades en el espacio.

En el cierre a esta segunda parte, al autor problematiza los fracasos de la planificación hacia fines de los años sesenta, la cual comenzaba a ser denunciada por haberse constituido en un “mecanismo de reproducción de una elite técnica y académica desconectada de los cambios sociales en los que no dejaba, sin embargo, de legitimarse” (p. 268). Destaca a Chile, la “Ginebra de América Latina” (p. 40), como país en el que fueron macerándose las posiciones críticas al reformismo, ya que la densa trama institucional enfocada en la planificación territorial concentrada en ese país no lograba dar respuestas a los crecientes reclamos de las bases sociales movilizadas por la posibilidad de acceso –vía tomas de tierra– al suelo urbano y a la vivienda. Este declive de las expectativas reformistas que representaba Chile permitiría recuperar y reposicionar los ensayos iniciados a comienzos de los sesenta por la Revolución cubana: su exitosa política de urbanización rural y ruralización urbana, de planificación territorial integral, parecía indicar que los fracasos de la planificación en la región no se debían tanto a cuestiones técnicas como a razones políticas: no habría “reforma urbana o territorial posible dentro del sistema capitalista”

(p. 41). La planificación sería exitosa una vez producido el cambio –revolucionario– social y político.

La última sección (“Cierre: Compañeros de ruta. La historia y la crítica cultural ante los dilemas de la ciudad latinoamericana”) vuelve a transitar por las etapas ya expuestas del ciclo, pero desde el ángulo de los estudios histórico-culturales, apelando a los aportes de Richard Morse, José Luis Romero y Ángel Rama. Gorelik muestra cómo, hacia los años ochenta, la “ciudad latinoamericana”, pensada hasta entonces en términos de procesos de urbanización, de concentración poblacional y de cambios asociados al paso de una sociedad tradicional a otra moderna, dispararía problematizaciones en clave de cultura urbana e historia cultural que reflejaban el agotamiento de aquellos iniciales ejes de análisis. “El fin del optimismo –desarrollista o revolucionario– que había dado un lugar preponderante en el terreno político y académico a los temas urbanos, produjo un parteaguas que afectó el dinamismo de los estudios de urbanización y alentó un interés diferente por la ciudad [...] pensada ahora como problema cultural ajeno al paradigma modernizador/dependientista” (p. 325). En este contexto, la obra de Morse (“Ciudades ‘periféricas’ como arenas culturales”), Romero (*Latinoamérica: las ciudades y las ideas*) y Rama (*La ciudad letrada*) supo compendiar el proyecto de “ciudad latinoamericana”, por el que apostaron críticamente, dando paso –en paralelo– al novel campo de los estudios culturales urbanos. La crítica a la fragmentación positivista que impedía captar el significado general de la ciudad y la necesidad de contar para ello con un prisma cultural, la confianza en la cultura de la ciudad para mixturar

e integrar grupos sociales segregados, la denuncia de la “ciudad latinoamericana” en tanto obstáculo al cambio que encarnaban estos autores, habilitaron una “recuperación culturalista de la ciudad” (p. 362), ciudad ahora singular, que ha pasado a competir globalmente para atraer capitales que la dinamicen *vis á vis* el ocaso del Estado-nación.

Son, en síntesis, numerosas las virtudes que porta *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*: invita a la pregunta por la productividad de los enfoques y las categorías con que se piensa actualmente la ciudad en la región (los que parecerían no asumirla como arena en la que promover el cambio social), recuerda cómo toda perspectiva teórica ensambla/expresa una red político-institucional con efectos de poder nunca neutrales socialmente, es un ejemplo de redacción que combina fluidez narrativa con el despliegue de un amplio acervo de rigurosa información. Obra erudita e indispensable, plantea, vale insistir, la necesaria –y quizás incómoda– tarea de reconsiderar las preguntas que las disciplinas urbanísticas de la región formulan para dar respuestas a los problemas de largo aliento que la ciudad latinoamericana sigue sin resolver.