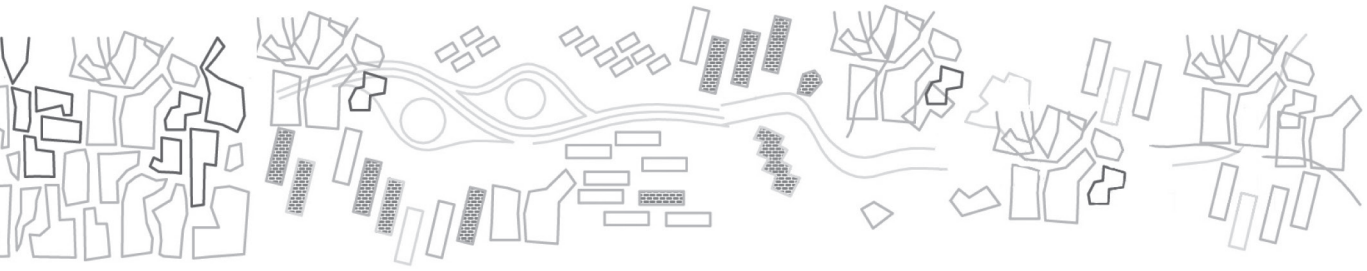
CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES CyTET



Vol. LIV. Cuarta época **N.º 213** otoño 2022

La red urbana europea en el auge de Occidente

Derecho a la ciudad: ¿solo para la ciudad?

De la ciudad sostenible a la ciudad hub: indicadores urbanos

La ciudad compartida: el patrimonio cultural

Las *One-Stop-Shops* y la gestión de la rehabilitación energética en España

La exclusión residencial de la población inmigrante: Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia)

Regenerar las áreas militares enajenadas: el caso italiano

Plan Bici CDMX: Ciudad de México

Expansión urbana y periferias populares interrogadas: La Matanza (Argentina)

Desterritorialización y reterritorialización en un sitio UNESCO: Quebrada de Humahuaca (Argentina)

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Director / Editor-in-Chief
Rafael Mata Olmo
Universidad Autónoma de Madrid

Subdirector / Deputy Editor
Jorge Olcina Cantos
Universidad de Alicante

Secretario / Editorial Manager
Eduardo de Santiago Rodríguez
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Coordinadora / Editorial Coordinator
Carolina Sánchez-Pedreño Manglano
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Consejo de Dirección / Management Board
Presidente de Honor / Honorary President
Isabel Pardo de Vera Posada
Secretaria de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Presidente / President
David Lucas Parrón
Secretario General de Agenda Urbana y Vivienda
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Vicepresidente / Vicepresident
Iñaqui Carnicero Alonso-Colmenares
Director General de Agenda Urbana y Arquitectura
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Vocales / Members
Ángela de la Cruz Mera
Subdirectora General de Políticas Urbanas
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

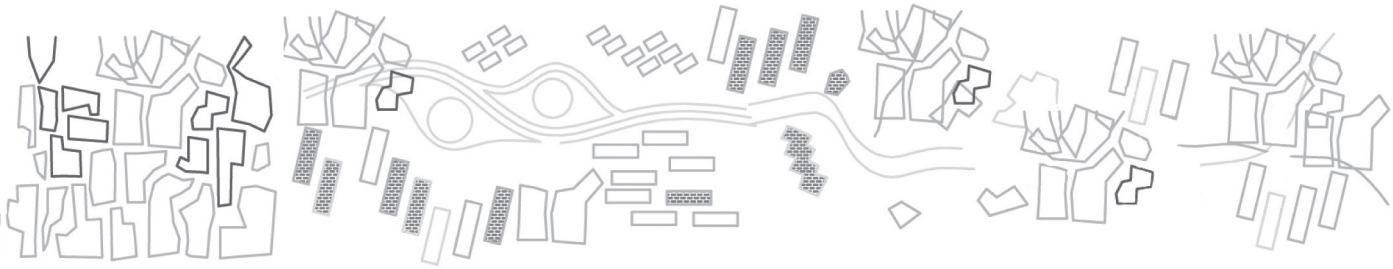
Miguel Baiget Llompart
Subdirector General de Suelo, Información y Evaluación
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

Fidel Vázquez Alarcón
Director General de SEPES
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

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

Ana de las Cuevas Suárez
Directora del Centro de Publicaciones
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES CyTET



Vol. LIV. Cuarta época **N.º 213** otoño 2022

La red urbana europea en el auge de Occidente

Derecho a la ciudad: ¿solo para la ciudad?

De la ciudad sostenible a la ciudad hub: indicadores urbanos

La ciudad compartida: el patrimonio cultural

Las *One-Stop-Shops* y la gestión de la rehabilitación energética en España

La exclusión residencial de la población inmigrante: Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia)

Regenerar las áreas militares enajenadas: el caso italiano

Plan Bici CDMX: Ciudad de México

Expansión urbana y periferias populares interrogadas: La Matanza (Argentina)

Desterritorialización y reterritorialización en un sitio UNESCO: Quebrada de Humahuaca (Argentina)

GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA

Comité de Redacción CyTET / *Editorial Board*

Rafael Mata Olmo – *Universidad Autónoma de Madrid*
Jorge Olcina Cantos – *Universidad de Alicante*
Ana Belén Berrocal Menárguez – *Universidad Politécnica de Madrid*
Omar Bouazza Ariño – *Universidad Complutense de Madrid*
Luis Ángel Collado Cueto – *Universidad Autónoma de Madrid*
Marta Domínguez Pérez – *Universidad Complutense de Madrid*
Melisa Pesoa Marcilla – *Universitat Politècnica de Catalunya*
Eduardo de Santiago Rodríguez – *Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*
Graziella Trovato – *Universidad Politécnica de Madrid*

Consejo Científico CyTET / *Scientific Board*

Maria José Alonso Mas. *Universidad de Valencia (España)*

Miguel Atienza Úbeda. *Universidad Católica del Norte, Antofagasta (Chile)*

Carme Bellet Sanfeliu. *Universitat de Lleida (España)*

Ignacio Bisbal Grandal. *Universidad del Bio Bio, Concepción (Chile)*

Claudia Andrea Castillo Haeger. *Universidad de Los Lagos, Puerto Montt (Chile)*

María A. Castrillo Romón. *Universidad de Valladolid (España)*

Francisco Cebrián Abellán. *Universidad de Castilla La Mancha (España)*

Antonio Fortes Martín. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*

Cándida Gago García. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Pablo Galaso Reca. *Universidad de La República, Montevideo (Uruguay)*

Fernando Miguel García Martín. *Universidad Politécnica de Cartagena (España)*

Isabel González García. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

Pedro Górgolas Martín. *Universidad de Sevilla (España)*

Aaron Gutiérrez Palomero. *Universitat Rovira i Virgili (España)*

Ester Higueras García. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

Víctor Jiménez Barrado. *Universidad de Las Palmas Gran Canaria (España)*

Carlos Jiménez Romera. *Universidad El Bosque, Bogotá (Colombia)*

Elena Lacilla Larrodé. *Universidad de Navarra (España)*

Esperanza Marrodán Ciordia. *Universidad de Navarra (España)*

Juan José Michelini. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Elisa Moreu Carbonell. *Universidad de Zaragoza (España)*

Carmen Mota Utanda. *Universidad de Castilla La Mancha (España)*

Carlos Muñoz Parra. *Universidad de Santiago de Chile (Chile)*

Oriol Nel·lo Colom. *Universitat Autònoma de Barcelona (España)*

Soledad Nogués Linares. *Universidad de Cantabria (España)*

Velia Yolanda Ordaz Zubia. *Universidad de Guanajuato (México)*

Pilar Paneque Salgado. *Universidad Pablo de Olavide (España)*

Enrique Petar Rajevic Mosler. *Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile (Chile)*

María José Piñeira Mantiñán. *Universidad de Santiago de Compostela (España)*

Maria Dolores Pitarch Garrido. *Universitat de València (España)*

María Cruz Porcal Gonzalo. *Universidad del País Vasco (España)*

José Prada Trigo. *Universidad de Concepción (Chile)*

Anna Ribas Palom. *Universitat de Girona (España)*

Fermín Rodríguez Gutiérrez. *Universidad de Oviedo (España)*

Alejandro Román Márquez. *Universidad de Sevilla (España)*

Gustavo Romanillos Arroyo. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Fernando Rubiera Morollón. *Universidad de Oviedo (España)*

Valeria Scavone. *Universitá degli Studi di Palermo (Italia)*

Mariona Tomàs Fornés. *Universitat de Barcelona (España)*

J. Fernando Vera Rebollo. *Universidad de Alicante (España)*

Helga Von Breymann Miranda. *Universidad de Costa Rica, San José (Costa Rica)*

Juan Guillermo Yunda Lozano. *Universidad Pontificia Javieriana, Bogotá (Colombia)*

Consejo Asesor Internacional/*International Advisory Board*

Antonio Acierno. *Universitá degli Studi di Napoli Federico II (Italia)*

Arturo Almandoz Marte. *Universidad Simón Bolívar de Caracas (Venezuela) y Pontificia Universidad Católica (Chile)*

Rachelle Alterman. *Technion Israel Institute of Technology (Israel)*

Nacima Baron. *Ecole Nationale des Ponts et Chaussées, París (France)*

Paola Briata. *Politecnico di Milano (Italia)*

James Buckley. *University of Oregon (USA)*

Joan Busquets. *Harvard University (USA)*

Laurent Coudroy de Lille. *Université de París-Est-Créteil (France)*

Karen Chapple. *Berkeley University of California (USA)*

Fernando de Terán Troyano. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

José María de Ureña Francés. *Universidad de Castilla-La Mancha (España)*

Juan Carlos del Castillo Daza. *Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*

Paulo V. Dias Correia. *Universidade de Lisboa (Portugal)*

Elizabeth Espinosa Dorantes. *Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco (México)*

Ana María Fernández-Maldonado. *TU Delft University of Technology (The Netherlands)*

Fania Fridman. *Universidade Federal do Rio de Janeiro (Brasil)*

Alvaro Antonio Gomes Domingues. *Universidade do Porto (Portugal)*

Josefina Gómez Mendoza. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Laureano Lázaro Araujo. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Jesús Leal Maldonado. *Universidad Complutense de Madrid (España)*

Francesco Lo Piccolo. *Università degli Studi di Palermo (Italia)*

Marta Lora Tamayo. *UNED Universidad Nacional de Educación a Distancia (España)*

Ángel Menéndez Rexarch. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Leandro Minuchin. *Manchester University (United Kingdom)*

Sergio Montero Muñoz. *Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia)*

Luis Moya González. *Universidad Politécnica de Madrid (España)*

Demetrio Muñoz Gielen. *Radboud University Nijmegen (The Netherlands)*

Zaída Muxí Martínez. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*

Vincent Nadin. *TU-Delft University of Technology (The Netherlands)*

Michael Neuman. *University of Westminster, London (United Kingdom)*

Luciano Parejo Alfonso. *Universidad Carlos III de Madrid (España)*

Fernando Parra supervía. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Rubén Omar Pesci. *FLACAM y Cátedra UNESCO para el Desarrollo Sustentable (Argentina)*

Héctor Quiroz Rothe. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*

Josep Roca Cladera. *UPC Universitat Politècnica de Catalunya, Barcelona (España)*

Nelson Saule. *Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)*

Guillermo Tella. *Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires (Argentina)*

Catalina Turcu. *UCL University College London (United Kingdom)*

Antonio Vázquez Barquero. *Universidad Autónoma de Madrid (España)*

Fernando Viviescas Monsalve. *Universidad de Guadalajara (México) y Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá (Colombia)*

Alicia Ziccardi. *UNAM Universidad Nacional Autónoma de México (México)*

Karl zimmerer. *Pennsylvania State University. (USA)*

Índice/Contents

Estudios/*Articles*

La red urbana europea en el auge de Occidente
The European urban network in the rise of the West
Esteban Vidal-Pérez 521

Derecho a la ciudad: ¿solo para la ciudad?
Right to the city: only for the city?
Ana Rosa Aguilera-Rodríguez 545

De la ciudad sostenible a la ciudad hub: obsolescencia y renovación de indicadores urbanos
From the sustainable city to the hub city: obsolescence and renewal of urban indicators
Alfredo Carrato-Gómez & Eduardo Roig-Segovia 563

La ciudad compartida: el patrimonio cultural como herramienta para la re-creación del relato urbano
The shared-city: cultural heritage as a driver for the re-creation of the urban storytelling
Luis D. Rivero-Moreno 579

Las One-Stop-Shops como modelo emergente en la gestión de la rehabilitación energética en España
One-Stop-Shops as an Emergent Model to Manage Housing Energy Retrofit in Spain
Carlos Marmolejo-Duarte & Rolando Biere-Arenas & Silvia Spairani-Berrio & Eva Crespo-Sánchez 593

La exclusión residencial de la población inmigrante: estudio de caso de Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia).
Residential exclusion of immigrant population: case study of Terrassa (Barcelona) and Torre-Pacheco (Murcia).
Luis Rodriguez-Calles & Cecilia Estrada-Villaseñor 621

Regenerar las áreas militares enajenadas desde finales del siglo XX hasta la actualidad: el caso italiano
Regenerating former military sites from the late XX century onwards: the Italian case
Federico Camerin 641

Plan Bici CDMX: una estrategia de movilidad en bicicleta para Ciudad de México
Mexico City's bike plan. A bike mobility strategy
Manuel Suárez-Lastra & Carlos Galindo-Pérez & Víctor Reyes-García 665

Expansión urbana y periferias populares interrogadas: propuesta de estudio integral en La Matanza, Argentina
Urban expansion and popular peripheries questioned: proposal for an integral study in La Matanza, Argentina
Brenda Matossian 683

Dinámicas de desterritorialización y reterritorialización en Purmamarca, Patrimonio Mundial de la UNESCO (Quebrada de Humahuaca, Argentina)
Dinamics of deterritorialization and reterritorialization in Purmamarca a World Heritage Site (Quebrada de Humahuaca, Argentina)
Clara Mancini & Constanza Tommei 701

Experiencias/*Urban Practices*

Rehabilitación para favorecer el ahorro energético en el barrio de la Txantrea. Proyecto Efidistric Fwd (Pamplona)
Rehabilitation to favor energy saving in the Txantrea neighborhood – Efidistric Fwd Project (Pamplona)
Rafael Córdoba-Hernández & Carmen Sánchez-Guevara & Francisco Javier Torres-Solar & Emilia Román-López 723

La reforma de la Plaza de España (2016-2022): claroscuros de un proyecto
The reform of Plaza de España (2016-2022): lights and shadows of a project
Ramón López-de lucio & Javier García-Gutiérrez Mosteiro 731

Observatorio Inmobiliario/*Spanish Real Estate Observatory*

El mercado de vivienda resiste las primeras consecuencias de la guerra de Ucrania
Housing market withstands first fallout from Ukraine war
Julio Rodríguez-López 743

Documentación/*Documents*

Sostenibilidad, territorio y avance de las políticas territoriales en Extremadura
Sustainability, territory and progress of territorial policies in Extremadura
Esther Rando-Burgos 757

Reseñas y Libros/*Reviews and Books*

Recensiones y reseñas de libros recibidos 777

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 521-544
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.1

CC BY-NC-ND

La red urbana europea en el auge de Occidente

Esteban Vidal-Pérez

Doctor en Ciencias Políticas. Universidad del País Vasco

Resumen: Este artículo pretende analizar cómo la red urbana europea influyó en el ascenso de Occidente. El artículo comienza examinando las principales aportaciones al debate de las causas de la dominación occidental en el mundo. Después de esto aborda el punto de vista geopolítico para analizar cómo las condiciones espaciales urbanas de la temprana edad moderna influyeron en las principales potencias europeas, y cómo esto les permitió liderar la expansión de Occidente. Para ello el artículo explora la génesis de la red urbana y su entorno geográfico. También aborda cómo las ciudades europeas mantuvieron la riqueza dispersa en el continente y limitaron el poder de los Estados. Como consecuencia de esto la red urbana contribuyó a preservar la fragmentación geopolítica, además de impulsar el desarrollo cultural gracias a la aparición de universidades en todo el continente. Estos factores mantuvieron un entorno competitivo y llevaron a los Estados europeos a desarrollar armamentos más avanzados y a fortalecer su poder militar, lo que les permitió derrotar a sus rivales no occidentales.

Palabras clave: Geopolítica; Urbanización; Red fluvial; Civilización occidental.

The European urban network in the rise of the West

Abstract: This article aims to analyze how the European urban network influenced the rise of the West. In this regard, the paper starts examining the main contributions to the debate of the causes of Western domination in the world. Next, it discusses the geopolitical standpoint to analyze how the urban spatial conditions in the early modern period influenced the main European powers and how this allowed

Recibido: 18.09.2021; Revisado: 05.04.2022
Correo electrónico: esteban.vidal@ik.me;
Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1877-1669

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

them to lead the expansion of the West. In order to do this task, the article explores the genesis of the urban network and its geographical setting. It also addresses how European cities kept the wealth dispersed in the continent and limited States' power. As a result, the urban network contributed to preserving geopolitical fragmentation, besides boosting cultural development thanks to the emergence of universities across the continent. These factors maintained a competitive environment and led the European States to develop more advanced armaments and strengthen their military power, which allowed them to defeat non-Western rivals.

Keywords: Geopolitics; Urbanization; River network; Western civilization.

1. Introducción

El auge de Occidente es el proceso histórico en el que las principales potencias europeas del s. XV en adelante extendieron su control a lo largo del planeta, derrotando para ello a aquellas otras potencias no occidentales que encontraron a su paso. Esto hace que sea un acontecimiento fundamental en el corazón mismo de la historia moderna. El presente no es explicable sin comprender las causas que hicieron posible que la civilización occidental se alzase con la supremacía mundial. Esto explica el interés que ha despertado este tema entre un importante número de académicos, especialmente a partir del trabajo seminal de McNeill (1963). A raíz de esto se ha producido un intenso debate que ha originado una gran variedad de investigaciones que reflejan diferentes puntos de vista tanto teóricos como disciplinares (Daly, 2015).

La gran cantidad de bibliografía que existe sobre esta cuestión refleja los grandes desacuerdos que han generado las distintas explicaciones que existen. Las perspectivas culturales han incidido en las ideas, creencias, valores, actitudes, etc., como factores causales del auge de Occidente (Dawson, 1950; Landes, 1998; Ferguson, 2012). Otros autores subrayan el papel de determinadas instituciones (North & Thomas, 1973; Weaver, 2006; Acemoglu & Robinson, 2015), mientras que otros enfatizan el papel de la tecnología (White, 1962; Roberts, 1956; Cipolla, 1965; Headrick, 1981; McNeill, 1982). No son menos reseñables las perspectivas basadas en el intercambio cultural entre diferentes civilizaciones (McNeill, 1963; Hodgson, 1993). También hay que añadir los enfoques marxistas de la teoría de la dependencia, del sistema-mundo y del imperialismo (Frank, 1970; Wallerstein, 2000; Lenin, 1974). En un lugar no menos importante están las investigaciones basadas en la teoría de la divergencia que recientemente han ganado popularidad en la academia, y que niegan cualquier singularidad de Occidente al haber tomado prestados de Oriente todos los avances que le condujeron a la supremacía mundial (Goody, 1996; Pomeranz, 2000; Hobson, 2003; Andrade, 2016).

También están las aproximaciones que no encajan en ninguna categoría concreta de las antes señaladas. Esto es lo que ocurre con Hall (1985) al subrayar las condiciones de libertad relativa de Europa occidental, lo que produjo el Estado liberal que condujo a Occidente a hacerse con la hegemonía mundial. También encontramos a Crosby (1986) y su teoría del imperialismo ecológico, a Mielants (2008) y su análisis de la relación entre el Estado y el comercio en Europa, el análisis global de la historia de Daly (2014), o la perspectiva de Abu-Lughod (1989) que combina la explicación del modelo del sistema-mundo con el boom económico de Asia.

Otras perspectivas menos conocidas, pero con un reseñable valor, son las de carácter contraintuitivo que centran la atención en las razones por las que China, a diferencia de Occidente, no se alzó con la supremacía mundial. Estas perspectivas incluyen puntos de vista tecnológicos (Needham, 1969), sociopolíticos (Qian, 1985), culturales (Bodde, 1991), científicos (Sivin, 1982), institucionales (Huff, 1993), imperialistas (Sardar, 1977), económicos (Elvin, 1973), y geográficos (Deng, 1999; Lang, 1997). En esta categoría entran algunos autores que pertenecen al mismo tiempo a otras corrientes interpretativas (Frank, 1998; Wallerstein, 1974; Landes, 1998; Pomeranz, 2000).

Finalmente, hay que referirse a las explicaciones geográficas. En este caso la atención es centrada en la influencia del medio geográfico en el proceso de expansión y conquista de las potencias europeas. Normalmente este tipo de perspectiva destaca las condiciones geográficas concretas en las que la civilización occidental apareció, hasta el punto de que con frecuencia estos estudios hacen del medio geográfico la única variable explicativa de este fenómeno. Este planteamiento geodeterminista se detecta en autores como Montesquieu (2012) e incluso Hegel (1956). Se trata, en definitiva, de análisis

de tipo geohistórico que relacionan de manera unidireccional y determinista un proceso histórico, como es el auge de la civilización occidental, con el medio geográfico que lo produce.

Entre los autores contemporáneos que se hacen eco de algunos planteamientos geodeterministas encontramos a Diamond (2009), quien aborda las diferencias en las condiciones geográficas de partida de las distintas sociedades, lo que explica en última instancia la preeminencia de Occidente. Cabe añadir que el análisis de Diamond tiene un cariz muy contraintuitivo en la medida en que dirige su atención a casos de sociedades que fracasaron, y que no alcanzaron una posición dominante a nivel mundial. Esto contrasta con el punto de vista de Cosandey (1997) al considerar que las características específicas de la geografía de Europa occidental crearon unas condiciones favorables para el comercio, la aparición de un sistema de Estados y el desarrollo tecnológico que condujo a Occidente a la supremacía mundial. Sin embargo, en el caso de Morrison (2016) la interpretación geográfica que desarrolla presenta un análisis distinto en el que es establecida una relación entre el medio geográfico, la presión demográfica sobre los recursos disponibles, y el desarrollo social. A partir de la interacción de estos factores es explicado el triunfo de Occidente frente a otras civilizaciones. Mientras que Jones (1982), por su parte, subraya la importancia de la posición geográfica de Europa al estar alejada de las zonas en las que se producían importantes catástrofes naturales o donde eran habituales las invasiones de los pueblos nómadas. Según Jones esto es lo que explica los grandes logros que hicieron posible la dominación occidental a nivel mundial, pues las sociedades occidentales dispusieron de unas condiciones sociales más favorables y más tranquilas que las de otros lugares.

La bibliografía revisada no refleja ninguna explicación geopolítica propiamente dicha, y los estudios que hacen un repaso extensivo de las principales aportaciones hechas hasta la fecha tampoco dejan constancia de que exista ninguna teoría geopolítica al respecto (Daly, 2015; Vidal, 2020, pp. 5-33), mientras que las aproximaciones geográficas examinadas se centran en diferentes aspectos de la geografía física, y no analizan de forma específica el papel de las ciudades en el auge de Occidente. En esta investigación, que no niega la relevancia de los aspectos físicos del medio geográfico, se busca analizar el papel que las ciudades desempeñaron en este proceso desde una perspectiva geopolítica. Por tanto, la pregunta que este estudio pretende responder es ¿cómo influyó la red urbana europea en el auge de Occidente?

A continuación, hacemos algunas aclaraciones sobre el significado de los conceptos que recoge la pregunta de investigación. La primera de todas está relacionada con Occidente y su alcance geográfico. Cabe decir que no vamos a ofrecer una definición sustantiva de esta civilización sino que, por el contrario, vamos a considerarla en términos geopolíticos, es decir, en función de las relaciones de poder que se despliegan en el escenario internacional. Aunque la noción de Occidente considerada en términos civilizacionales surgió en la Antigüedad como consecuencia de los enfrentamientos entre las polis griegas y el imperio persa (Pagden, 2011), no fue hasta el reinado del emperador Teodosio, momento en el que se consumó la división del imperio romano en una parte occidental y otra oriental, que Occidente quedó vinculado a la región occidental de Europa, lo que generó una trayectoria divergente respecto al resto del continente en la medida en que el cisma de 1054 en el seno de la Iglesia sirvió para generar tradiciones políticas, culturales y religiosas diferentes entre Oriente y Occidente. De esta forma emergió un Occidente latino-germano, con una iglesia católica romana organizada en torno al papado en la que el obispo de Roma se erigió en sumo pontífice, y una estructura sociopolítica feudal muy descentralizada. Y, por otro lado, un Oriente predominantemente griego, organizado en torno al catolicismo ortodoxo, cesaropapista, con una estructura sociopolítica autocrática altamente centralizada en la que predominó el esclavismo.

Así pues, Europa y Occidente son realidades diferentes pero superpuestas, de tal manera que Occidente no se circunscribe únicamente a Europa, del mismo modo que Europa no incluye todo Occidente. En este sentido conviene apuntar que Europa como tal es un concepto geográfico amplio sobre el que no hay acuerdo acerca de cuáles son sus límites, y cuyo uso es relativamente reciente, al igual que el carácter cultural e histórico que ha adquirido (Wilson & Van der Dussen, 1995; Heffernan, 1998; Pocock, 2002). Occidente, para lo que aquí nos ocupa, estaba constituido ya en el s. XV por los países y sociedades de Europa occidental, siendo esta el área geográfica en el que emergieron las potencias que iniciaron la era de los descubrimientos y la expansión colonial y que, en definitiva, propiciaron el auge de la civilización occidental. Cuando nos referimos a Europa occidental aludimos a los territorios de dichas potencias que se corresponden, a su vez, con el espacio geográfico de Occidente al comienzo del periodo histórico abordado.

Juntamente con lo anterior, es importante señalar que elegimos como punto de partida cronológico el s. XV por ser el momento en el que comenzaron las expediciones ultramarinas de la corona de Portugal (Diffie, 1985). Sin embargo, haremos referencias a siglos previos de la Baja Edad Media a la hora de examinar los antecedentes de la red urbana europea. Nuestro marco histórico de análisis se extiende hasta el s. XVI, momento en el que se desarrolló el sistema de Estados que posteriormente, ya en el s. XVII, se formalizó con la Paz de Westfalia, lo que hizo que las ciudades perdiesen relevancia a nivel internacional.

Aunque Occidente es una realidad amplia en términos geográficos, la red urbana europea tiene un alcance geográfico menor. Esto es debido a que, tal y como algunos autores constatan (Russell, 1972; Braudel, 1984), la densidad urbana era mayor entre el norte de Italia y el Mar del Norte, como puede comprobarse en la Fig. 1. Esta es la geografía del capital al ser el área en el que se concentró el comercio, la producción y la acumulación de capital (Tilly, 1992).

Sin embargo, a diferencia tanto de Tilly como de otros autores como Braudel, no nos referimos a un sistema de ciudades sino a una red urbana[1] en la medida en que queremos enfatizar su articulación geográfica en torno a las redes de ríos navegables en esta región de Europa. Este punto de vista contrasta con la noción de sistema que alude a la organización de estas ciudades y a la existencia de una jerarquía comercial e industrial, aspecto que no es objeto de atención en este estudio. A pesar de estos matices, el concepto de red urbana, al menos en esta investigación, también conlleva considerar a las ciudades lugares de cruce en el seno de una red transnacional para el intercambio de bienes, información e influencia (Hohenberg & Lees, 1995, pp. 59-73), lo que tiene lugar en un contexto geográfico favorable para que las ciudades desarrollen este tipo de interacciones. Además, la noción de red implica la existencia de un conjunto de ciudades que son interdependientes a través de fluctuaciones económicas y del flujo de bienes, capital y población (Pred, 1977; Murayama, 2000).

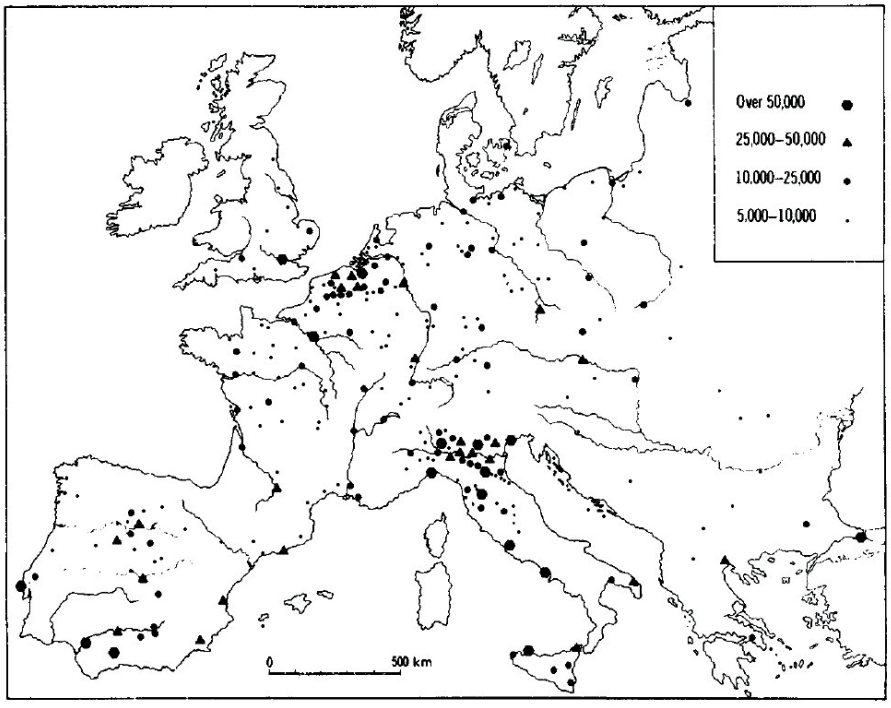


Fig. 1/ **Las principales ciudades de Europa en la primera mitad del s. XVI**

Fuente: (Pounds, 2009, p. 30)

[1] El concepto de red urbana está presente en los estudios sobre urbanismo desde al menos la década de 1980 al haber sido utilizado desde entonces por Hohenberg & Lees (1985).

Asimismo, es importante señalar que el número de habitantes que se concentran en una misma localidad acostumbra a ser uno de los principales criterios para determinar lo que se entiende por una ciudad o núcleo urbano. Pero lo problemático de este criterio radica en que se trata de un indicador estático que no tiene en cuenta la evolución del entorno urbano y, por tanto, el contexto histórico en el que esta evolución tiene lugar. En cualquier caso es habitual que 1.000 personas sea el umbral a partir del que comienza a hablarse de ciudades para el periodo histórico y el marco geográfico abarcado en este trabajo (Bairoch & al., 1988, p. 254; Jones, 2004, p. 153), lo que no es impedimento para que la atención sea centrada en ciudades de mayor tamaño.

En último lugar es necesario señalar que se recurre a una metodología de carácter cualitativo que se centra en la revisión de la bibliografía existente. Por medio de este procedimiento se busca reexaminar las condiciones de nacimiento y desarrollo de la red urbana europea, lo que tampoco impide que se recurra a datos estadísticos dirigidos a ilustrar la dimensión y el papel de esta red para, así, aclarar su influencia en el auge de Occidente.

2. La geopolítica como método

Existen muchas definiciones de la geopolítica debido a que existen, también, distintos modos de entenderla (Cairo, 1993, p. 32; Mamadouh, 1998; Dodds & Atkinson, 2003; Dodds, 2005, pp. 27-34), razón por la que nos vemos obligados a hablar de geopolíticas en plural. En cualquier caso, el objeto de estudio de la geopolítica es el modo en el que los fenómenos políticos se desenvuelven en el medio geográfico, y cómo interactúan entre sí (Kristof, 1960; Lacoste, 1985). Pero además de esto, estudia la forma en que dichos fenómenos transforman el espacio. Así pues, en esta investigación consideramos que la geopolítica es, por un lado, un conjunto de prácticas que organizan el espacio de una determinada manera, lo que contrasta con el punto de vista de la geopolítica crítica al considerarla un conjunto de prácticas discursivas (Ó Tuathail & Agnew, 1992; Agnew & Corbridge, 1995, p. 47). Y, por otro lado, la geopolítica también es el ámbito de conocimiento específico de este conjunto de prácticas que adquirió entidad propia al final del s. XIX (Dorpalen, 1982, pp. 28-29).

No son pocos los autores que han considerado la geopolítica una técnica, un método o un instrumento (Kristof, 1960, p. 19; Dorpalen, 1966, p. 13; Sempa, 2002, pp. 103-108). Mayor interés tiene, en lo que a esto respecta, el punto de vista de Grabowsky al definir la geopolítica como un método para enfocar de manera espacial los análisis desarrollados en distintas esferas de conocimiento, desde la economía y la política, hasta la medicina, pasando por la jurisprudencia y las relaciones internacionales (Grabowsky, 1933). La geopolítica, entonces, constituye una herramienta válida para dilucidar los factores espaciales que intervinieron en el auge de Occidente, y más concretamente para esclarecer el papel que la red urbana europea desempeñó en todo ello.

Asimismo, hay que destacar que, a diferencia de lo que sostienen algunos de los autores de la Geopolitik como Maull (1925, p. vi) o Volz (1925, p. 74), no existen procesos puramente espaciales que precedan, influyan o determinen los procesos sociales y políticos que se desarrollan sobre ellos (Cairo, 1993, p. 60). Por el contrario, el espacio es una construcción social que implica, contiene y disimula las relaciones sociales, y que también refleja las relaciones de poder al ser el resultado de superestructuras sociales. De esta forma el espacio es ordenado conforme a los requerimientos específicos de estas estructuras. En definitiva, el espacio no es una condición a priori de las instituciones (Lefebvre, 2013, p. 141), sino que, por el contrario, es sometido a sucesivas organizaciones y reorganizaciones según las necesidades de las instituciones y estructuras que lo moldean.

Tal y como Lefebvre plantea, el espacio es al mismo tiempo producto y medio de producción provisto de una especial complejidad como consecuencia del entrecruzamiento de diferentes fuerzas políticas, sociales, económicas, técnicas, etc. Por este motivo el espacio no puede ser separado de la naturaleza, como tampoco de las fuerzas productivas, la división social del trabajo que lo moldea, así como de las restantes superestructuras de la sociedad (Lefebvre, 2013, p. 141). Así pues, el fundamento del espacio es en último término de carácter material, lo que no niega la influencia recíproca que se da entre la geografía física y la sociedad. Esto es consecuencia de la organización del medio geográfico al entrañar su transformación en espacio, lo que hace que en este proceso intervengan una multitud de factores de diferente tipo que tienen en la geografía física su soporte último, pues lo social, político, económico, etc., no existen sin un lugar, e igualmente los procesos políticos, sociales, históricos, económicos, etc., se despliegan sobre el espacio que estos mismos construyen. Estos procesos, entonces, no pueden entenderse sin su correspondiente

dimensión geográfica o espacial al ser partes constitutivas de la realidad (Sayer, 1979, p. 22).

La relación que existe entre el ser humano y el medio geográfico, y el modo de entenderla, es central en la geografía, del mismo modo que también desempeña un papel relevante en la geopolítica. Aunque esta cuestión refleja el viejo debate entre naturaleza y convención, para lo que aquí nos ocupa cabe decir que la interacción de la civilización con el medio geográfico es lo que genera el paisaje humano. De este modo la geografía física establece ciertas constricciones o limitaciones que conforman unas posibilidades en función de las que la sociedad se desarrolla. Esto es debido a que, como Vidal de la Blache apunta, un mismo medio geográfico es susceptible de ser aprovechado de distintas maneras. El ser humano es, según este punto de vista, un ser activo que no sólo sufre la influencia del medio, sino que también actúa sobre este al transformarlo. La naturaleza, por tanto, es considerada un conjunto de posibilidades para la acción del sujeto (Vidal de la Blache, 1911).

La geografía física, entonces, no determina sino que condiciona al ofrecer una serie de posibilidades de entre las que el sujeto o la sociedad escogen. En la geopolítica se aplica este mismo planteamiento en el que la geografía ofrece distintas opciones (Foucher, 1991, pp. 33, 49), lo que hace posible múltiples maneras de construir y organizar el espacio. Así, pese a todas las limitaciones que pueda imponer la geografía física a la acción del sujeto o de la sociedad, estos últimos nunca dejan de disponer de un sobrado margen de maniobra debido a la propia heterogeneidad geográfica (Gray, 2005, pp. 37, 95, 176-177). En suma, el medio geográfico condiciona pero no determina las acciones humanas, razón por la que, como decimos, existen diferentes posibilidades a la hora de organizar el espacio.

Lo hasta ahora expuesto enlaza tanto con las condiciones geográficas específicas de Europa occidental a la hora de examinar su influencia limitante en la organización del espacio, como con el propio escenario de elevada fragmentación geopolítica como un factor condicionante más. Así pues, la hipótesis que aquí se persigue contrastar es que la red urbana mantuvo dispersa la riqueza en Europa, lo que impidió que ningún Estado la monopolizase hasta el punto de crear un imperio continental a escala europea. De esta forma, la red urbana europea limitó el poder de los Estados, tanto a nivel doméstico como internacional, preservando así la fragmentación geopolítica. Unido a esto, también favoreció la formación de una comunidad transnacional de eruditos que facilitó el intercambio y desarrollo del conocimiento. Todo esto contribuyó a la aparición de un sistema internacional en el que la competición hizo posible el auge de Occidente a través de sucesivas revoluciones militares que dieron a las potencias europeas la superioridad tecnológica para vencer a sus rivales no occidentales (Roberts, 1956; Parker, 1990).

3. Las condiciones geográficas de la red urbana europea y del sistema de Estados

En este apartado queremos destacar primeramente que el papel de la red urbana europea en la historia de Occidente no puede separarse ni del contexto geográfico en el que esta apareció, y por el que fue condicionada, como tampoco de la formación y desarrollo de los incipientes Estados territoriales al final de la Edad Media. Existe, entonces, una interrelación entre la historia de la red de ciudades y el sistema internacional de Estados que floreció en esta área geográfica al ser conjuntos espaciales diferenciados que se superponen entre sí. Asimismo, un análisis de las condiciones geográficas no puede limitarse únicamente a la dimensión puramente física, sino que debe incluir el aspecto humano de la distribución de la población.

En primer lugar hay que decir que la geografía física de Europa constriñó las posibilidades de las diferentes formaciones políticas que existían al final del medievo, especialmente en un contexto histórico-tecnológico en el que las comunicaciones eran lentas, especialmente las terrestres. Esto era debido, por un lado, a los obstáculos que ofrecían ciertos accidentes geográficos, y por otro lado a los medios de transporte y a las rutas de comunicación. Además, las vías de contacto entre países y regiones eran precarias en muchos casos. Existió, por tanto, cierto grado de aislamiento que favoreció la aparición de unidades políticas independientes que se desarrollaron de manera autocentrada en torno a sus respectivos núcleos originarios (Pounds & Ball, 1964; Jones, 1982; Storey, 2001, p. 28). Las separaciones impuestas por montañas, pantanos, páramos arenosos, pero también por un mar de bosques, dieron origen a una sucesión de islas de población que salpicaron la geografía europea (Duby, 1974, p. 7; Herlihy, 1974, p. 14; Kamen, 1976; Le Roy Ladurie, 1979, p. 179). Juntamente con esto hay que señalar cómo los diferentes accidentes geográficos, al propiciar un aislamiento relativo, favorecieron la diversidad étnica y cultural con el desarrollo de

diferentes grupos humanos. La morfología geográfica de Europa permitió, entonces, la fragmentación política y que esta cristalizase a largo plazo en un sistema internacional de Estados.

Si bien los obstáculos geográficos de Europa occidental favorecieron la fragmentación geopolítica, no menos importante es apuntar que la morfología del terreno también ofreció importantes vías de comunicación que constituyeron un factor relevante en el desarrollo y crecimiento de la economía y del comercio en el continente. Nos referimos a las rutas fluviales que discurrían por los distintos ríos y canales navegables que permitían la comunicación entre centros urbanos y, así, el comercio transeuropeo (Pounds, 1973, pp. 263-267, pp. 302-305; Wickham, 1981, pp. 188-193; Morris, 1988, pp. 223-233; Fossier, 1989, pp. 751-757). Pero también nos referimos a las características de la costa europea. Este último factor geográfico proveyó de un fácil acceso al mar que permitió a los Estados y a las ciudades participar en el comercio internacional debido a que el transporte marítimo era, y sigue siendo, más barato y fácil que las restantes opciones al final de la Edad Media. Asimismo, el carácter recortado y serpentino de la costa europea, con su gran cantidad de penínsulas, golfos, estrechos, mares interiores, etc., hicieron que esta área geográfica fuese un espacio propicio para la navegación, pero también, y muy especialmente, para el comercio (Cosandey, 1997, pp. 271-272).

Por otra parte, hay que destacar la importancia de los océanos y de los mares al haber desempeñado a lo largo de la historia una doble función en términos geopolíticos, tanto para dividir políticamente, y separar así a los Estados, como para servir de vía comercial a través de la que desarrollar los intercambios. Tal y como apunta Wesson (1978, p. 111), los océanos han sido de una importancia crucial tanto a la hora de establecer divisiones políticas como para ser autopistas comerciales, facilitando el intercambio y los viajes, y dificultando la conquista. Así se explica, por tanto, que con estas características geográficas se forjasen importantes relaciones de tipo comercial, pero también que los Estados tuviesen acceso a estos mismos flujos económicos de los que se nutrieron para sobrevivir y desarrollarse.

Las redes fluviales favorecieron el comercio como así se desprende del elevado nivel de urbanización en el área que comprende la actual Bélgica y Países Bajos, donde hicieron su aparición o se desarrollaron diferentes ciudades como Brujas, Amberes, Gante, Lieja, Róterdam, Ámsterdam, etc., que se convirtieron en importantes centros comerciales. La proximidad de las ciudades portuarias inglesas, y sobre todo de Londres, también favoreció el desarrollo del comercio gracias a los intercambios que se produjeron a ambos lados del Canal de la Mancha. Esto ayuda a explicar que esta región adquiriese una creciente importancia en términos comerciales como así lo reflejan las ferias de Champaña (Abu-Lughod, 1989, pp. 51-77), y sobre todo la pujanza comercial de Flandes al desarrollar cultivos comerciales, la ganadería, la horticultura y el sector textil con la manufactura de lana inglesa (Mann, 1991, p. 577), todo lo cual contribuyó al desarrollo urbano en el que la posición geográfica y la facilidad para el tránsito de mercancías constituyeron unas condiciones favorables.

Algo parecido a lo antes descrito es aplicable a la región hanseática, así como al norte y noreste de Francia en torno a ríos como el Loira, el Sena, el Mosela, etc., además de la cuenca del Ruhr y el cauce del Rin en Alemania, sin olvidar, tampoco, el Danubio. Lo anterior también es válido para el norte de Italia donde el río Po interconectó esta región de oeste a este en un espacio en el que también proliferaron las ciudades, tal y como puede observarse en la Fig. 2. Así, el pasillo urbano entre el Mar del Norte y el norte de Italia se caracterizó por la presencia de unas redes de ríos navegables que, junto a la posterior construcción de diferentes canales que los interconectaron, facilitaron la aparición de ciudades ubicadas en cruces de caminos de diferentes rutas comerciales. De esta forma las condiciones geográficas favorecieron el comercio en esta área geográfica, y al mismo tiempo contribuyeron a la dispersión de la riqueza y de la propia actividad comercial.

Del mismo modo que los ríos favorecieron el intercambio comercial entre ciudades, también fueron un obstáculo a la expansión militar y territorial de los Estados. Un ejemplo de esto es que Francia redibujó sus fronteras para hacerlas coincidir con el cauce de diferentes ríos tanto en el norte como en el este. Esto fue combinado con el establecimiento de bastiones, ciudadelas, campamentos y reductos militares a lo largo de la frontera, dispuestos a intervalos regulares (Augoyat, 1860; Duffy, 1979, pp. 135-139; Guerlac, 1986). A esto pueden sumarse otros accidentes geográficos ya citados como las montañas, pantanos, bosques, etc., los cuales incrementaron considerablemente los costes de expansión y, de este modo, favorecieron la pervivencia de la red de ciudades sin que ningún Estado lograse monopolizar el comercio en esta área geográfica.

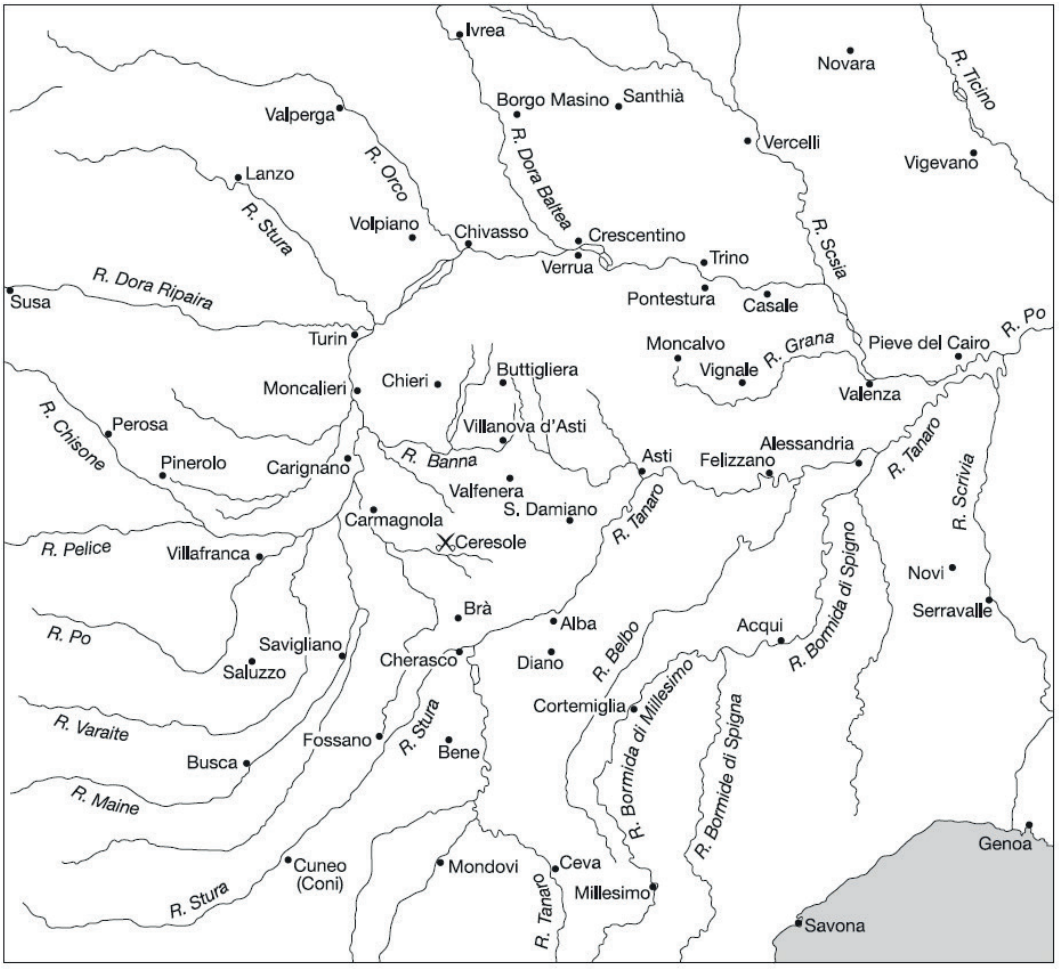


FIG. 2/ **Mapa del noroeste de Italia que muestra su red fluvial a lo largo del curso del río Po y las diferentes ciudades que interconectaba en el s. XVI**

Fuente: (MALLET & SHAW, 2014, p. XIX)

4. La formación de la red urbana europea

¿Cómo se formó la red urbana europea? En primer lugar hay que apuntar que esta no surgió de la nada sino que estuvo condicionada por el mundo romano que la precedió. Prueba de esto es que la economía medieval se articuló geográficamente a través de los señoríos cuyos antecedentes son la villa romana (MANN, 1991, p. 558). A esto hay que añadir la creciente importancia de ciudades con pasado romano, como sucedía con la mayoría de las ciudades italianas, lo que refleja la influencia de la estructura urbana del imperio romano. Sin embargo, el desmoronamiento del imperio romano conllevó la decadencia de las ciudades, de tal modo que la Edad Media fue un punto de inflexión en el desarrollo urbano. Así, no fue hasta el s. X cuando las ciudades volvieron a tener una presencia considerable en la vida de la sociedad. Esto fue debido no tanto al tamaño de los núcleos urbanos como al lugar central que las ciudades europeas ocupaban en la red de comercio, producción y acumulación de capital. En cualquier caso, a partir de dicho siglo se detecta un crecimiento del nivel de urbanización que cristalizó en una notable densidad urbana en la franja que va desde Florencia hasta Gante, donde se formaron regiones centradas en torno a distintas localidades como Venecia, Milán, Augsburgo, Dijon, Colonia, Lübeck, etc. (RUSSELL, 1972). Cabe constatar que la franja de ciudades interconectadas aumentó de manera notable al norte de los Alpes a partir de 1300. Después de 1350, debido a la peste negra, esta área geográfica

atravesó un proceso de depresión seguido de una fluctuación sin tendencia hasta el s. XVI, momento en el que se produjo un nuevo crecimiento urbano (Tilly, 1992, pp. 83-85). Hacia finales del s. XV emergieron regiones centradas aproximadamente en torno a Amberes y Milán (Vries, 1984, pp. 160-164), mientras que las zonas secundarias de concentración urbana se circunscribieron al sur de Italia y de la Península Ibérica. Es interesante destacar que Alemania ya albergaba 3.000 ciudades de todos los tamaños en ese mismo s. XV (Braudel, 1984, p. 438), lo que es un ejemplo más de la densidad urbana de esta área geográfica.

El desarrollo urbano en el continente lo protagonizaron ciudades de menos de 5.000 habitantes. Así, por ejemplo, en Italia, entre los siglos XI y XII, se crearon alrededor de 2.000 asentamientos, la mayoría de los cuales no podían considerarse ciudades, pero que refleja el proceso de urbanización que estaba en marcha (Becker, 1981, p. 15). Hacia 1200 ya había en Italia entre 200 ó 300 ciudades-Estado diferentes (Waley, 1969, p. 11), y al menos 20 ciudades con 20.000 habitantes o más (Anderson, 1974, p. 46; Schumann, 1986, pp. 103 y siguientes), mientras que en Alemania existían 69 ciudades libres en el sur (Brady, 1985, p. 10). Esto guarda relación con el desarrollo de la economía de mercado europea impulsado por el comercio de larga distancia de los señoríos (Brutzkus, 1943; Postan, 1975, p. 205-208). La economía señorial contribuyó así a impulsar el comercio medieval debido a la demanda de bienes suntuarios, lo que estaba unido a la aparición de ciudades (Pirenne, 1952, pp. 122, 132; Werveke, 1963; Hohenberg & Lees, 1985, p. 38; Le Goff, 1988, p. 78; Spruyt, 1996, p. 62). Este proceso de desarrollo comercial, que algunos han llegado a calificar como una revolución comercial (Lopez, 1976), unido a las condiciones geográficas antes señaladas, es lo que explica el aumento del número de ciudades grandes. De este modo en el año 1000 había en Europa 29 ciudades con al menos 5.000 habitantes. No fue hasta casi dos siglos después que esta cifra ascendió a 127 (Bairoch & Baout & Chèvre, 1988; Moore, 2003, p. 52). De hecho, la proporción de población que vivía en ciudades de 10.000 habitantes o más era de aproximadamente el 5% en el año 990. Tal es así que en ese mismo año se contaban 111 ciudades de ese tamaño, mientras que en 1490, ya en la época moderna, la cifra había ascendido a 154 en total (Vries, 1984, pp. 29-48; Bairoch, 1985, pp. 182, 282). Sin duda se trata de un crecimiento lento, pero que en cualquier caso refleja la consolidación de la red urbana europea, aunque hay que señalar que algunas de estas ciudades grandes se ubicaban en los márgenes del área geográfica que aquí es objeto de estudio.

El papel del comercio en la formación de la red urbana europea no hubiera sido suficiente sin un contexto de fragmentación y atomización de la soberanía, lo que era especialmente pronunciado en regiones como Italia, circunstancia que impidió que un único Estado monopolizase las relaciones comerciales. Esto, como decimos, estaba ligado a la geomorfología de esta región de Europa gracias a las redes de ríos navegables, al relativo fácil acceso al mar, pero también a los diferentes obstáculos geográficos que impidieron la expansión de los Estados a gran escala. Sin embargo, esta situación de descentralización y fragmentación, tanto urbana como política, no implicó la desarticulación de las diferentes ciudades europeas, sino que las relaciones que mantuvieron entre sí permitieron canalizar los flujos comerciales, financieros y económicos tanto a nivel regional como a nivel mundial con otras zonas del planeta. Florencia, Venecia y Génova son algunos ejemplos de esto último al participar en el comercio de textiles y especias en las rutas de larga distancia que conectaban Asia oriental con el Mediterráneo a través de distintas ciudades portuarias como Alejandría y Constantinopla (López & Raymond, 1967; Miskimin, 1975).

Por otro lado, hay que señalar que las ciudades europeas también se relacionaron a través de las comunicaciones marítimas, y en diferente medida también por medio de las rutas comerciales terrestres. Era habitual que estas últimas siguieran el curso de los cauces de los ríos. Así, cabe decir que las rutas marítimas que surgieron en torno al Mar del Norte y el Báltico conectaban con el Mediterráneo a través de rutas que bordeaban Europa por el Atlántico, y también a través de la red fluvial y de las diferentes rutas terrestres que atravesaban el continente, como puede observarse en la Fig. 3. Ambas regiones económicas se complementaban mutuamente debido a que el comercio de la Hansa estaba centrado en mercancías a granel con escaso valor añadido, tales como la madera, metales, pieles, cera, grano y pescado (Spruyt, 1996, p. 122). Mientras que las ciudades italianas se centraron en el comercio de bienes suntuarios (De Roover, 1965, p. 100; Scammel, 1981, pp. 86, 90, 101). Asimismo, las conexiones con el comercio internacional a través de la navegación marítima, especialmente en el Mediterráneo, hicieron que las ciudades portuarias jugasen un papel importante como puerta de entrada de multitud de mercancías que posteriormente se distribuían a través de la red fluvial

europea y de las rutas terrestres. La importancia de estas ciudades, como las ubicadas en la costa atlántica, creció tras el descubrimiento de América al pasar a ser así el punto de acceso al comercio transoceánico.

La fundación de las ciudades en Europa occidental obedeció a diferentes razones. En unos casos respondía a la necesidad geopolítica de los señores medievales de controlar el espacio geográfico por motivos de tipo militar. De este modo, cuando un señor poderoso conquistaba un nuevo territorio, o deseaba proteger su frontera, construía fortalezas y alentaba a sus súbditos a vivir en ellas para que asumieran la responsabilidad de su defensa permanente (Tout, 1934, III, p. 65; Carsten, 1964, pp. 10-42; Hilton, 1973, pp. 92-95; Beeler, 1984, pp. 166-167; Downing, 1992, p. 29). Esto convirtió a las ciudades en una suerte de sustituto barato de un ejército permanente, además de llevar aparejadas una serie de concesiones dirigidas a atraer pobladores: ausencia de pagos forzosos, libertad de movimiento y de comercio y ausencia del servicio militar feudal (Downing, 1992, pp. 29-30; Mumford, 2014, p. 443). En otros casos el aumento del comercio de larga distancia condujo a la aparición de mercaderes con intereses distintos a los de las casas señoriales, lo que hizo que se desplazaran a otros lugares en los que crearon sus propias áreas amuralladas, diferentes de los viejos bastiones feudales (Pirenne, 1952, p. 142; Hohenberg & Lees, 1985, pp. 23-37; Le Goff, 1988, p. 73). En Italia, por ejemplo, los habitantes de los burgos de los señoríos seculares y eclesiásticos se rebelaron y asumieron sus poderes con la creación formal de asociaciones (Ennen, 1979, p. 119; Schumann, 1986, pp. 81, 88), lo que finalmente les permitió reivindicar su independencia y gobernar como poderes soberanos sobre su propia jurisdicción (Spruyt, 1996, pp. 135-136). Al norte de los Alpes, al final del s. XI, emergió un grupo social diferenciado del resto por razón de su riqueza y que más tarde sería conocido como

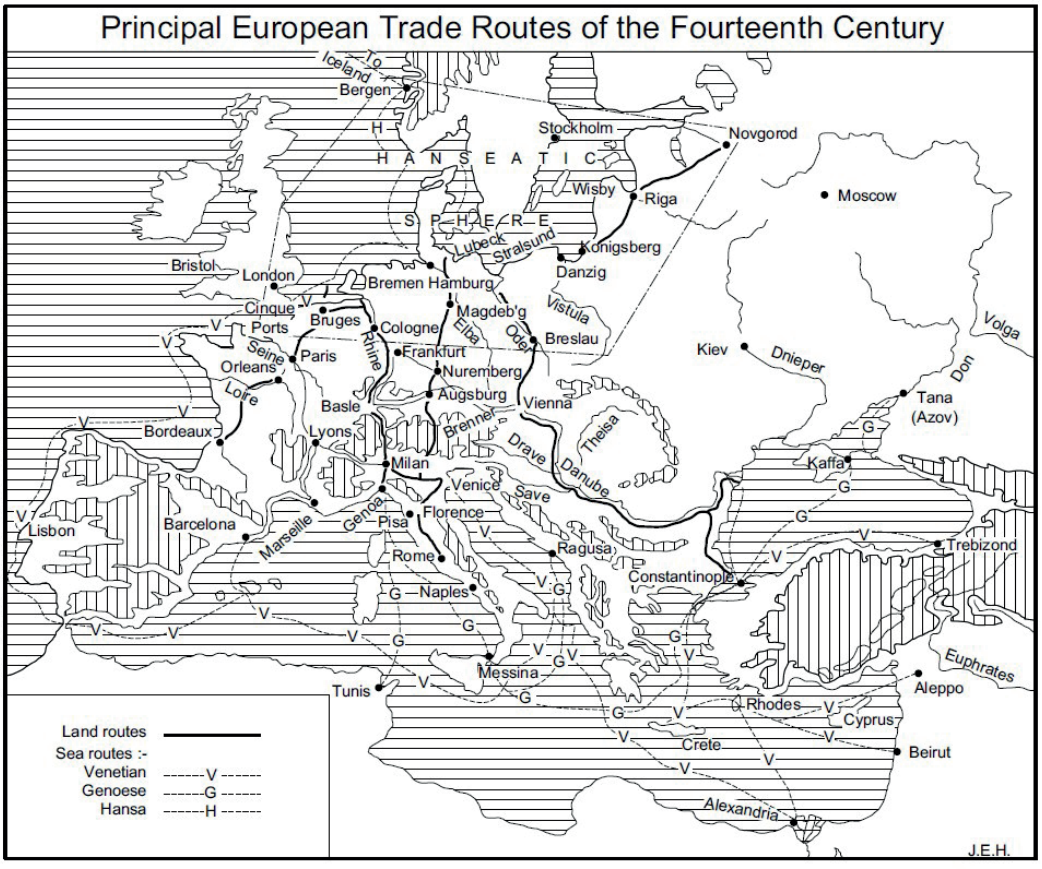


Fig. 3/ **Principales rutas del comercio europeo en el s. XIV**

Fuente: (Daly, 2014, p. 42)

burguesía. Su enriquecimiento permitió a sus miembros convertirse en señores de feudos y concentrar tierras alrededor de la ciudad, todo lo cual les liberó del pago de impuestos para, más tarde, garantizar su libertad mediante cartas reales (Southall, 1998; Daly, 2014, pp. 36-37).

A medida que estas urbes prosperaron con el aumento de la población y de la actividad económica, ganaron autonomía efectiva al conseguir los medios materiales necesarios para disponer de sus propias armas para la defensa. Esto hizo que las ciudades libres, al contar con su propia jurisdicción y seguridad, terminasen siendo contempladas como una amenaza para el conjunto del sistema feudal, lo que explica que en determinados lugares la autonomía política de las ciudades fuese protegida por el monarca para, así, debilitar a la nobleza (Pirenne, 1952; Rörig, 1967, pp. 60-61; Painter, 1975, pp. 20-21; Daly, 2014, p. 37). Pero al margen de estas circunstancias cabe constatar que las ciudades en Europa alcanzaron un alto grado de autonomía (Blum, 1971; Blockmans, 1978; Reynolds, 1986, pp. 101-154), lo que las diferencia de otro tipo de ciudades como las chinas o las del mundo islámico (Weber, 1958; Labib, 1974, p. 237; Elliot & McCrane, 1982, pp. 46-50; Hall, 1985; Abulafia, 1987, p. 405; Mann, 1991, p. 562; Udovitch, 1993, pp. 792; Deng, 1999, pp. 108, 199; Mielants, 2008, p. 32; Daly, 2014, pp. 37-38), donde los comerciantes no ostentaron poder político y militar en el mismo grado que sus homólogos occidentales. Esto ayuda a entender la relevancia tanto histórica como política que las urbes europeas alcanzaron.

Así pues, podemos hablar de una red urbana no sólo porque existía una gran cantidad de ciudades en Europa occidental, entre el norte de Italia y el Mar del Norte, sino porque también mantenían unas intensas relaciones comerciales entre ellas, al mismo tiempo que participaban en el comercio mundial. De esta forma, las ciudades europeas, a través de sus múltiples interacciones, desarrollaron una serie de dinámicas y de energías sociales, políticas, económicas y de diferente tipo, que fueron el resultado tanto de unas condiciones geográficas favorables, como de la ubicación geográfica de esta misma red al ser un punto de convergencia y cruce de comunicaciones que facilitaron las interacciones y actividades comerciales, culturales y políticas. Comprobamos, entonces, que la red fluvial y las rutas terrestres que conectaban el comercio intereuropeo, junto a la proximidad de las costas marítimas, pusieron en contacto los flujos comerciales transcontinentales, lo que favoreció tanto la formación como el desarrollo y posterior consolidación de la red urbana europea.

5. La dispersión de la riqueza

Una de las razones que explican el auge de Occidente es la dispersión y descentralización de la riqueza en Europa. Esto impidió que algún Estado monopolizase la riqueza presente en esta área geográfica, y que de esta forma pudiese dotarse de los medios de dominación precisos para imponerse al resto de entidades políticas y formar así un imperio continental. La red urbana europea mantuvo la descentralización económica que, a su vez, limitó las capacidades de los Estados a la hora de emprender acciones de conquista, lo que en última instancia contribuyó al mantenimiento de la fragmentación geopolítica que hizo que en Europa imperase un contexto de competición entre países. Gracias a este contexto belicista los Estados europeos desarrollaron la superioridad militar que les permitió derrotar a sus enemigos no occidentales.[2]

La red de ciudades europeas que se extendía entre el norte de Italia y el Mar del Norte constituyó, ya a finales de la Edad Media, un pasillo comercial que abarcaba algunos de los territorios más fértiles de Europa. En esta zona se formó una riqueza económica y un dinamismo social tan importantes que sirvieron de base para la formación y desarrollo del Estado moderno sin que llegase a producirse una concentración monopolista de la riqueza. En relación con esto cabe decir que la descentralización de la riqueza conllevó, a su vez, una descentralización

[2] La fragmentación geopolítica es un factor explicativo de la organización anárquica del medio internacional en donde no existe ninguna autoridad superior que regule las relaciones entre los Estados. De este modo la anarquía internacional favorece la competición entre países y define las relaciones que estos mantienen entre sí, tal y como señalan los principales autores del realismo estructural en la disciplina de Relaciones Internacionales (Waltz, 1979; Van Evera, 1999; Mearsheimer, 2014). Asimismo, este contexto de anarquía internacional explica el carácter conflictivo de las relaciones entre países. Prueba de esto es que de 1480 a 1800 cada 2 ó 3 años se producía un conflicto internacional de dimensiones considerables, mientras que entre 1800 y 1944 esto sucedía cada 1 ó 2 años (Urlanis, 1960; Beer, 1974, pp. 12-15; Small & Singer, 1982, pp. 59-60; Cusack & Eberwein, 1982; Sivard, 1986, p. 26; Tilly, 1992, p. 109). La competición, por tanto, es entendida en esta investigación desde este marco disciplinar y teórico en el que esta es producto de la anarquía como principio organizador del sistema internacional.

política al existir Estados débiles[3] que facilitaron un orden social que tendía a orientar la producción hacia el intercambio. Esto generó unos significativos niveles de riqueza sin que ninguna autoridad política llegase a monopolizarla. De este modo la red urbana europea se convirtió en un foco de relaciones comerciales, financieras, sociales, económicas y de diferente tipo que permitieron la acumulación de riqueza en estas áreas, y que debido a su descentralización, dispersión y fragmentación supuso un desarrollo económico desigual a nivel regional (Ashtor, 1978; 1983; Meyer, 1981, p. 66; Mokyr, 1990, p. 44). Así, por ejemplo, nos encontramos con diferentes vías fluviales a través de las que se produjo el intercambio comercial como puede ser el Rin, pero también el Danubio, el Loira y el Elba entre otros, además de las rutas marítimas que se proyectaron desde las principales ciudades portuarias como Ámsterdam, Venecia, Londres o las ciudades de la Liga Hanseática (Fig. 4).

En la medida en que esta red de ciudades gozó de cierta autonomía gracias a su dispersión geográfica, las diferentes unidades políticas se disputaron su control con la finalidad de ampliar su base social, económica, financiera y fiscal, pero sobre todo para alcanzar la hegemonía a nivel regional. Esto fue especialmente evidente a partir de la invasión francesa del norte de Italia a finales del s. XV. Por este motivo esta red urbana contribuyó a mantener la fragmentación geopolítica europea, de forma que en esta zona convivieron una multitud de entidades políticas de diferente naturaleza que estaban inmersas en permanentes luchas de poder que generalmente tenían como objetivo controlar el comercio intereuropeo y, así, lograr la supremacía en el continente (Spruyt, 1996). La dispersión de la riqueza constituyó un factor que limitó y condicionó al poder político, de tal forma que la red urbana impidió la concentración de los poderes político y económico.

Sin embargo, la dispersión y desconcentración de la riqueza conllevó que esta fluyera a lo largo de esta área geográfica sin que el incipiente sistema de Estados, a diferencia de lo que pudiera pensarse, impidiese su movimiento y distribución. Esto fue debido a la incapacidad infraestructural y organizativa de los Estados y no tanto

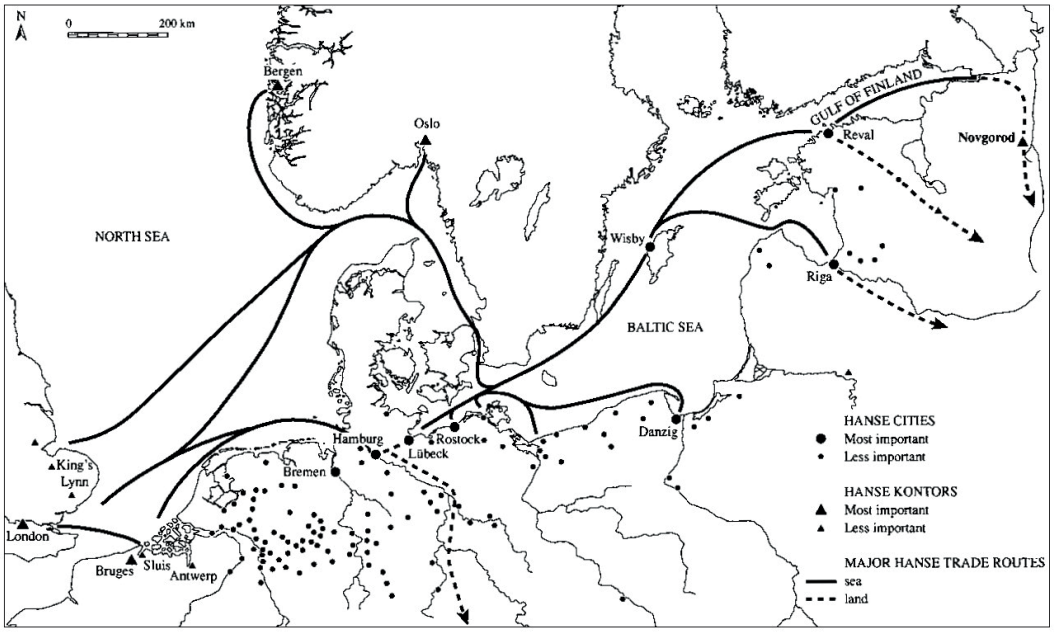


Fig. 4/ **La Hansa y sus rutas comerciales**

Fuente: (Parker, 2004, p. 137)

[3] Se entiende por Estados débiles aquellos que no desarrollaron una aparatosa estructura organizativa central ni unas capacidades coercitivas elevadas (Mann, 1991; Tilly, 1992). Más adelante se ofrecen algunos ejemplos de Estados débiles.

a un deseo expreso de sus élites. De hecho, la red de ciudades facilitó que la riqueza transitase por el continente en la medida en que estas élites depositaron sus fortunas personales en mercados financieros extranjeros como Ámsterdam y Londres, al mismo tiempo que alentaban a los artesanos extranjeros a asentarse en sus respectivos Estados (Jones, 1982, p. 117). Los poseedores de capital podían trasladarse con relativa facilidad a otro país para disfrutar de unas condiciones fiscales mejores. De esta manera, los comerciantes podían encontrar alternativas más favorables para sus negocios en otros lugares, lo que en ocasiones forzaba a los gobernantes a competir entre ellos para atraerlos (Baechler, 1975; Landes, 1998; Vaubel, 2008; Gelderblom, 2013; Cox, 2017). Como consecuencia de esto el mercado privado se convirtió progresivamente en el principal proveedor de compradores y vendedores de mano de obra cualificada y de capital tanto para la inversión como para la riqueza móvil o líquida de los propietarios de bienes muebles, lo que lo convirtió en una limitación del poder político al permitir esa facilidad para trasladarse o huir de un lugar a otro (Fraser, 1971, p. 53; Hirschman, 1977, p. 94; 1978). Cabe añadir que cuando las élites estatales intentaron deliberadamente dificultar la evasión de capital y trabajo a través de un mayor control fronterizo, la persecución de una homogeneidad cultural, etc., los países que aplicaron este tipo de medidas se dañaron a sí mismos con el desencadenamiento de trastornos políticos y de otro tipo (Rokkan, 1975, p. 589; Friedman, 1977).

Así, la red urbana europea constituyó el núcleo geohistórico de la civilización occidental. Con esto nos referimos al espacio en el que, fruto de una serie de condiciones geográficas, se producen un conjunto de interacciones de diferente naturaleza que originan las redes urbanas en las que se desarrolla la riqueza tanto económica como financiera. En estas redes es donde se producen intercambios comerciales, pero también culturales, lo que las convierte en actores importantes en la configuración del escenario geopolítico a nivel local, pero también a nivel regional e internacional. Este punto de vista contrasta con el de Vicens Vives quien afirma textualmente lo siguiente: "Entendemos por núcleo geohistórico, aquel espacio natural favorecido por el cruce de comunicaciones y corrientes de tráfico, de donde, a causa de diversas coyunturas humanas y sociales, ha surgido el ímpetu creador de una cultura o de un Estado" (Vicens, 1981, p. 130).[4] La dimensión histórica de esta área geográfica, según Vicens Vives, se explica por la interacción de los estímulos de adversidad creciente y las respuestas dadas a los desafíos tanto geográficos como históricos. Pero, debido al carácter transnacional de la red urbana europea y a la diversidad etnocultural que abarca, su papel, tanto en términos geopolíticos como históricos, la convierte en uno de los orígenes de la civilización occidental, lo que impide que su función como núcleo geohistórico se circunscriba a la creación de una cultura o de un Estado como sugiere Vicens Vives.

Por otro lado, las condiciones geomorfológicas de Europa occidental desempeñaron un papel relevante en la transformación de esta red urbana en un núcleo geohistórico. El cruce y convergencia de comunicaciones fruto de una extensa red de navegación fluvial, unido a la proporción de kilómetros de litoral que facilitaba el acceso al comercio internacional a través de vías marítimas, contribuyó a hacer de esta área geográfica un importante foco de actividades de naturaleza comercial, política y cultural. En este sentido la red urbana de Europa occidental concentró la mayor parte de las interacciones que se produjeron a distintos niveles, lo que aportó un gran dinamismo a las diferentes sociedades que abarcaba. Todo esto tuvo efectos multiplicadores en distintas esferas además de la económica y financiera, ya que la dispersión y el trasiego de la riqueza a través de esta red impidió, por un lado, su monopolio, como ha quedado expuesto, pero también favoreció que los diferentes Estados, directa o indirectamente, se beneficiasen de dicho flujo de prosperidad material al revertir en sus respectivas haciendas. La competición entre países fue otra consecuencia de la existencia de múltiples centros económicos desperdigados en el continente, lo que evitó el estancamiento y estimuló el progreso tecnológico e intelectual. Así es como las ciudades europeas conformaron el núcleo geohistórico en torno al que Occidente se desarrolló como civilización al principio de la época moderna, y sentó las bases económicas y sociales que hicieron posible su posterior despegue hacia la supremacía mundial.

[4] No sólo discrepamos con el punto de vista de Vicens Vives en esta cuestión al hablar de espacio natural, sino que también debemos constatar que este planteamiento refleja su geodeterminismo debido a la influencia recibida de los autores de la geopolítica alemana.

6. La limitación del poder de los Estados

Las ciudades en Europa occidental limitaron el poder de los Estados que, de este modo, se vieron obligados a negociar con estas debido a que eran capaces de afirmar su propia autonomía. Así, del mismo modo que la existencia de esta red urbana supuso la dispersión de la riqueza económica, también contribuyó a la dispersión y descentralización política, especialmente en algunas regiones como Italia. La abundancia de ciudades era al mismo tiempo causa y resultado de la fragmentación y atomización de la soberanía. Como consecuencia de esto predominaron los Estados débiles en esta área geográfica al contar con un orden social orientado hacia el intercambio, mientras que los Estados más poderosos se forjaron en la periferia de esta red. Entre los ejemplos de Estados fuertes que se establecieron en dicha periferia están Inglaterra y Francia, que representan trayectorias de coerción capitalizada en su desarrollo político (Tilly, 1992, pp. 226-238). Mientras que entre los ejemplos de Estados débiles encontramos al ducado de Borgoña en los s. XIV y XV, al que cabe sumar el conglomerado de pequeños señoríos como los ducados de la Alta y Baja Lorena, y los condados de Flandes, Champaña o Provenza, entre otros. Esto sugiere una correlación entre la riqueza económica y el dinamismo de esta región urbana europea y los Estados débiles (Mann, 1991, pp. 577-578).

Charles Tilly, muy acertadamente, se refiere a las geografías de la coerción y del capital en Europa occidental (1992). La red urbana europea es un claro ejemplo de geografía del capital, lo que no impidió, sino que, por el contrario, facilitó que las ciudades se dotaran de sus propias estructuras políticas de autogobierno, gracias a lo que disfrutaron de un elevado nivel de autonomía e incluso de completa independencia al contar con poderes administrativos, judiciales y ejecutivos, además de disponer de su propia milicia (Le Goff, 1979, p. 44; Braudel, 1984, I, p. 433; Huppert, 1999; Mielants, 2008, p. 32; Daly, 2014, p. 37). Las ciudades del norte de Italia son un claro ejemplo de esto, pero lo mismo cabe decir de otras zonas muy urbanas que se ubicaban en el norte de Europa como los Países Bajos, o las ciudades que se agruparon en la Liga Hanseática. Una muestra de la independencia de estas ciudades es el hecho de que se rodeaban de murallas, lo que respondía a razones de seguridad frente a posibles agresiones exteriores en un contexto de elevada fragmentación geopolítica y de competición entre Estados, tal y como sucedía en el norte de Italia o en Flandes y Países Bajos. Por lo general estas murallas contaban también con un foso que constituía una defensa importante frente a los ataques, como así lo demuestra el diseño de muchas de estas ciudades basado en el modelo de la traza italiana (Duffy, 1979; Parker, 1990, pp. 23 y siguientes; Mumford, 2014, pp. 603-608). Se trataba, en suma, de instrumentos de defensa a través de los que proteger su autonomía.

Debido a que las ciudades fueron grandes depósitos de riqueza en torno a los que se agruparon las clases oligárquicas, hicieron que sus respectivas estructuras políticas protegiesen los intereses comerciales y productivos que las animaban. Esto convirtió a la estructura política de la ciudad en un instrumento dirigido a crear las condiciones jurídicas y gubernamentales necesarias para hacer posible el desarrollo rentable del comercio y de los oficios. La autonomía política y el sistema de gobierno urbano estaban orientados en este sentido, lo que a largo plazo convirtió a las ciudades medievales en centros muy prósperos al estar sus intereses protegidos por la autoridad local en cuyo gobierno participaban los propios habitantes, o en su caso los potentados urbanos. La ciudad europea se formó y desarrolló en los márgenes del sistema feudal, lo que contribuyó a crear unas condiciones que más tarde facilitaron el desmantelamiento del mundo medieval y el alumbramiento del mundo moderno (Dobb, 1947, p. 70; Tuma, 1979, p. 89; D'Haenens, 1982, p. 42; Mielants, 2008, p. 42).

La dispersión de la riqueza económica junto a la elevada fragmentación geopolítica (Tilly, 1975, p. 15; Hale, 1998, p. 14)[5] hicieron que los Estados, a la hora de movilizar recursos internos para afrontar con éxito los desafíos externos, tuviesen que contar con el consentimiento de sus gobernados. Esto implicaba el establecimiento de negociaciones con diferentes señores locales y con las oligarquías urbanas, de lo que se derivaban concesiones que los monarcas se veían obligados a hacer en el terreno político. De hecho, la representación medieval, que está en el origen del sistema parlamentario moderno, tiene unos orígenes militares y constituye un antecedente del gobierno representativo por medio del "Ständestaat" (Bisson, 1966; Hintze, 1968, pp. 79-101; Poggi, 1978, pp. 42-51; Carretero, 1988). Así, las necesidades financieras de la corona para costear sus campañas militares

[5] Recordar que en el s. XIV había un millar de unidades políticas independientes, y que en el s. XVI este número ascendía a 500.

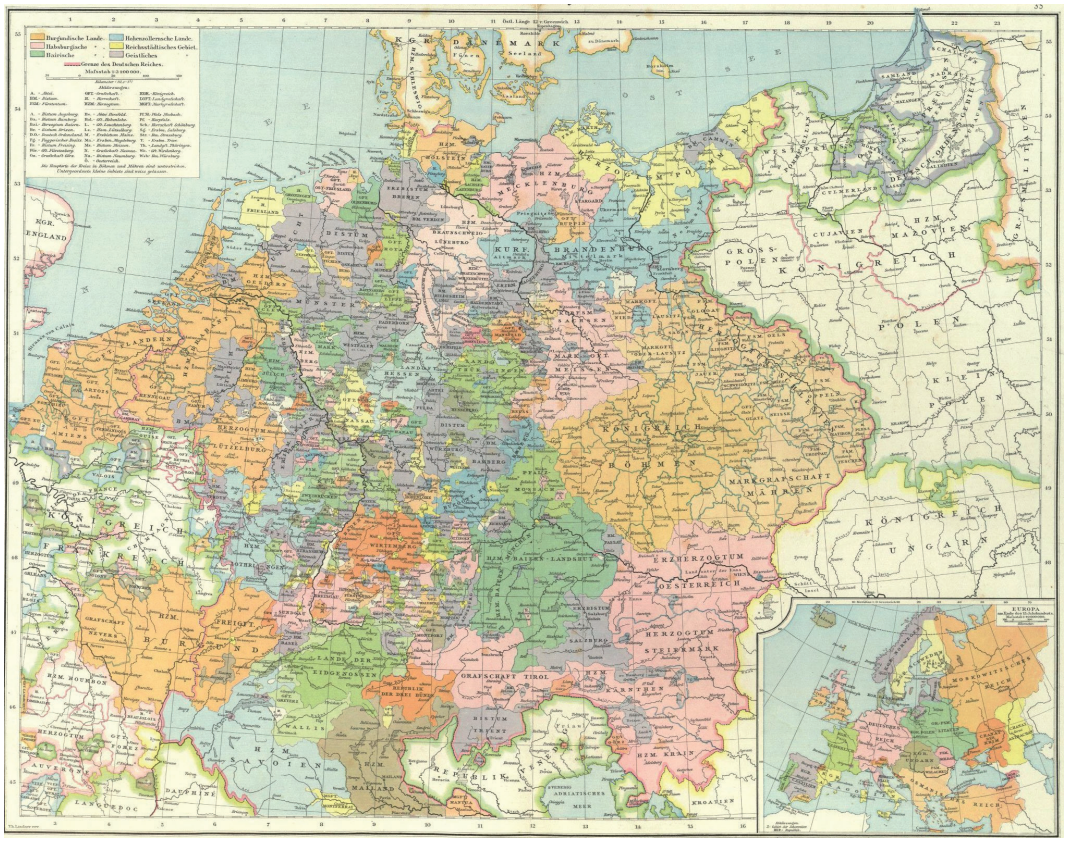


FIG. 5/ **Mapa de Alemania en el s. XV**

Fuente: (DROYSEN & ANDREE, 1886, pp. 34-35)

exigían el apoyo de las élites locales, lo que conllevaba la limitación del poder del monarca mediante la realización de concesiones políticas (DOWNING, 1992; HUI, 2011). Un claro ejemplo de *Ständestaat*, así como de fragmentación política, es el de Alemania, donde coexistían una variada cantidad de diferentes unidades políticas más o menos independientes, tal y como puede observarse en la FIG. 5.

La existencia de una red urbana en Europa occidental, en la que las ciudades eran centros económicos y políticos de importancia que agrupaban a destacadas oligarquías de las que las élites estatales no podían prescindir completamente, produjo la aparición de una serie de limitaciones políticas. Los Estados debían llegar a acuerdos con estas oligarquías y sus instituciones urbanas, lo que en la mayoría de las ocasiones implicó su incorporación a la estructura de poder nacional y a las tareas de gobierno. Puede decirse que este resultado era el más probable, pues las élites estatales no podían ejercer su dominación unilateralmente, razón por la que debían contar con el consentimiento de grupos de súbditos que poseían los medios suficientes como para inhibir el funcionamiento del gobierno, aunque no los necesarios como para derrocarlo (BLOCKMANS, 1978). De esta forma la red de ciudades impidió una concentración excesiva del poder político dentro de cada país al requerir el consentimiento de los gobernados.

Un ejemplo de lo antes expuesto es el de los Países Bajos a principios del s. XVI, cuando el emperador Carlos V delegó la responsabilidad del cobro y reembolso de la deuda en los Estados Generales neerlandeses a los que autorizó a emitir anualidades garantizadas por nuevos impuestos (TRACY, 1990, pp. 114-146; HART, 1993). Este acontecimiento es considerado el origen del sistema de crédito público moderno que da cuenta del papel de las ciudades a la hora de financiar la política exterior de los monarcas (HUI, 2011, pp. 143-144), además de reflejar el peso político que

alcanzaron con su participación en las tareas de gobierno. Un ejemplo más de la importancia de las ciudades es el papel estratégico de la banca genovesa a la hora de adelantar fondos a los Habsburgo, y sin la cual difícilmente Carlos V hubiera conseguido reunir unos ejércitos de 150.000 efectivos, la mayor fuerza militar creada desde la época del imperio romano (Parker, 1990). Sin embargo, cuando Felipe II accedió al trono y decidió aumentar los impuestos en los Países Bajos, rompiendo así el sistema que había establecido su padre, desató la Guerra de los Ochenta Años que precipitó la decadencia del imperio y concluyó con la independencia de las Provincias Unidas.

El peso político de las ciudades se concretó en la preservación y desarrollo de instituciones de origen medieval y de carácter representativo, las cuales sirvieron para contrarrestar y limitar el poder de los soberanos. Las ciudades tuvieron su correspondiente parcela política en estas instituciones como fueron los Estados Generales y los parlamentos regionales en Francia. Algo similar a esto lo encontramos en Castilla con las Cortes, en Alemania con la Dieta, etc. Las condiciones geopolíticas de Europa occidental, con su red de ciudades y la fragmentación en Estados, favorecieron un escenario complejo marcado por múltiples interacciones e inputs que afectaban al proceso político como tal, y en el que las decisiones dejaron de circunscribirse de forma exclusiva a una élite despótica y completamente aislada de la sociedad como sucedía, por ejemplo, en los sistemas imperiales (McFarland, 1969). Puede decirse, entonces, que las ciudades jugaron un papel relevante en el desarrollo constitucional de los Estados europeos, lo que posteriormente se concretó en formas de gobierno representativo (Downing, 1992, pp. 27-30).

A tenor de lo antes expuesto, la limitación del poder del Estado sentó las bases para la creación de una sociedad pluralista. Esto ocurrió en la medida en que fueron establecidas las condiciones que posteriormente posibilitaron que diferentes actores dentro de un mismo país manifestasen su oposición a las políticas gubernamentales. La autonomía de las ciudades y la integración de sus respectivas oligarquías en las instituciones estatales también abrió el camino a la presencia de una pluralidad de intereses en los procesos decisorios, lo que más tarde originaría una situación de poliarquía en la que el poder está repartido entre muchas personas a diferencia de los regímenes absolutistas (Dahl, 1971). En este sentido, las ciudades avanzaron un escenario en el que el poder no sólo está distribuido entre una gran cantidad de actores que participan en la elaboración de políticas públicas, sino que esa porción de poder que ostentan es por derecho propio, a través de instituciones independientes y no por la voluntad del gobernante (Gourevitch, 1978, p. 902; Wesson, 1978, p. 6).

Por otro lado, la red urbana europea estableció otra limitación del poder del Estado en el plano internacional al contribuir al mantenimiento de la fragmentación geopolítica en la medida en que ningún Estado logró absorber completamente esta red dentro de su territorio, de manera que permaneció dispersa entre diferentes países que la integraron en mayor o menor grado en sus propias estructuras de poder para fortalecerse en la esfera exterior. Gracias a esto, los nacientes Estados modernos se dotaron de una base económica y fiscal con la que pudieron costear sus instrumentos de dominación, y sobre todo un poder militar creciente para hacer frente a los desafíos internacionales para, así, sobrevivir en un entorno hostil y competitivo.

7. La red de universidades

La red urbana europea favoreció la competición en el terreno económico, político y también tecnológico e intelectual. En estos dos últimos ámbitos se produjeron importantes avances a partir del final de la Edad Media. Esto se explica por las condiciones sociales favorables para la producción e intercambio de conocimiento que se generaron junto a la formación de ciudades en este periodo. La aparición de una importante y extensa red de universidades, auspiciada por la Iglesia a través de sus autoridades eclesiásticas en las ciudades, impulsó la competición en el terreno intelectual, y consecuentemente la creatividad y la innovación al agrupar a decenas de miles de estudiantes (Rashdall, 1929, VI, pp. 559-601; Walsh, 1970; Schevill, 1936).

Durante la primera mitad del s. XIII aparecieron multitud de universidades a lo largo de toda Europa occidental (Fig. 6). Este proceso alcanzó su apogeo en el Renacimiento, lo que coincidió con el momento en el que Italia fue el centro cultural de Europa, hecho que tampoco impidió que Francia, a través de la universidad de París, desempeñase un papel relevante a nivel intelectual y cultural (Haskins, 1965; Ridder-Symoens, 2003, I y II). De hecho, puede constatarse que el renacimiento intelectual de Europa occidental coincidió con la aparición de las principales universidades (Randall, 1954). Esta situación fue en gran medida consecuencia de cambios que se produjeron en el terreno cultural e intelectual gracias a unas condiciones propicias creadas por la red urbana europea.



FIG. 6/ **Ciudades universitarias medievales. Las divisiones políticas corresponden a 1490**

Fuente: (RIDDER-SYMOENS, 2003, I, p. 68)

No hay que olvidar que figuras como Bernardo de Chartres (s. XII), con su racionalismo, contribuyó a la posterior emancipación del pensamiento de la tutela de la religión. Asimismo, el pensamiento científico tiene en Guillermo de Conches (1090-1154) un precursor, mientras que las aportaciones de Roger Bacon (1219/1220-1292) fueron muy importantes en lo que respecta a la experimentación, medida y poder sobre la naturaleza a través de la ciencia. Pese a los impedimentos inherentes a un mundo en el que la religión y la Iglesia conservaban una gran influencia, se produjeron progresos intelectuales y tecnológicos gracias a la formación de un pensamiento que cuestionaba las verdades heredadas del pasado, lo que estuvo unido a incipientes herejías que aparecieron en las ciudades (COULTON, 1930).

La aparición de la red de universidades europea fue importante para el pensamiento y el desarrollo del saber pues con ella nació una comunidad de eruditos a nivel europeo. Ciertamente la Iglesia había creado escuelas, desarrollado la filosofía y ejercido el patronazgo de ciertas tradiciones intelectuales, además de haber constituido un importante depósito de aprendizaje que tenía lugar en las universidades. En este sentido la Iglesia contribuyó a dotar de cierta cohesión a la vida intelectual que se desarrolló en estos espacios (HALL, 1954). Sin embargo, el

Renacimiento, junto a la invención de la imprenta, impulsó la publicación de libros y la difusión del conocimiento, hecho que facilitó el desarrollo de la ciencia. Se produjo, entonces, un intenso, fructífero y prolongado intercambio de conocimientos en el seno de la comunidad de eruditos europea que orbitaba en torno a las universidades radicadas en las principales urbes de esta área geográfica, lo que se refleja en las más de 1.700 imprentas repartidas en 300 ciudades y, sobre todo, en la publicación en el s. XVI de 40.000 ediciones que equivalen a entre 15 y 20 millones de volúmenes (Hay, 2004; Hall, 2004).

En cualquier caso, el desarrollo de las universidades fue posible en gran medida gracias a su desvinculación de los poderes eclesiásticos y seculares. Prueba de esto es que en 1213 el canciller de la universidad de París, delegado del obispo, perdió el privilegio de autorizar para enseñar, y en 1219 perdió sus últimas prerrogativas. La sangrienta gran huelga de 1229-1231 dejó a la universidad fuera de la jurisdicción episcopal, y posteriormente el rey de Francia reconoció su independencia. En Oxford el canciller, inicialmente designado por el obispo de Lincoln, terminó siendo elegido por la universidad dejando así de ser un funcionario al servicio del obispado. Durante la primera mitad del s. XIII fue reconocida la independencia de esta universidad por la corona inglesa. Mientras que en Bolonia el canciller desempeñó funciones de carácter honorífico, a lo que hay que sumar los conflictos que la universidad mantuvo con las autoridades de aquella ciudad, alcanzando su autonomía en 1321 después de una serie de luchas seguidas de huelgas (Le Goff, 1990, pp. 72-74). La autonomía de estos centros intelectuales y culturales hizo posible la competición entre distintas ideas y estilos, que es lo que generó una estimulación mutua entre grupos independientes que interactúan entre sí y que intercambian puntos de vista, saberes, información, etc.

La existencia de una gran multitud de universidades que sirvieron de núcleos para el desarrollo del pensamiento y del saber, con sus correspondientes aplicaciones en el plano tecnológico y económico, generó numerosas y variadas interacciones que crearon un entorno intelectualmente fértil al no existir un único centro encargado del desarrollo de la actividad cultural e intelectual. Sin duda esto facilitó la emergencia de la racionalidad como nuevo criterio a la hora de confrontar y contrastar los distintos puntos de vista, lo opuesto a los sistemas políticos en los que el poder establecido impone un régimen de verdad y una ortodoxia que impide el progreso cultural y tecnológico, pues la actividad intelectual queda enclaustrada en un marco ideológico prefijado (Foucault, 1995, p. 143). Esta es una diferencia importante con respecto a los imperios chino y otomano pues, tal y como Lang apunta (1997), la existencia de nodos de investigación hace más probable el progreso intelectual, científico, tecnológico, etc. Gracias a este entorno intelectual en Europa fue posible la revolución científica (Gascoigne, 1990).

Asimismo, hay que constatar la interrelación que se dio entre el surgimiento de las universidades y la formación de una sociedad pluralista, lo que está unido, también, a la existencia de una red de intelectuales a nivel europeo. Esto es debido a que no es factible una sociedad pluralista sin que exista al mismo tiempo un ámbito cultural en el que se desarrolle el debate de ideas. Así, la presencia de una red de universidades significó la ausencia de un único centro emisor de ideas capaz de controlar monopolísticamente la producción y el intercambio de conocimiento, información, ideas, experiencias, etc. La autonomía de las universidades facilitó la competición entre diferentes ideas y estilos, lo que produjo la estimulación mutua entre grupos independientes que interactuaban entre sí. Todo esto contribuyó a la formación de un espacio público en el que comenzó a desarrollarse el debate entre intelectuales, y que impulsó al mismo tiempo la innovación. El dinamismo intelectual y cultural que las universidades aportaron desarrolló y mantuvo la pluralidad en el ámbito del saber. Si alguien expresaba un punto de vista discordante con las autoridades, siempre podía desplazarse a otro país que estuviese dispuesto a acogerle. En este sentido, el pluralismo fue antes un fenómeno europeo que nacional o local, a pesar de que comenzó a ser una realidad incipiente de forma temprana en algunos lugares como Países Bajos, y en diferente medida Inglaterra. Sólo posteriormente, con la superación de los regímenes absolutistas, el pluralismo llegó a ser también un fenómeno nacional en el que las personas no eran perseguidas por expresar un punto de vista intelectual o político discordante con el de las autoridades.

No existió un control monopolista de la producción de literatura como tampoco del conocimiento. La creatividad e innovación fueron posibles en el contexto geopolítico de la red de universidades que emergió junto a la red de ciudades europea. En la medida en que la fragmentación geopolítica se mantuvo, la dispersión de la producción de conocimiento y el intercambio de ideas e información fue posible y fructífero, lo que impulsó el surgimiento de la ciencia moderna, y con ella la aparición de una serie de innovaciones tecnológicas que tuvieron repercusión en el campo económico y militar, y que dotaron a las potencias europeas de una superioridad estratégica frente a sus rivales no occidentales.

8. Conclusiones

Los principales factores que explican la influencia de la red urbana europea en el auge de Occidente son, a tenor de lo antes expuesto, de tres tipos diferentes. Por un lado están los factores económicos, pues la red urbana europea conllevó una dispersión de la riqueza que impidió que se formase una entidad política que la monopolizase y que, de este modo, pudiese apuntalar su poder político-militar a escala europea para someter al resto de las unidades políticas. La existencia de múltiples núcleos urbanos interconectados a través de sus mutuas relaciones comerciales, y que al mismo tiempo se encontraban ubicados en diferentes jurisdicciones políticas, contribuyó a impulsar la competición económica y, en diferente medida, también fiscal entre los distintos Estados. De este modo la dispersión de la riqueza fue en última instancia una limitación política al poder de los Estados, lo que mantuvo la fragmentación del espacio geopolítico y las condiciones de competición y hostilidad mutua.

Por otro lado, están los factores políticos. Los Estados vieron limitado su poder al tener que negociar con las oligarquías urbanas la financiación de las campañas militares y la política exterior de los soberanos. La contrapartida de estos procesos era la realización de concesiones a estas oligarquías, lo que en muchas ocasiones suponía la afirmación de su autonomía, o incluso su incorporación a las tareas de gobierno por medio de instituciones representativas. Paradójicamente esto fortaleció a largo plazo a los nacientes Estados modernos a pesar de suponer una limitación de su poder a nivel inmediato, pues desde entonces los soberanos contaron con la colaboración de las oligarquías urbanas y de otros potentados locales. Estos grupos sociales fueron incorporados a las estructuras de poder estatales, y al mismo tiempo se produjo una vinculación de sus intereses con los del propio Estado. La consecuencia de esto fue el mantenimiento de la fragmentación geopolítica, y con ella el entorno competitivo que definió al incipiente sistema internacional europeo.

En otro lugar están los factores culturales. Su relevancia radica en el hecho de que el intercambio de información, conocimientos, ideas, experiencias, etc., sirvió para el progreso intelectual, cultural y científico que redundó, asimismo, en el progreso tecnológico en la esfera militar y económica. La red de universidades europea fue un foco de investigación y aprendizaje muy importante gracias precisamente a la autonomía de la que gozaron en el marco de la red urbana en la que apareció. Esto contrasta con otros lugares como China donde, como acertadamente señala Qian (1985), la ausencia de fragmentación política impidió unas condiciones sociopolíticas que favorecieran el pluralismo, lo que, a su vez, impidió la crítica, el debate, la competición creativa y la innovación. Por el contrario, en Europa occidental sí se dieron esas condiciones que favorecieron la innovación, lo que proveyó de una superioridad estratégica a las potencias europeas frente a sus rivales no occidentales.

La dispersión de la riqueza material, del poder político y de la producción de cultura y conocimiento está unida a la influencia de la geografía como factor condicionante en la medida en que la red urbana europea del final de la Edad Media estaba dispersa y era lo suficientemente extensa como para impedir que una sola entidad política tuviese su entero control. Gracias a esa dispersión geográfica del poder político, de la riqueza y de la cultura, se mantuvo la competición entre países con la introducción, a su vez, de distintas innovaciones en el ámbito político mediante nuevas formas de gobierno; en el terreno económico con nuevas formas de generar riqueza; y en el ámbito cultural e intelectual con la producción de conocimiento y el desarrollo de nuevas ideas. Todo esto convergió en la competición militar entre potencias, lo que se tradujo en carreras de armamentos y revoluciones militares que conllevaron la introducción de importantes innovaciones en el transporte y en el modo de preparar y hacer la guerra. Tal y como Paul Kennedy señala, todos los Estados tenían la posibilidad de lograr acceso a las nuevas técnicas militares, con lo que nadie consiguió una ventaja decisiva sobre los demás (Kennedy, 2013, p. 54). De este modo, la competición intereuropea permitió a los Estados europeos alcanzar la superioridad militar con la que Occidente dominó el mundo (Vidal, 2021).

9. Bibliografía

Abulafia, D. (1987): Asia, Africa and the Trade of Medieval Europe. En M. M. Postan & E. Miller (Eds.), *The Cambridge Economic History of Europe* (pp. 402-473), Cambridge, Cambridge University press, Vol. 2.

Abu-Lughod, J. (1989): *Before European Hegemony: The World System A.D. 1250-1350,* Nueva York, Oxford University Press.

Acemoglu, D. & Robinson, J. C. (2015): *Por qué fracasan los países,* Barcelona, Booket.

Agnew, J. & Corbridge, S. (1995): *Mastering Space. Hegemony, Territory and International Political Economy*, Londres, Routledge.

Anderson, P. (1974): *Lineages of the Absolutist State,* Londres, Verso.

Andrade, T. (2016): *The Gunpowder Age,* Princeton, Princeton University Press.

Ashtor, E. (1978): Underdevelopment in the Pre-Industrial Era. *Journal of European Economic History,* 7(2-3), 285-310.

_____(1983): Le Proche-Orient au Bas Moyen-Âge. Une région sous développée. En A. Guarducci (Ed.), *Sviluppo e sottosviluppo in Europa e fuori d'Europa dal secolo XIII alla rivoluzione industriale,* Atti della "Decima settimana di studio," 7-12 aprile, 1978 (pp. 375-433), Firenze, Le Monnier.

Augoyat, A. (1860): *Aperçu historique sur les fortifications,* París, Ch. Tanera.

Baechler, J. (1975): *The Origins of Capitalism,* Oxford, Basil Blackwell.

Bairoch, P. (1985): *De Jéricho à México. Villes et économie dans l'histoire,* París, Gallimard

_____ & Baout, J. & Chévre, P. (1988): *La population des villes européennes de 800 à 1800,* Ginebra, Droz.

Becker, M. (1981): *Medieval Italy,* Bloomington, Indiana University Press.

Beeler, J. (1984): *Warfare in Feudal Europe, 730-1200*, Ithaca, Cornell University Press.

Beer, S. H. (1974): *Modern Political Development*, Nueva York, Random House.

Bisson, T. N. (1966): The Military Origins of Medieval Representation. *The American Historical Review,* 71(4), 1199-1218. https://doi.org/10.2307/1848584

Blockmans, W. P. (1978): A Typology of Representative Institutions in Late Medieval Europe. *Journal of Medieval History,* 4(2), 189-215. https://doi.org/10.1016/0304-4181(78)90005-2

Blum, J. (1971): The Internal Structure and Polity of the European Village Community from the Fifteenth to the Nineteenth Centuries. *Journal of Modern History*, 43(4), 541-576. https://doi.org/10.1086/240681

Bodde, D. (1991): *Chinese Thought, Society, and Science: The Intellectual and Social Background of Science and Technology in Pre-modern China,* Honolulu, University of Hawaii Press.

Brady, T. A. Jr. (1985): *Turning Swiss: Cities and Empire, 1450-1550,* Cambridge, Cambridge University Press.

Braudel, F. (1984): *Civilización material, economía y capitalismo, siglos XV-XVIII,* Madrid, Alianza, Vol. 1.

Brutzkus, J. (1943): Trade with Eastern Europe, 800-1200. *Economic History Review,* 13(1-2), 31-41. https://doi.org/10.2307/2590513

Cairo Carou, H. (1993): *Elementos para una geopolítica crítica de la guerra y la paz: la construcción social del conflicto territorial argentino-británico* [Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid]. https://eprints.ucm.es/id/eprint/4108/

Carretero Zamora, J. M. (1988): *Cortes, monarquía, ciudades: las Cortes de Castilla a comienzos de la época moderna (1476-1515)*, Madrid, Siglo XXI.

Carsten, F. L. (1964): *The Origins of Prussia*, Oxford, Clarendon Press.

Cipolla, C. (1965): *Sails and Empires: Technological Innovation and the Early Phases of European Expansion, 1400-1700,* Nueva York, Minerva.

Cosandey, D. (1997): *Le secret de l'Occident: Du miracle passé au marasme présent,* París, Arléa.

Coulton, G. (1930): *The Medieval Scene,* Cambridge, Cambridge University Press.

Cox, G. W. (2017): Political Institutions, Economic Liberty, and the Great Divergence. *The Journal of Economic History,* 77(3), 724-755. https://doi.org/10.1017/S0022050717000729

Crosby, A. (1986): *Ecological Imperialism: The Biological Expansion of Europe, 900-1900,* Cambridge, Cambridge University Press.

Cusack, T. R. & Eberwein, W. D. (1982): Prelude to War: Incidence, escalation and intervention in international disputes, 1900-1976. *International Interactions,* 9(1), 9-28. https://doi.org/10.1080/03050628208434588

D'Haenens, A. (1982): Manifestations d'une mutation. En G. Duby & R. Mantran (Dirs.), *L'Eurasie XI-XIIIe siècles* (pp. 9-67), París, Presses Universitaires de France.

Dahl, R. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition,* New Haven, Yale University Press.

Daly, J. (2014): *The Rise of Western Power: A Comparative History of Western Civilization,* Nueva York, Bloomsbury.

_____ (2015): *Historians Debate the Rise of the West,* Abingdon, Routledge.

Dawson, C. (1950): *Religion and the Rise of Western Culture,* Nueva York, Sheed and Ward.

De Roover, R. (1965): The Organization of Trade. En M. Postan, E. Rich & E. Miller (Eds.), *The Cambridge Economic History of Europe* (pp. 42-118), Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 3.

Deng, K. G. (1999): *The Premodern Chinese Economy Structural Equilibrium and Capitalist Sterility,* Londres, Routledge.

Diamond, J. (2009): *Armas, gérmenes y acero,* Barcelona, DeBolsillo.

Diffie, B. W. (1985): *Foundations of the Portuguese Empire, 1415-1580,* Minneapolis, University of Minnesota Press.

Dobb, M. (1947): *Studies in the Development of Capitalism,* Nueva York, International Publishers.

Dodds, K. & Atkinson, D. (Eds.) (2003): *Geopolitical Traditions: A Century of Geopolitical Thought*, Londres, Routledge.

Dodds, K. (2005): *Global Geopolitics: A Critical Introduction*, Harlow, Pearson.

Dorpalen, A. (Ed.) (1966): *The World of General Haushofer. Geopolitics in Action,* Port Washington, Kennikat Press.

_____ (1982): *Geopolítica en acción. El mundo del Gral. Haushofer,* Buenos Aires, Pleamar.

Downing, B. M. (1992): *The Military Revolution and Political Change: Origins of Democracy and Autocracy in Early Modern Europe,* Princeton, Princeton University Press.

Droysen, G. & Andree, R. (1886): *Droysens Allgemeiner Historischer Handatlas in Sechsundneunzig Karten Mit Erläuterndem Text*, Bielefeld, Velhagen & Klasing.

Duby, G. (1974): *The Early Growth of the European Economy,* Londres, Weidenfeld and Nicolson.

Duffy, C. (1979): *Siege Warfare: The Fortress in the Early Modern World 1494-1660*, Londres, Routledge & Kegan Paul.

Elliot, B. & McCrane, D. (1982): *The City: Patterns of Domination and Conflict*, Londres, The Macmillan Press.

Elvin, M. (1973): *The Pattern of the Chinese Past,* Londres, Eyre Methuen.

Ennen, E. (1979): *The Medieval Town*, Ámsterdam, North-Holland Publishing.

Ferguson, N. (2012): *Civilización. Occidente y el resto,* Barcelona, Debate.

Fossier, R. (1989): *Enfance de l'Europe*, París, Presses Universitaires de France.

Foucault, M. (1995): *Un diálogo sobre el poder,* Barcelona, Altaya.

Foucher, M. (1991): *Fronts et frontières. Un tour du monde géopolitique,* París, Fayard.

Frank, A. G. (1970): *Latin America: Underdevelopment or Revolution: Essays on the Development of Underdevelopment and the Immediate Enemy,* Londres, Monthly Review Press.

_____ (1998): *Reorient: Global Economy in the Asian Age,* Berkeley, University of California Press.

Fraser, G. M. (1971): *The Steel Bonnets: The Story of the Anglo-Scottish Border Reivers,* Londres, Pan Books.

Friedman, D. R. (1977): A Theory of the Size and Shape of Nations. *Journal of Political Economy,* 85(1), 59-77. https://doi.org/10.1086/260545

Gascoigne, J. (1990): A Reappraisal of the Role of the Universities in the Scientific Revolution. En D.C. Lindberg & R.S. Westman (Eds.), *Reappraisals of the Scientific Revolution* (pp. 207-260), Cambridge, Cambridge University Press.

Gelderblom, O. (2013): *Cities of Commerce: The Institutional Foundations of International Trade in the Low Countries, 1250–1650,* Princeton, Princeton University Press.

Goody, J. (1996): *The East in the West,* Cambridge, Cambridge University Press.

Gourevitch, P. (1978): The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, 32(4), 881-912. https://doi.org/10.1017/S002081830003201X

Grabowsky, A. (1933): Das Problem der Geopolitik, *Zeitschrift für Politik*, (22), 765-802.

Gray, C.S. (2005): *Another Bloody Century: Future Warfare,* Londres, Widenfeld & Nicolson.

Guerlac, H. (1986): Vauban: The Impact of Science on War. En P. Paret (Ed.), *Makers of Modern Strategy: From Machiavelli to the Nuclear Age* (pp. 60-90), Princeton, Princeton University Press.

Hale, J. R. (1998): *War and Society in Renaissance Europe 1450-1620,* Guernsey, Sutton.

Hall, A. R. (1954): *The Scientific Revolution 1500-1800,* Londres, Longman Green.

____ (2004): Science. En G.R. Elton (Ed.), *The New Cambridge Modern History* (pp. 422-451), Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 2.

Hall, J. A. (1985): *Powers and Liberties: The Causes and Consequences of the Rise of the West,* Oxford, Basil Blackwell.

Hart, M. C't. (1993): *The Making of a Bourgeois State: War, Politics and Finance During the Dutch Revolt*, Manchester, Manchester University Press.

Haskins, C. H. (1965): *The Rise of Universities*, Ithaca, Cornell University Press,

Hay, D. (2004): Literature. En G.R. Elton (Ed.), *The New Cambridge Modern History* (pp. 401-421), Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 2.

Headrick, D. R. (1981): *The Tools of Empire: Technology and European Imperialism in the Nineteenth Century,* Oxford, Oxford University Press.

Heffernan, M. (1998): *The Meaning of Europe: Geography and Geopolitics,* Londres, Arnold.

Hegel, F. G. W. (1956): *The Philosophy of History,* Nueva York, Dover Publications.

Herlihy, D. (1974): Ecological Conditions and Demographic Change. En R.L. DeMolen (Ed.), *One Thousand Years: Western Europe in the Middle Ages* (pp. 3-43), Boston, Houghton Mifflin.

Hilton, R. (1973): *Bond Men Made Free: Medieval Peasant Movements and the English Rising of 1381*, Londres, Temple Smith.

Hintze, O. (1968): *Historia de las formas políticas,* Madrid, Revista de Occidente.

Hirschman, A. O. (1977): *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before its Triumph,* Princeton, Princeton University Press.

_____(1978): Exit, Voice, and the State. *World Politics,* 31(1), 90-107. https://doi.org/10.2307/2009968

Hobson, J. H. (2003): *The Eastern Origins of the Western Civilization,* Cambridge, Cambridge University Press.

Hodgson, M. G. S. (1993): *Rethinking World History: Essays on Europe, Islam, and World History,* Cambridge, Cambridge University Press.

Hohenberg, P. & Lees, L. H. (1985): *The Making of Urban Europe, 1000-1850,* Cambridge, Cambridge University Press.

_____(1995): *The Making of Urban Europe, 1000-1994,* Cambridge, Harvard University Press.

Huff, T. F. (1993): *The Rise of Early Modern Science: Islam, China, and the West,* Cambridge, Cambridge University Press.

Hui, V. T. B. (2011): *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe,* Cambridge, Cambridge University Press.

Huppert, G. (1999): *After the Black Death: A Social History of Early Modern Europe,* Bloomington, Indiana University Press.

Jones, E. L. (1982): *The European Miracle: Environments, Economics and Geopolitics in the History of Europe and Asia,* Nueva York, Cambridge University Press.

Jones, P. (2004): *The Italian City-State: From Commune to Signoria,* Nueva York, Clarendon Press.

Kamen, H. (1976): *The Iron Century: Social Change in Europe 1500-1660,* Londres, Cardinal.

Kennedy, P. (2013): *Auge y caída de las grandes potencias,* Barcelona, DeBolsillo.

Kristof, L. K. D. (1960): The Origins and Evolution of Geopolitics. *The Journal of Conflict Resolution*, 4(1), 15-51. https://doi.org/10.1177/002200276000400103

Lacoste, Y. (1985): Géographie, géopolitique et relations internationales. *Relations Internationales*, (41), 39-58.

Labib, S. (1974): Medieval Islamic Maritime Policy in the Indian Ocean Area. En Socieéteé Jean Bodin pour l'histoire comparative des institutions, *Les grandes escales. première partie, antiquite ́ et moyen-âge: 10e colloque d'histoire maritime* (pp. 225-241), Bruselas, Éd. de la Librairie encyclopédique.

Landes, D. (1998): *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are so Rich and Some So Poor,* Nueva York, W. W. Norton.

Lang, G. (1997): Structural Factors in the Origins of Modern Science: A Comparison of China and Europe. En S.T. Zepetnek & J. Jay (Eds.), *East Asian Cultural and Historical Perspectives* (pp. 71-96), Edmonton, University of Alberta.

Le Goff, J. (1979): *La Baja Edad Media,* Madrid, Siglo XXI.

_____(1988): *Medieval Civilization,* Nueva York, Basil Blackwell.

_____(1990): *Los intelectuales en la Edad Media,* Barcelona, Gedisa.

Le Roy Ladurie, E. (1979): *The Territory of the Historian,* Hassocks, The Harvester Press.

Lefebvre, H. (2013): *La producción del espacio,* Madrid, Capitán Swing.

Lenin, V. I. (1974): *El imperialismo, fase superior del capitalismo,* Madrid, Fundamentos.

Lopez, R. & Raymond, I. (1967): *Medieval Trade in the Mediterranean World,* Nueva York, W. W. Norton.

Lopez, R. S. (1976): *The Commercial Revolution of the Middle Ages, 950-1350*, Cambridge, Cambridge University Press.

Mallet, M. & Shaw, C. (2014): *The Italian Wars, 1494-1559: War, State and Society in Early Modern Europe*, Abingdon, Routledge.

Mamadouh, V. D. (1998): Geopolitics in the Nineties: One Flag, Many Meanings. *GeoJournal,* 46(4), 237-253. https://doi.org/10.1023/A:1006950931650

Mann, M. (1991): *Las fuentes del poder social, I,* Madrid, Alianza.

Maull, O. (1925): *Politische Geographie,* Berlín, Borntraeger.

McFarland, A. (1969): *Power and Leadership in Pluralist Systems,* Stanford, Stanford University Press.

McNeill, W. H. (1963): *The Rise of the West: A History of the Human Community,* Chicago, University of Chicago Press.

____ (1982): *The Pursuit of Power: Technology, Armed Force, and Society since A.D. 1000,* Chicago, University of Chicago Press.

Mearsheimer, J. J. (2014): *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton.

Meyer, J. (1981): *Les Capitalismes,* París, Presses Universitaires de France.

Mielants, E. (2008): *The Origins of Capitalism and the "Rise of the West",* Philadelphia, Temple University Press.

Miskimin, H. (1975): *The Economy of Early Renaissance Europe, 1300-1460*, Nueva York, Cambridge University Press.

Mokyr, J. (1990): *The Lever of Riches: Technological Creativity and Economic Progress*, Nueva York, Oxford University Press.

Montesquieu, C. (2012): *El espíritu de las leyes,* Barcelona, Ediciones Brontes.

Moore, R. I. (2003): *La primera revolución europea,* Barcelona, Crítica.

Morris, R. (1988): Northern Europe Invades the Mediterranean, 900-1200. En G. Holmes (Ed.), *The Oxford Illustrated History of Medieval Europe* (pp. 175-234), Cambridge, Cambridge University Press.

Morrison, I. (2016): *¿Por qué manda Occidente… por ahora?*, Barcelona, Ático de los libros.

Mumford, L. (2014): *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas,* Logroño, Pepitas de Calabaza.

Murayama, Y. (2000): Study of Urban Systems: Outcomes and Issues. En M. Murayama, *Japanese Urban System* (pp. 9-33). Dordrecht, Springer.

Needham, J. (1969). *The Grand Titration: Science and Society in East and West.* Londres, Allen & Unwin.

North, D. C. & Thomas, R. C. (1973): *The Rise of the Western World: A New Economic History,* Cambridge, Cambridge University Press.

Ó Tuathail, G. & Agnew, J. (1992): Geopolitics and Discourse: Practical Geopolitical Reasoning and American Foreign Policy. *Political Geography*, 11(2), 190-204. https://doi.org/10.1016/0962-6298(92)90048-X

Pagden, A. (2011): *Mundos en guerra. 2500 años de conflicto entre Oriente y Occidente,* Barcelona, RBA.

Painter, S. (1975): *The Rise of the Feudal Monarchies*, Ithaca, Cornell University Press.

Parker, G. (1990): *La revolución militar. Las innovaciones militares y el apogeo de Occidente 1500-1800,* Barcelona, Crítica.

_____ (1995): The "Military Revolution 1560-1660" - A Myth?. En C.J. Rogers (Ed.), *The Military Revolution Debate: Readings on the Military Transformation of Early Modern Europe* (pp. 55-93), Boulder, Westview.

_____ (2004): *Sovereign City: The City-State through History*, Londres, Reaktion Books.

Pirenne, H. (1952): *Medieval Cities: Their Origins and the Revival of Trade,* Princeton, Princeton University Press.

Pocock, J. G. A. (2002): Some Europes in their History. En A. Pagden (Ed.), *The Idea of Europe: From Antiquity to the European Union* (pp. 55-71), Cambridge, Cambridge University Press.

Poggi, G. (1978): *The Development of the Modern State,* Stanford, Hutchinson & Co.

Pomeranz, K. (2000): *The Great Divergence: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy,* Princeton, Princeton University Press.

Postan, M. M. (1975): *The Medieval Economy and Society,* Harmondsworth, Penguin Books.
Pounds, N. J. G. (1973): *An Historical Geography of Europe 450 B.C.-A.D. 1330,* Cambridge, Cambridge University Press.
_____ (2009): *An Historical Geography of Europe 1500-1840*, Cambridge, Cambridge University Press.
_____ & Ball, S. S. (1964): Core-Areas and the Development of the European States System. *Annals of the Association of American Geographers,* 54(1), 24-40. https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1964.tb00472.x
Pred, A. R. (1977): *City-Systems in Advanced Economies,* Londres, Hutchinson.
Qian, W. Y. (1985): *The Great Inertia: Scientific Stagnation in Traditional China,* Londres, Croom Helm.
Randall, J. (1954): *The Making of the Modern Mind,* Boston, Houghton Mifflin.
Rashdall, H. (1929): The Medieval Universities. En J. B. Bury (Ed.), *The Cambridge Medieval History* (pp. 559-601), Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 6.
Reynolds, S. (1986): *Kingdoms and Communities in Western Europe, 900-1300*, Oxford, Clarendon Press.
Ridder-Symoens, H. de (Ed.) (2003): *A History of the University in Europe,* Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 1 y 2.
Roberts, M. (1956): *Military Revolution, 1560-1660: An Inaugural Lecture Delivered Before the Queen's University of Belfast,* Belfast, M. Boyd.
Rokkan, S. (1975): Dimensions of State Formation and Nation-Building: A Possible Paradigm for Research on Variations within Europe. En C. Tilly (Ed.), *The Formation of National States in Western Europe* (pp. 562-600), Princeton, Princeton University Press.
Rörig, F. (1967): *The Medieval Town,* Berkeley, University of California Press.
Russell, J. C. (1972): *Medieval Regions and their Cities,* Newton Abbot, David & Charles.
Sardar, Z. (1977): *Science, Technology and Development in the Muslim World,* Londres, Croom Helm.
Sayer, A. (1979): Epistemology and Conceptions of People and Nature in Geography. *Geoforum,* 10(1), 19-44. https://doi.org/10.1016/0016-7185(79)90012-5
Scammel, G. V. (1981): *The World Encompasseed: The First European Maritime Empires c. 800-1650*, Berkeley, University of California Press.
Schevill, F. (1936): *History of Florence: From the Founding of the City through the Renaissance,* Nueva York, Harcourt Brace.
Schumann, R. (1986): *Italy in the Last Fifteen Hundred Years*, Lanham, University Press of America.
Sempa, F. P. (2002): *Geopolitics: from the Cold War to the 21st century,* New Brunswick, Transaction Publishers.
Sivard, R. L. (1986): *World Military and Social Expenditures*, Washington D.C., World Priorities.
Sivin, N. (1982): Why the Scientific Revolution Did Not Take Place in China – or Didn't It?. *Chinese Science,* 5, 45-66. https://doi.org/10.1163/26669323-00501006
Small, M. & Singer, J. D. (1982): *Resort to Arms. International and Civil Wars, 1816-1980*, Beverly Hills, Sage.
Southall, A. (1998): *The City in Time and Space,* Cambridge, Cambridge University Press.
Spruyt, H. (1996): *The Sovereign State and Its Competitors,* Princeton, Princeton University Press.
Storey, D. (2001): *Territory: the Claiming of Space*, Harlow, Pearson Education.
Tilly, C. (1975): Reflections on the History of European State-Making. En C. Tilly (Ed.), *The Formation of National States in Western Europe* (pp. 3-83), Princeton, Princeton University Press.
_____ (1992): *Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990,* Madrid, Alianza.
Tout, T. F. (1934): *The Collected Papers of Thomas F. Tout,* Manchester, Manchester University Press, Vol. 3.
Tracy, J. D. (1990): *Holland Under Habsburg Rule, 1506-1566: The Formation of a Body Politic*, Berkeley, University of California Press.
Tuma, E. (1979): *European Economic History,* Palo Alto, Pacific Book Publishers.
Udovitch, A. (1993): Market and Society in the Medieval Islamic World. En Centro italiano di studi sull'alto Medioevo. Settimane di studio, *Mercati e mercanti nell'alto Medioevo: l'area euroasiatica e l'area mediterranea* (pp. 767-798), Spoleto, Presso La Sede del Centro.
Urlanis, B. Ts. (1960): *Войны и народонаселение Европы*, Moscú, Издательство социально-экономической литературы.
Van Evera, S. (1999): *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, Ithaca, Cornell University Press.
Vaubel, R. (2008): A History of Thought on Institutional Competition. En A. Bergh & R. Hijer (Eds.), *Institutional Competition* (pp. 29-66), Cheltenham, Edward Elgar.
Vicens Vives, J. (1981): *Tratado general de geopolítica. El factor geográfico y el proceso histórico,* Barcelona, Editorial Vicens-Vives.
Vidal de la Blache, P. (1911): Les genres de vie dans la géographie humaine. *Annales de géographie*, (112), 289-304. https://doi.org/10.3406/geo.1911.7312
Vidal Pérez, E. (2020). *Auge y hegemonía mundial de Occidente (s. XV-XXI): un enfoque geopolítico*. [Tesis doctoral, Universidad del País Vasco]. https://addi.ehu.es/handle/10810/50378
_____ (2021): Fragmentación geopolítica y equilibrio de poder en el auge de Occidente. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales,* (42), diciembre. http://dx.doi.org/10.17103/reei.42.05
Volz, W. (1925): Lebensraum und Lebensrecht des deutschen Volkes. *Deutsche Arbeit*, (24), 169-174.
Vries, J. De (1984): *European Urbanization, 1500-1800,* Cambridge, Harvard University Press.
Waley, D. (1969): *The Italian City-Republics,* Nueva York, McGraw-Hill.

Wallerstein, I. (1974): *The Modern World System,* Nueva York, Academic Press.
_____ (2000): *The Essential Wallerstein,* Nueva York, The New Press.
Walsh, J. (1970): *The Thirteenth, Greatest of Centuries,* Nueva York, AMS Press.
Waltz, K. (1979): *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley.
Weaver, J. C. (2006): *The Great Land Rush and the Making of the Modern World, 1650-1900,* Montréal, McGill-Queens University Press.
Weber, M. (1958): *The City*, Nueva York, Free Press.
Werveke, H. van (1963): The Rise of the Towns. En M. Postan & E. Rich & E. Miller (Eds.), *The Cambridge Economic History of Europe* (pp. 3-41), Cambridge, Cambridge University Press, Vol. 3.
Wesson, R. G. (1978): *State Systems: International Pluralism, Politics and Culture,* Nueva York, The Free Press.
White, L. (1962): *Medieval Technology and Social Change,* Londres, Oxford University Press.
Wickham, C. (1981): *Early Medieval Italy: Central Power and Local Society, 400-1000*, Londres, Macmillan.
Wilson, K. & Van der Dussen, J. (Eds.) (1995): *The History of the Idea of Europe*, Milton Keynes, Open University.

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 545-562
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.2

CC BY-NC-ND

Derecho a la ciudad: ¿solo para la ciudad?

Ana Rosa Aguilera-Rodríguez

Coordinadora de la carrera de Derecho. Universidad de Las Tunas, Cuba

Resumen: Con el objetivo de fundamentar que el derecho a la ciudad no es exclusivo para los que habitan la ciudad, con trascendencia favorable a la seguridad jurídica de todas las personas, en cuanto al disfrute de lo que representa la ciudad, con independencia del asentamiento humano en el que se encuentren, se realiza este artículo científico. La revisión bibliográfica es la técnica investigativa empleada, junto a algunos de los métodos de uso más frecuente tanto en investigaciones científico- teóricas en general como en las investigaciones jurídicas. A partir del análisis del vínculo de este derecho con el hábitat y la urbanización, aludiéndose a determinados rasgos que identifican a las ciudades y a los asentamientos humanos rurales; así como de la referencia a los elementos que lo configuran, se concluye sobre la posibilidad de su extensión y aplicación a todos los asentamientos humanos.

Palabras clave: Hábitat; Asentamientos humanos; Urbanización; Ciudad.

Right to the city: only for the city?

Abstract: With the aim of establishing that the right to the city is not exclusive to those who inhabit the city, with favorable significance to the legal security of all people, in terms of the enjoyment of what the city represents, regardless of the human settlements in which they are located this scientific article is carried out. The bibliographic review is the investigative technique used, together with some

Recibido: 24.08.2021; Revisado: 6.02.2022.
Correo electrónico: rosana@ult.edu.cu ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7241-5083

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

of the most frequently used methods both in scientific-theoretical research in general and in legal research. From the analysis of the link of this law with the habitat and urbanization, alluding to certain features that identify cities and rural human settlements; as well as the reference to the elements that make it up, it is concluded on the possibility of its extension and application to all human settlements.

Keywords: Habitat; Human settlements; Urbanization; City.

1. Introducción

Resulta significativo cuánto una visión integral del territorio propicia que los asentamientos humanos en general sean cada vez más sostenibles[1], además de garantizar "una correcta convivencia entre los tan variados como numerosos usuarios" (Martín-Retortillo, 2014: p. 14). En ese tenor, desde el Derecho se ofrecen alternativas que a partir de lo que implican, coadyuvan a orientar las voluntades de cambio en aras de su concreción; entre ellas, un lugar relevante lo adquiere el derecho a la ciudad (Tarbuch, 2016: p. 37). Múltiples razones sostienen la loabilidad de su regulación jurídica, destacándose justamente, su posibilidad de erigirse en respuesta pertinente (Correa, 2010: p. 38) respecto a cómo percibir tales asentamientos, sobre todo, en función de lograr un "desarrollo urbano integrado y sostenible de las zonas urbanas y rurales" (Sanz, 2020: p. 4).

Se trata de un derecho que ante la superación conceptual y antagonismo formal de los términos urbano-rural (Limonad & Monte-Mór, 2012), devela que el disfrute de lo que representa la ciudad no es exclusivo de los que habitan en ella, sino que debe extenderse también a los asentamientos humanos en general (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2006); máxime, si se tiene en cuenta que, como asevera Parejo, se aprecia actualmente "la dilución de los límites de lo urbano por avance desigual de éste en el mundo rural circundante, con creación en su caso, de un espacio rururbano…" (Parejo, 2020: p. 15).

Su génesis se ubica a finales de la década de los años 60, del siglo XX, gracias a la obra del francés Henry Lefebvre; no obstante, su mayor esplendor lo alcanza en la presente centuria. Aunque sus orígenes radican en mayor medida en el campo de la sociología y la filosofía, al presente se constata su proceso de incorporación en el marco jurídico de algunos países en el mundo. Desde Lefebvre al presente, disímiles son las perspectivas con las que se aborda el derecho a la ciudad, determinándose como posiciones más relevantes: una utópica, para la que implica una herramienta de lucha y acción colectiva vital para conquistar transformaciones sociales, económicas y políticas trascendentales; los que niegan la posibilidad de su reconocimiento; y una pragmática, que considera como avance de sumo valor su reconocimiento jurídico, al tratarse de un instrumento que permite exigirlo al Estado.

Tomando como base esta última, y sin obviar que se encuentra en permanente construcción colectiva, se define en este artículo, como aquel en virtud del cual a sus titulares les asiste el derecho a usar y disfrutar los recursos urbanos en asentamientos humanos caracterizados por ser sostenibles, así como a participar en la producción de los mismos de manera inclusiva, todo sobre la base de la dignidad humana, la justicia social, la equidad, la igualdad y la solidaridad.

Cada vez el derecho a la ciudad es más admitido. Con carácter creciente, se constatan los movimientos sociales, organizaciones de toda índole y redes[2], que lo respaldan y se esfuerzan para que su contenido se aplique verdaderamente (Matossian, 2016: 88). No obstante, su apreciación varía desde las diferentes regiones del mundo. En Europa, por ejemplo, se promueven varios textos jurídicos y documentos políticos

[1] Este es un concepto multidimensional que involucra lo ambiental, lo económico y lo social.

[2] Entre los movimientos sociales, uno de los ejemplos más representativos es el Movimiento de Reforma Urbana de Brasil. Cabe mencionar también a la ONU–Hábitat, como uno de los organismos que más ha contribuido a reforzar el uso del concepto del derecho a la ciudad en un contexto de fuertes cambios sociales, y propone gestiones urbanas más democráticas y participativas con miras a la reducción de las fracturas urbanas. En cuanto a las redes, especial relevancia adquiere *Habitat Internacional Coalition* (HIC), red global de movimientos sociales, organizaciones y personas que, en más de cien países, en el sur y en el norte, luchan por la aplicación del derecho a un lugar donde vivir en paz y dignidad. También son significativas las redes *Ciudades para tod@s* y CLACSO; la primera, se dedica a las experiencias prácticas del derecho a la ciudad con relación a los puntos más relevantes en las discusiones en torno a este concepto; la segunda, cuenta con el grupo "Desigualdades Urbanas", integrado por investigadores de distintas latitudes, cuya atención se enfoca en el espacio urbano como dimensión relevante para comprender las lógicas de producción y reproducción de las desigualdades.

dirigidos a mejorar la calidad de vida de las personas en las ciudades; son relevantes los debates del Consejo de Europa (CoE)[3], órgano al que se debe la producción de los diferentes textos jurídicos[4] que marcan el inicio del proceso de reconocimiento de las ciudades como actores claves del sistema democrático (García Chueca, 2016: p. 145). En América, algunos países lo usan como elemento inspirador de los procesos de reforma urbana acometidos, logrando, en determinados casos, a través de la movilización popular, la incorporación de este derecho a la constitución nacional o a alguna forma legislativa estratégica para el desarrollo de la ciudad (Ziccardi, 2018: p. 26). Por su parte, en África, región cuyos asentamientos informales evidencian una exclusión profundamente arraigada (Huchzermeyer, 2014: p. 85), se mantiene como una bandera política reivindicada por los movimientos sociales y las organizaciones de base.

De ese modo, se verifica cómo en algunos países tiene consagración en sus Leyes Supremas, como ocurre en los casos de Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2008: Art. 31) y la ciudad de México, en México (Asamblea Constituyente la ciudad de México, 2017: Art.12). En leyes ordinarias, tiene expreso respaldo jurídico en Brasil (Congreso Nacional, 2001); Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador, 2016: Art. 5); Argentina (Senado & Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires, 2013: Art.11) y México (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2016: Art. 4).

Igualmente es preciso tener en cuenta, que una amplia gama de disposiciones de carácter no vinculante, tienen un valioso protagonismo en la estructuración de este derecho y en la determinación de los caracteres que lo definen. En ese rigor, vale mencionar la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000); la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (ONU-Hábitat, 2005); la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2006); la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010); la Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011) y la Carta de Derechos Humanos de Gwangju (2012). Como aspecto común, se destaca en ellas la finalidad de aunar los principales avances y esfuerzos que se realizan a nivel global, en pos de que el derecho a la ciudad alcance un respaldo adecuado en el ordenamiento jurídico internacional.

Al ahondar en los componentes que integran este derecho, también se constata su tributo a la concepción de los asentamientos humanos en general como bienes comunes que deben ser compartidos y beneficiar a todos los miembros de la comunidad. Estos se encuentran en plena correspondencia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible y con la Nueva Agenda Urbana (ONU-Hábitat, 2015). Esencialmente se determinan como tales: la no discriminación, igualdad de género, inclusión, participación, accesibilidad y asequibilidad, espacios y servicios públicos de calidad, economías diversas e inclusivas y vínculos urbano-rurales.

Se constata en la actualidad una ordenación territorial que, como refiere Sanz (2020: p. 12), no siempre evita las problemáticas que se presentan por la falta de cohesión territorial, que a la vez, trae consigo despoblamiento rural (García Álvarez & al., 2020: p. 298). Se verifica también, que las políticas públicas encaminadas al logro de tal cohesión, destacan por no tener sistematicidad y ser muy desiguales (Parejo, 2015: p. 222). Todo ello atenta contra la necesaria interdependencia que debe existir entre las ciudades y sus áreas periurbanas y rurales, donde no se obvie la articulación integrada del territorio.

Con la aplicación del derecho a la ciudad se puede contribuir a restablecer el nexo existente entre el campo y la ciudad, donde se consideren de manera integral e integrada, sin que se confundan uno con el otro, en función de lograr un gobierno eficaz en el territorio (Vaquer, 2018: p. 154). Con ello se está también en consonancia con el Objetivo 11 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, encaminado al logro de ciudades y asentamientos humanos más inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ONU-Hábitat, 2016) y mucho más con lo que especifica en uno de sus apartados: “Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional” (ONU-Hábitat, 2016: subapartado 11.a).

[3] Organización intergubernamental creada después de la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de velar por los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho en el continente europeo.

[4] En ese tenor, entre los textos más notables desde el punto de vista del derecho a la ciudad, se encuentran: la Carta Europea de Autonomía Local, de 1985; el Convenio para la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local, de1992; la Carta Urbana Europea, de 1992 y la Carta Urbana Europea II, del 2008. En estos dos últimos documentos, es donde se hace la primera mención explícita al derecho a la ciudad, aunque no de manera profunda.

El tema que se aborda en el presente artículo no resulta inédito; sin embargo, puede admitirse como poco tratado y de escaso conocimiento teórico-práctico, sobre todo desde las Ciencias Jurídicas. Ello determina su actualidad, novedad y pertinencia. El objetivo se centra en fundamentar que el derecho a la ciudad no es exclusivo para los que habitan la ciudad, con trascendencia favorable a la seguridad jurídica de todas las personas, en cuanto al disfrute de lo que representa la ciudad, con independencia del asentamiento humano en el que se encuentren.

En aras de su cumplimiento, se valora este derecho desde el vínculo que tiene con el hábitat y la urbanización, puntualizándose en determinados rasgos que identifican a las ciudades y a los asentamientos humanos rurales, con el propósito de sostener cómo es preciso establecer una "nueva relación campo-ciudad para contribuir a paliar la crisis ecológica global y reconciliar al hombre con la naturaleza" (Izquierdo, 2019). Se abordan también los elementos que configuran este derecho, fundamentalmente su objeto, contenido esencial, sus sujetos activos y garantías; desde ellos, se demuestra la posibilidad de su extensión y aplicación a todos los asentamientos humanos.

2. Metodología

En armonioso complemento, son empleados diversos métodos y técnica investigativa, los que coadyuvan a la consecución del objetivo propuesto. Dentro de los primeros, algunos, generales de las Ciencias Sociales, como el sociológico y el análisis-síntesis; otros, propios de las Ciencias Jurídicas, dentro de los que se encuentran el teórico- jurídico y el hermenéutico-jurídico.

A través del método sociológico, se aplican conceptos y técnicas que propician la obtención de datos, en aras de interpretar aspectos relacionados con el derecho a la ciudad y la concreción de su contenido en asentamientos humanos en general. Mediante el método de análisis- síntesis, se descomponen los elementos relacionados con el derecho a la ciudad, el hábitat, la urbanización y la ciudad, los que se integran a partir de sus interconexiones y contradicciones.

El método teórico- jurídico se utiliza como herramienta imprescindible, teniendo en cuenta que se trata de un tema doctrinalmente polémico. Su utilización es necesaria desde el inicio, ya que el análisis y la consulta de las fuentes bibliográficas constituyen el punto de partida para asumir posiciones y argumentos propios en torno al derecho a la ciudad y los aspectos abordados.

Con el hermenéutico-jurídico, se valora el significado del derecho a la ciudad en su nexo con el hábitat, la urbanización y la ciudad; así como, su interconexión con el contexto social en el que se desenvuelve. Todo ello facilita la interpretación de la realidad humana, en su vínculo con este derecho.

La revisión bibliográfica es la técnica investigativa utilizada. Tiene como fuente esencial, disposiciones jurídicas vigentes y algunos de los textos emanados de la amplia producción académica relativa al derecho a la ciudad, al hábitat, la urbanización y la ciudad.

3. Resultados

3.1. Hábitat, urbanización y derecho a la ciudad: sinergia e impactos

Comprender que el derecho a la ciudad, trasciende del disfrute de los derechos relativos a los recursos urbanos en los contextos citadinos a los distintos asentamientos humanos existentes, obliga a valorarlo desde su vínculo tan estrecho con el hábitat y la urbanización. Estos devienen aspectos que, a pesar de estar marcados por un carácter polisémico en lo referido a su concepción y alcance, como regularidad sirven de acicate para admitir su sinergia y los impactos que se generan desde ellos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (ONU, 1948: Art. 25.1), adoptada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, marca un momento importante en la evolución de lo que al presente se considera como hábitat. Entonces es considerado como el derecho al techo en condiciones de salubridad, para la satisfacción de las necesidades de protección, abrigo y descanso, entre otras. Sin embargo, el término resulta acuñado por Park (1915: pp. 577-612), en el ámbito sociológico de la ecología humana, aunque no alcanza entonces repercusión jurídica, como señala Luengo (2015: p. 34), hasta la promulgación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en 1966 (ONU, 1966).

En 1972, el tema del hábitat se incluye por primera vez en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano –conocida como Conferencia de Estocolmo. Más tarde,

en las cumbres mundiales[5] de Hábitat I (ONU-Hábitat, 1976: art. 8) y Hábitat II (ONU-Hábitat, 1996: art. 39), se amplía el término de techo por el de vivienda digna en asentamientos humanos sustentables, lo cual, además de reconocer la tenencia de la tierra para las mujeres y la infraestructura de servicios, contiene las condiciones adecuadas del entorno y la movilidad (García Vázquez, 2014: p. 56).

Con anterioridad al desarrollo del Hábitat III (ONU-Hábitat, 2016), momento en que alcanza una connotación mayor, ya el término adquiere paulatinamente un respaldo más sólido y evoluciona al punto de promover fehacientemente el derecho a la ciudad. Se respalda así la dimensión colectiva del derecho a la vivienda digna y de la obligación de los Estados de garantizar ya no sólo un techo; sino también, todo un entorno digno y apropiado como escenario para el desarrollo de los ciudadanos (Robledo, 2010: p. 210).

En concordancia con Giraldo & Torres (2004: p. 73), el hábitat es el espacio físico e imaginario en el que tiene lugar la vida humana, que se extiende más allá de la ocupación física de un territorio conformado por viviendas y entorno. Constituye el referente simbólico, histórico y social en el que se localiza el ser humano de manera multidimensional: política, económico-social y estético-ambiental, actuando complejamente en una cultura determinada.

A partir de lo referido, es evidente su vínculo con el derecho a la ciudad; téngase en cuenta que implica mucho más que el hecho de residir u ocupar un lugar, sino que las personas deben identificarse con ese lugar, hacerlo propio, pertenecer a él. Como asevera Jáuregui (2019: p. 40), el derecho a la ciudad se encuentra íntimamente relacionado al concepto de hábitat y de habitar, y con las problemáticas que existen en torno a él, entre ellas: exclusión, segregación, ocupación de áreas de riesgo y otras.

A la vez, el hábitat tiene un estrecho nexo con lo que se conoce como asentamiento humano o poblacional (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2006), entendido este como toda manifestación o presencia de personas con residencia fija en un lugar determinado, a partir del cual desarrollan sus actividades vitales. Constituye la expresión física del poblamiento y puede ser, según el nivel de concentración de las viviendas, de dos tipos: concentrado y disperso.

Contrario a los dispersos, los asentamientos humanos o poblacionales concentrados se reconocen como aquellos en los que existe una agrupación de quince o más viviendas habitadas o no de forma permanente, separadas entre sí no más de cincuenta metros, con un nombre que la identifique y linderos determinados que la diferencien de otra, que puede tener o no dentro de su estructura, instalaciones de servicio, producción, etcétera (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2006). Dentro de estos asentamientos se encuentran los urbanos y los rurales, ubicándose entre los primeros: las ciudades, los pueblos, los poblados y los caseríos o bateyes. Los rurales, por su parte, son todos los lugares con población residente de forma permanente que no clasifican como urbanos, los que en función del número y distancia que separa las viviendas que lo componen, pueden ser concentrados o dispersos (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2006).

De acuerdo con el asentamiento del cual se trate, así podrá hacerse referencia a un hábitat urbano o rural. En ello juega un papel preponderante el proceso de urbanización. Desde su propia etimología, que proviene del vocablo latino *urbi*, utilizado por los romanos para identificar el espacio geográfico ocupado densamente por los humanos (Capel, 2010), se entiende, en general, como algo que se corresponde con un proceso de transformación de los modos de utilización social del espacio, lo que afecta, según sus diversas modalidades, a la ciudad y al campo (Remy & Voyé, 1976: p. 9); todo ello sin dejar de tener en cuenta que las disímiles definiciones que se aportan sobre este término, dependen en alguna medida de la sociedad donde se utilice.

[5] Los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) celebran cada 20 años la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible. Se trata de un proceso cuya conducción está en manos del organismo principal de la ONU sobre desarrollo urbano, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, más conocido como ONU-Hábitat. Estos encuentros se convierten en ocasión para discutir lineamientos y definir acciones encaminados a fortalecer el compromiso político global en favor del desarrollo social ambientalmente sostenible, equilibrado y equitativo de pueblos, ciudades y otros asentamientos humanos, tanto rurales como urbanos, así como con el objetivo de garantizar un desarrollo urbano social y ambientalmente sostenible, equilibrado y equitativo. La primera conferencia, Hábitat I, se celebra en 1976 en Vancouver, Canadá. 20 años más tarde, en 1996, tiene lugar Hábitat II en Estambul, Turquía. Justo en 2016, en Quito, Ecuador, se desarrolla Hábitat III.

A los efectos de este artículo, se está contesте con lo expresado por Remy & Voyé (1976: p. 84), al admitirlo como ese proceso mediante el cual se transforma una relación con el espacio, sin que su vinculación con este sea unívoca, al poder ser utilizado este de manera diversa según las características sociales y culturales del grupo que lo ocupa.

Vale tener en cuenta que a través de la historia de la humanidad, cada vez es mayor la presencia de la urbanización; de hecho, actualmente se le reconoce como uno de los procesos más relevantes del Siglo XXI. Desde sus orígenes al presente, demuestra cuán significativo resulta para la conformación de los asentamientos humanos o poblacionales urbanos. Varios son los hitos trascendentales en él, que lo signan y determinan su curso; así puede citarse, la Revolución Industrial del siglo XVIII (Correa, 2010: pp. 34-35). Este hecho origina la emigración masiva de habitantes rurales hacia los nuevos centros industriales en busca de empleo y contribuye a que estos aumenten en cantidad y dimensiones (Giraldo & Torres, 2004: p. 57).

Las diferentes etapas que comienzan a tener lugar y que finalmente traen consigo el tránsito de la población urbana del 10% en la primera, el 30% en la segunda y el 50% en la tercera y actual, con el pronóstico, según cálculos estimados de la Organización de Naciones Unidas, que al transcurrir las primeras tres décadas del siglo XXI, seis de cada diez habitantes del planeta vivan en ciudades (Martínez, 2011: p. 4). En cada uno de estos períodos la urbanización deja su impronta en los distintos asentamientos humanos.

Para el análisis que centra este estudio, es preciso valorar cómo, aunque se hace más visible en las ciudades, no es este el único espacio físico en el que tiene lugar. Ello contribuye a soportar las nuevas interrelaciones establecidas entre lo urbano y lo rural, así como la estrecha relación entre el hábitat, la urbanización y los asentamientos humanos en general, con el derecho a la ciudad. Se sostiene la necesidad de construir la visión territorial bajo las implicaciones de la complementariedad, en las que se descomponga, como expresa Martínez Godoy "la imagen de la ruralidad agropecuaria, periférica y atrasada, y que en el concepto de espejo que a la ciudad se la vea como lo contrario" (2017: p. 171).

En este entramado, se plantean interrelaciones diferentes entre lo urbano y lo rural; en ello influyen la dinámica actual del mercado de empleo, las cadenas agroalimentarias globales, los procesos demográficos, entre otros que impactan en la estructura de la familia rural, y consecuentemente, contribuyen en la configuración de tejidos urbanos en los territorios rurales. De modo esencial, téngase en cuenta cómo expresan Limonad & Monte-Mór (2012): "…por una parte se defiende la urbanización de la sociedad y por otra, se afirma el surgimiento de una nueva ruralidad…". La urbanización tiene entre sus más fehacientes características que no solo propicia la movilidad geográfica de las personas y de los bienes, sino también de las ideas en torno a ellos, lo que tiene un impacto en la vida social del medio rural.

Así, es preciso añadir otros particulares que también genera este proceso, resultando los más connotados: estrechamiento del territorio, al facilitar, producto del aumento de la movilidad, las relaciones de este con otros cada vez más extensos y distantes entre sí; el contacto cada vez mayor del campo con la ciudad, al ser esta última un lugar al que un número considerable de personas accede a trabajar, a recibir instrucción docente en las enseñanzas superiores fundamentalmente, etcétera; las personas que viven en medios rurales, tienden a desvalorizar su propio medio, al suponer, por sus propias experiencias y por la información que reciben, que la vida en la ciudad sea más confortable que la vida rural, al proporcionar esta mayor proximidad y accesibilidad a los servicios y avances tecnológicos y por lo tanto a mejores condiciones de vida y de atención sanitaria (Tarbuch, 2016: p. 221); y la homogeneización parcial de las condiciones de vida de las ciudades y campos, a pesar de sus distinciones.

Es importante valorar que la urbanización no debe ser confundida con una simple oposición ciudad-campo (Remy & Voyé, 1976: p. 109). El desarrollo alcanzado en las disímiles sociedades, aun cuando no es homogéneo, por lo regular tiende a borrar las diferencias entre lo urbano y lo rural, lo que a la vez coadyuva a mover sus límites; empero, ello no implica que se desdibujen exclusivamente las diferencias entre las funciones que ciudad y campo tienen en la sociedad. La urbanización, como proceso de transformación, puede afectar a ambos escenarios, aunque no deja de reconocerse que es la ciudad el lugar privilegiado en que se manifiesta, lo que trae consigo que en mayor medida en esta, ocurra el acceso a todo lo positivo que el mismo entraña (Remy & Voyé, 1976: p. 149).

Este proceso implica la elevación de la esperanza de vida; mayor equidad de género; un aumento en los indicadores del crecimiento y diversificación de la economía; así como el perfeccionamiento en cuanto al acceso a servicios sociales elementales para la satisfacción de las necesidades. Por tanto, en consonancia con Giraldo (2009: pp. 21-22), es oportuno su adecuada gestión y planificación, en pos de contribuir a crear un desarrollo sostenible en todos los asentamientos humanos que existen.

En este artículo se coincide plenamente con Limonad & Monte-Mór (2012), quienes consideran que, aunque se aprecia una cierta hegemonía de lo urbano, es estimable la permanencia de la ruralidad, donde llama la atención la existencia de un campo re-significado, que por sus características no cuenta con los atributos físicos de la ciudad, pero que inevitablemente está impregnado y subsumido a lo urbano. Por tanto, al abordar el derecho a la ciudad, es preciso enfatizar que con el término ciudad, no existe en la denominación del derecho una coincidencia exclusiva en cuanto a lo que implica.

En atención a lo anterior, al referir el ya abordado concepto de derecho a la ciudad, no significa que este sea solo para la ciudad, sino para los disímiles asentamientos humanos en los que las personas que allí se encuentren puedan disfrutar lo que representa la ciudad, de la que se impone, a continuación, ahondar en algunos de sus aspectos esenciales, relativos al derecho analizado. Ello también coadyuva a la comprensión del por qué este derecho debe extenderse al ámbito no urbano.

Las ciudades son expresión del desarrollo logrado por la humanidad desde sus orígenes a los momentos actuales. Tal como refiere Ezquiaga-Domínguez (2019: 766): "Quizás lo que mejor caracterice la condición urbana contemporánea sea una transformación de las ciudades tan profunda como la experimentada en el periodo de surgimiento de las sociedades industriales en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX".

Devienen, como expresan Barrero & Socías (2020): "en un sitio estratégico de influencia, de pluralidad, de diversidad y de solidaridad". Respecto a su concepción, disímiles son los criterios, sobre todo, porque es susceptible de ser analizada desde la perspectiva de varias disciplinas, entre las que figuran: la Sociología, la Antropología, la Geografía, el Urbanismo, la Literatura, la Historia, la Geografía Social, la Economía, la Estadística, la Filosofía y el Derecho; siendo esta última en la que se centra el presente análisis, aunque se parte de cuestiones más generales.

La historia relativa a las ciudades resulta bien extensa; examinarla sobrepasa los límites de este artículo; no obstante, es válido tener en cuenta que a través de las distintas circunstancias histórico-concretas, se configura su concepto y se determinan los elementos para definirlas. En estos últimos, a pesar de ser diferentes, de acuerdo con el contexto donde se valoren, se aprecia coincidencia en admitir que, dentro de las entidades urbanas, la ciudad es la más densamente poblada.

Desde el punto de vista geográfico y de ordenación territorial, es importante el criterio aportado por Guillén (2011: p. 20):

> "(…) la ciudad puede ser el espacio o territorio urbano donde se ubica una cierta aglomeración de personas y que se articula respecto de ciertos servicios públicos como el suministro de energía y agua, la asistencia sanitaria, la oferta educativa y los transportes colectivos, y gobernada por una administración elegida democráticamente".

También se aplica a conglomerados urbanos con entidad de capitalidad y mayor importancia en la región y que asume los poderes del Estado o nación. Por extensión se utiliza la denominación a cualquier entidad administrativa con alguna autonomía a nivel de municipio, considerándose como genéricas y optativas, las demás denominaciones, tales como pueblo. Dada cuestiones administrativas, algunas de las grandes ciudades suelen subdividirse en comunas, barrios, distritos, delegaciones o pedanías. Su extensión por el espacio puede ser discontinua, lo que determina que aparezcan nuevas acepciones relacionadas con ella, entre las que se encuentran: conurbación, aglomeración urbana, área metropolitana, metrópolis y megalópolis. Un lugar no menos importante también lo ocupan las llamadas ciudades globales, las que no deben confundirse con megaciudades.

Para Borja & Carrión & Corti (2016: p. 53), es el motor de la economía, de la innovación social y cultural y de los grandes cambios políticos; para ellos, esta expresa un compromiso con el futuro, una promesa de vida mejor y el mayor producto que ha creado la humanidad. González (2013: p. 15), la entiende como un constructo social, expresión directa de la colectividad, símbolo y referencia

de una sociedad y de un momento histórico concreto; se convierte en la realización de un proyecto colectivo.

Por su parte, Uceda (2017: p. 11) expresa que no debe ser entendida como un conjunto homogéneo, ni a nivel distrital ni mucho menos a nivel barrial; existiendo múltiples factores de diversa índole (laborales, formativos, demográficos, etcétera) que delimitan las condiciones de vida de las diferentes áreas urbanas y de sus vecinos. Urbanísticamente, la ciudad puede ser el espacio o territorio donde se asienta una población, que se articula respecto de ciertos servicios públicos, que son necesidades básicas que requieren de una satisfacción objetiva y universal.

Al definir a la ciudad desde el Derecho, se toman como base las observaciones que se aportan desde otras Ciencias y no se pierde de vista que inclusive, en las Jurídicas, también encuentra una perspectiva multidisciplinaria. Por tanto, en su vínculo con el derecho a la ciudad, es relevante considerar al menos, determinados criterios aportados por connotados autores que se refieren en sus estudios a este derecho, así como concepciones que se prevén en algunos de los documentos e instrumentos jurídicos que lo regulan.

En consonancia con lo anteriormente expresado, se toma como punto de partida lo abordado por Lefebvre (1978), para quien la ciudad es una nueva forma urbana, aquella organización social que integra su percepción de lo urbano, los vínculos sociales, económicos y físicos dentro de un contexto orientado a lo humano. En su pretensión de admitirla como un espacio ideal, justo y mejor, plantea este autor que es una obra hermosa, expresión del arte, un espacio político que se plasma, transforma y moldea de acuerdo con los deseos, las formas de pensar y la estética de un determinado grupo.

De modo esencial se enfatiza en que no es lo opuesto a lo rural y al entender a la urbanización como una gran transformación social del mundo, considera que es erróneo pensar la ciudad solo como la rápida, creciente y progresiva urbanización (Marcuse, 2009: pp. 185-197). Este criterio, de alguna manera es tenido en cuenta por los diversos autores que también contribuyen a la definición del concepto de derecho a la ciudad; estos lo enriquecen desde las más variadas aristas.

Borja (2003: p. 6), por su parte, realiza un análisis etimológico de la ciudad y la valora no solo como *urbs*, sino también como *civitas* y como *polis*[6]. La concibe como un espacio público, donde se ejercen los derechos públicos de la ciudadanía, un espacio abierto y significante, habitado por ciudadanos libres e iguales; un lugar de representación y expresión colectiva de la sociedad, el espacio material e ideológico donde las libertades se ejercen y los derechos humanos se exigen democráticamente.

Merece ser mencionado Correa (2010: p. 31), quien considera que la ciudad es una institución y vincula a su gestión, la garantía o la vulneración de los derechos humanos que le asisten a sus habitantes. Alvarado (2016: p. 1) también alude a ella; la reconoce como una asociación que se basa en determinadas reglas de conducta de obligatorio cumplimiento, mediante las cuales se coadyuva a la satisfacción de las necesidades primordiales. Complementa esta definición, la aportada por la autora Jáuregui (2019: p. 38), quien interpreta a la ciudad como un espacio de realización de derechos.

En varios de los instrumentos jurídicos referidos a la ciudad y al derecho a la ciudad, con carácter vinculante o no, se exponen definiciones relativas a la ciudad, que devienen de especial valor para su concepción desde el punto de vista jurídico. Se destaca, por ejemplo, cómo la reconoce la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000) "[…] un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes (los cuales), tienen derecho a encontrar las condiciones para su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad".

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2005 amplía el concepto, al denominarla como toda villa, aldea, capital, localidad, suburbio, ayuntamiento, o pueblo que esté organizado institucionalmente como unidad local de gobierno de carácter Municipal o Metropolitano, tanto sea urbano, semi-rural o rural (ONU-Habitat, 2005: Art.1.4). Esta idea

[6] El término *urbs* hace referencia al sentido físico, material, morfológico, como paisaje urbano opuesto al paisaje rural (rus). El significado de *civitas* (comunidad humana, complejo orgánico de grupos sociales e instituciones) hace referencia a la ciudad en cuanto realidad social. La *polis* (ciudad en sentido político) se refiere a la organización de la ciudad y a la estructura de poder, dando lugar a la política y a la participación.

se reitera en varios de los instrumentos que se inspiran en esta Carta.

Según la Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2006: Art. 1), "constituye un territorio y un lugar de convivencia donde se debe promover la dignidad e integridad humanas, así como la tolerancia, la paz, la inclusión y la igualdad entre todas las ciudadanas y todos los ciudadanos". Como un sistema complejo se valora en la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010), donde se considera que es un derecho humano colectivo, un espacio que pertenece a todos sus habitantes y a los que la transitan o visitan.

De acuerdo con la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad (2011) "... es una comunidad política en la que todos sus habitantes participan en un proyecto común de libertad, de igualdad de derechos entre hombres y mujeres en la diversidad y de desarrollo individual y colectivo (…)".

Como se constata, definir la ciudad no es tarea sencilla, pues es el resultado de la óptica con la que se aprecie en el Estado al que pertenezca, a pesar de existir elementos regulares que se puedan tener en cuenta internacional y nacionalmente. Desde el Derecho, específicamente en su nexo con el derecho la ciudad, generalmente se utiliza para designar una determinada entidad político-administrativa urbanizada, o en algunos casos, para describir un área de urbanización contigua, que puede abarcar diversas entidades administrativas. Entre los elementos que se tienen en cuenta para definirla se encuentran: la población, la densidad poblacional, estatuto legal y que predomine en ella fundamentalmente la industria y los servicios.

Es generalizada la idea de admitirla como centro funcional de los territorios, en el que confluyen ciudadanos del área rural y urbana a recibir servicios públicos y privados y satisfacer necesidades diversas sobre la base de la equidad. También se valora como origen y destino de producciones y servicios del campo y la ciudad; como un espacio territorial con una concentración poblacional y de las actividades económicas y sociales; como un entorno artificialmente creado por el mismo ser humano para la satisfacción de ciertas necesidades, donde se expresan e incorporan elementos culturales, históricos y arquitectónicos como mediadores de los conflictos urbanos.

Mayor coincidencia existe en aceptar que cada tipo de sociedad implica una ciudad característica, imbricada inexorablemente con su estructura social típica; forma un sistema complejo caracterizado por continuos procesos de desarrollo y de cambio; definido por la concentración de los medios de producción, de la población, de los recursos financieros, administrativos, políticos y de servicios.

Para este artículo, se pondera la necesidad de valorarla jurídicamente, sin perder su enfoque integral, en virtud de lo cual, se estima como una comunidad política local, entendida a la vez como espacio colectivo y lugar adecuado para el desarrollo político, económico, social y cultural de la población. Se tiene en cuenta su relación e interdependencia con los asentamientos humanos rurales, los que también precisan de la aplicación del derecho a la ciudad.

Los asentamientos humanos rurales igualmente se valoran desde disímiles perspectivas epistemológicas, sin desconocer el contexto histórico social concreto del cual emanen los principales debates teóricos sobre ellos (Padua & al., 2012). Generalmente, el adjetivo rural se utiliza como contrario a lo urbano; como aquello concerniente a la vida en el campo. Entre los rasgos que con mayor regularidad se presentan en estos escenarios, están que, en ellos, generalmente la agricultura o la ganadería son la fuente de recursos para vivir; ni la industria ni la economía alcanzan un desarrollo significativo; en la mayoría de los casos, los servicios públicos están muy limitados; la tecnología tampoco muestra avances considerables y se aprecia una infraestructura que no satisface a plenitud todas las necesidades de sus habitantes. Todo ello contribuye a que la población que habita en estos asentamientos sea cada vez más escasa.

Al presente, en el contexto mundial constan varios desafíos a asumir en todos los asentamientos humanos, sean rurales o urbanos. Consecuentemente, en función del derecho a la ciudad, se aspira que estos resulten un espacio estratégico desde donde se ofrezcan respuestas más adecuadas a la diversidad y a los nuevos desafíos que surgen: neutralizar la exclusión social; evitar la hiperespecialización territorial; contrarrestar las desigualdades que se aprecian, tanto entre los lugares, como entre las personas que los habitan; equilibrar las presiones globales y del mercado sobre la ciudad con las pretensiones sociales y colectivas de sus habitantes, en pos de que ambas tengan la posibilidad de ser tenidas en cuenta; y lo imperioso que resulta ajustarse política y culturalmente a las

necesidades que su expansión funcional trae consigo (Castells, 2004: p. 45).

Al proponer que se aplique en mayor medida el derecho a la ciudad en los asentamientos humano rurales se preconiza la necesidad de promover el enfoque territorial del desarrollo rural, donde sea una prioridad la interacción de los sistemas humanos y ambientales. Así, por lo que implica cada uno, es posible alcanzar la integración de los sistemas productivos rurales con trascendencia favorable a la elevación de las condiciones de vida y el bienestar social en estos escenarios, que redunda, finalmente en el desarrollo humano integral. Todo ello sin dejar de tener en cuenta que la cohesión territorial en estos espacios toma como cimiento un tejido social específico, que lo identifica como asentamiento humano rural.

3.2 El derecho a la ciudad: hacia una mayor cohesión territorial desde sus elementos configuradores

Aunque son disímiles las limitaciones en general, las problemáticas territoriales no se expresan por igual en todas las sociedades ni en los múltiples asentamientos urbanos[7] (Habitat International Coalition– América Latina, 2008); sin embargo, es común en ellas el hecho de que atentan contra el pleno desarrollo de las personas. Se reconoce similitud, además, en las causas que las originan: acercamiento a las ciudades, donde se supone que existen mejores condiciones de vida, aunque sea para asentarse en lugares que no tengan las posibilidades de estas; así como la ausencia de políticas coherentes y efectivas generalizadas, con respecto a la transformación de esas realidades.

Las condiciones de globalización neoliberal que marcan la actualidad, unidas a la aplicación de políticas de desarrollo incorrectas en la planificación territorial, traen consigo cada vez mayores desigualdades, sobre todo para las personas que por disímiles razones, resultan vulnerables y se les dificulta el acceso a lo que implica su bienestar en todos los aspectos. Se destaca, por ejemplo, la falta de vivienda adecuada, la ausencia de los servicios básicos tales como abastecimiento de agua y saneamiento; ocupaciones y casas construidas en lugares inseguros y/o insalubres; falta de seguridad en la tenencia; parcelaciones menores que las permitidas por la legislación; exclusión social por estar situados en las periferias de las ciudades; y pobreza extrema (Cymbalista, 2008: p. 7).

Desde las sociedades, aunque no todas al mismo ritmo, se buscan alternativas en pos de transformar esa realidad, bajo la perspectiva de articular una visión de equidad e inclusión en el tratamiento de los problemas territoriales y sociales en el entorno urbano y rural. En ese tenor, se presenta el derecho a la ciudad como una propuesta cuya connotación va en aumento, sobre todo por su significado y alcance. En coincidencia con lo que refiere Cymbalista (2008: p. 45), un paso a seguir para que existan asentamientos humanos sostenibles, desde la dimensión económica, ambiental y social, es el del reconocimiento institucional de este derecho.

Expresa García Chueca (2016: p. 25) que se trata de un derecho a través del cual se puede garantizar el cumplimiento de los derechos humanos ya reconocidos a nivel internacional, razón por la cual, de manera efectiva puede contribuir a la implementación de estos en todos los entornos, sean urbanos o rurales. También se pronuncia Bermúdez (2018: p. 28), quien además de reconocer su novedad, al no estar reconocido en la mayoría de las legislaciones del mundo y no formar parte de manera explícita del sistema de protección de los derechos humanos, advierte sobre su sentido reivindicativo en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Al ahondar en los elementos que configuran al derecho a la ciudad, se advierte lo que precisamente centra el desarrollo de este artículo: el hecho de que no es un derecho para concretarse exclusivamente en la

[7] Existen varias denominaciones para los asentamientos surgidos fuera de mecanismos establecidos, generalmente en zonas no aptas para el desarrollo urbano, diferenciados del entorno físico-urbano y social. Según el país que se trate, tienen disímiles maneras de identificarlos: barrios informales, marginales, espontáneos, ilegales, irregulares, clandestinos, no controlados y sub-normales o sub-urbanos. En Argentina: villas miseria o villas de emergencia; en Brasil: favelas, barrios hongos; en Colombia: covachas, ciudades pirata o ilegales; en Bolivia: villas periféricas; en Chile y Costa Rica, callampas, tugurios; en México: colonias populares, barriadas brujas o de emergencia; en Perú: zonas negras, urbanizaciones clandestinas, barriadas o pueblos jóvenes; en Puerto Rico: Barriadas Marginales, Barriadas Clandestinas; en Panamá: arrabales; y en Venezuela, barrios de ranchos.

ciudad. Desde su misma naturaleza jurídica, se constata tal aseveración, al incluirse dentro de la tercera generación de los derechos humanos, donde es la solidaridad uno de sus valores generadores esenciales (Villabella, 2020: p. 145). Como afirma Navarrete (1994: p. 152), una de las particularidades de los derechos que integran esta generación es que consideran al individuo como parte integrante de la humanidad y no como un ente aislado, contribuyendo así a dilucidar sus intereses desde la dimensión social.

Este derecho a la ciudad ofrece herramientas concretas que coadyuvan a la transformación satisfactoria de los asentamientos humanos en bienes comunes y en una creación colectiva. De una manera bien ilustrativa, refleja el carácter extensivo de este derecho su objeto y contenido esencial. Según se considera en este artículo, el objeto se corresponde con el desarrollo integral de los titulares del derecho a la ciudad, así como el logro de la cohesión social y territorial de los asentamientos humanos en general.

Este objeto puede concretarse a partir de su contenido esencial: el uso y disfrute de los beneficios que representa la ciudad en asentamientos humanos sostenibles, así como participar en la producción de los mismos de manera inclusiva, sin poder causar agravio ni lesión a los derechos o intereses legítimos de terceros, todo sobre la base de la dignidad humana, la justicia social, la igualdad, la equidad y la solidaridad, en función de lograr una mayor calidad de vida para todos.

Este derecho es protectorio, tal como sostiene Slavin (2019: pp. 21-23). Con él se coincide en que este es un principio fundamental a tener en cuenta como base en su contenido social, de modo que se pueda poner coto a lo que es frecuente encontrar en algunas de las bibliografías abordadas en lo relativo a la ambigüedad o vaguedad en la concreción de su contenido. La plena y efectiva materialización del derecho a la ciudad, requiere el respeto, la protección y el cumplimiento de todos los derechos humanos sin excepción, junto con los principios y derechos concretos que emanan de manera específica del derecho a la ciudad: la función social de la ciudad, la lucha contra la discriminación socio-espacial, espacios públicos de calidad y vínculos urbano-rurales sostenibles e inclusivos. Notable es que trasciende el ámbito individual para trasladarse al género humano en su conjunto, de modo especial, en los asentamientos humanos, sin distinción de su cariz urbano o rural, superando a la vez, cualquier limitación geopolítica.

Coadyuva también a fundamentar que este derecho es válido para todos los asentamientos humanos, la determinación de sus sujetos activos. En la actualidad, apreciable es cómo se entiende que los derechos tienen también eficacia horizontal, lo que tributa a admitir la no exclusividad de que el sujeto activo es el individuo, beneficiario del derecho, sino que se acepta, la titularidad colectiva y difusa de algunos de los derechos, como en este caso (Villabella, 2020: p. 141). El derecho a la ciudad, no se ejerce solamente por una voluntad. Por su misma naturaleza ordena un proceso de construcción social, de interacción y corresponsabilidades entre los ciudadanos, las organizaciones sociales y las autoridades públicas; no es un derecho que un solo individuo pueda reclamar para sí. Implica, por tanto, que un sujeto colectivo sea su titular: los ciudadanos. Así, de la sinergia de todas las individualidades deviene el sujeto colectivo, cuyos fines e intereses son más que los de cada uno de los individuos (Correa , 2010: p. 49).

En algunas sociedades, el derecho a la ciudad, tal como está constituido, se encuentra demasiado restringido, en la mayoría de los casos, a una reducida élite política y económica, en condiciones cada vez más crecientes de conformar las ciudades de acuerdo con sus propias aspiraciones. Sin embargo, se entiende que si los derechos humanos no excluyen, en tanto derechos, a ningún habitante, independientemente de su localización espacial, condición económica o identidad étnica, no es necesario hacer tal distinción, pues más bien lo que se impone es la implementación de políticas públicas adecuadas para garantizar la plena igualdad de todos los ciudadanos en cuanto al acceso de todo lo que significa el derecho a la ciudad, en cualquier asentamiento humano, sea urbano o rural.

La democratización de este derecho, en función de hacerlo realidad, resulta imprescindible para que los desposeídos recuperen el control sobre la ciudad del que durante tanto tiempo están privados y puedan participar en la institución de nuevos modos de urbanización en cualquier asentamiento humano. Su titularidad, por tanto, supone la inclusión de todos los ciudadanos en el disfrute de su contenido, así como el respeto a las minorías y a la pluralidad étnica, racial y cultural, dado que en virtud de dichas características, y a su

situación económica, migratoria, de género y generacional, se ven limitadas en la satisfacción de sus necesidades y demandas.

No menos importante para el logro de que en los disímiles asentamientos humanos, se concrete el derecho a la ciudad, resultan las garantías necesarias para su ejercicio real y para su defensa jurídica. De hecho, una de las razones esgrimidas por algunos de los detractores de este derecho, es precisamente, la relacionada con su exigibilidad (Anduaga, 2017: p. 7), aspecto en el que influye su propia naturaleza jurídica. Para la Red *Habitat International Coalition* por el Derecho a la Vivienda y a la Tierra, en su comentario a la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, citado por Anduaga (2017: p. 7):

> "(…) no es un derecho humano normativo como aquellos que lo componen, como por ejemplo: los derechos a la vida, vivienda o educación. Es por lo tanto que, para lograr el reconocimiento de algo llamado del Derecho a la Ciudad en el *corpus* de los derechos humanos…debe referirse y constituirse a partir de los derechos existentes que ya son reconocidos internacionalmente".

Por su parte, Ugalde (2015: p. 589) sustenta que este derecho constituye más un principio y una exigencia política, que un derecho que pueda ser reclamable jurídicamente en su totalidad; ello lo sustenta en que el derecho a la ciudad no está jurídicamente reconocido por muchos países, quienes para lograrlo requieren de un Estado de Derecho con enfoque social y altamente organizado e integrado. Sin embargo, reconoce que no por esta situación debe ser necesariamente un elemento problemático del sistema jurídico en vigor, pues su aprehensión por el Derecho podría darse progresivamente por vía no sólo del reconocimiento, sino a través de la exigibilidad y ejercicio de otros derechos que le son asociables. Para el Arquitecto Enrique Ortiz, también citado por Anduaga (2017: p. 8), tal situación puede solucionarse con el diseño de políticas públicas que puedan hacer real este derecho, pues es a través de ellas que la ciudadanía puede demandarlo.

No es menos cierto que este es un asunto complejo; sin embargo, a partir de estos referentes normativos y las consideraciones teóricas que al respecto se ofrecen por algunos de los autores que indagan en estas cuestiones, es posible establecer, las garantías del derecho a la ciudad, factibles para todos los asentamientos humanos. Para ello, es de gran utilidad tener en cuenta las múltiples garantías que en general, se prevén desde el Derecho y que, a pesar de ser tan variadas, no se excluyen entre sí. Fundamentalmente, tributan a este análisis, las garantías: materiales; formales; las que se establecen para el ejercicio del derecho; las que se establecen para su defensa; genéricas o conceptuales; específicas; institucionales y jurisdiccionales, tanto internas como internacionales.

Las garantías materiales se integran por el conjunto de condiciones socioeconómicas y políticas que resultan necesarias para el disfrute del derecho a la ciudad. En este ámbito, es de gran trascendencia la planificación, a la que se le reconoce, según advierte Pírez (2019), como un elemento importante en la concreción, en un asentamiento humano determinado, de definiciones más o menos abstractas del derecho a la ciudad. Ello igualmente es refrendado por Casal (2008), quien valora como necesario planificar el desarrollo del asentamiento que se trate a partir del diálogo y la movilización social con el objeto de proteger e implementar este derecho de forma integrada, participativa y consensuada.

En una adecuada planificación, varios son los aspectos del derecho a la ciudad sobre los que se puede desplegar un conjunto de acciones que favorezcan su materialización efectiva, para lo que, en virtud de lo que plantea Carrero de Roa (2009: pp. 282-283), puede tenerse en cuenta, a saber: el derecho a la diversidad y la complejidad, a un asentamiento humano donde tengan cabida la mayor variedad de grupos sociales y usos; derecho a los equipamientos para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas, incluyendo también los espacios de relación social como el equipamiento comercial de proximidad; derecho a los espacios públicos diseñados para favorecer las relaciones personales y la convivencia vecinal, con valor y calidad estética, que sean objeto de un diseño cuidadoso, atento a la escala humana y a las necesidades de sus usuarios; derecho a la movilidad para todos; derecho a la accesibilidad a las viviendas, los espacios públicos, los equipamientos, las calles, las plazas, para todos los ciudadanos de forma autónoma; derecho a la identidad colectiva y el derecho a la participación.

Las garantías formales tienen gran valor en la concreción del derecho a la ciudad; se conforman tomando como base las condiciones jurídicas establecidas por el ordenamiento jurídico para su disfrute. En esta modalidad, se tiene entre las cuestiones más abordadas, la

referida a la condición de ciudadano(a) como una de las principales garantías. Por ejemplo, Ugalde (2015: p. 590), establece la distinción entre habitante y ciudadano, lo que refrenda en el hecho de que algunos de los derechos de los que dispone únicamente el ciudadano, como la asociación política y la participación en la toma de decisiones, le significan mejores condiciones para ejercer el derecho a definir y transformar su asentamiento humano; por lo que la cuestión de la ciudadanía no es entonces ociosa en la discusión sobre la traducción del derecho a la ciudad en mecanismos concretos de atribución de derechos y de la existencia de mecanismos para su justiciabilidad.

En este tipo de garantía para la concreción del derecho a la ciudad, encuentra también un espacio lo relativo a la articulación entre el ejercicio efectivo de los derechos humanos con la democracia en sus diversas dimensiones (representativa, distributiva y participativa). Es por eso que se le atribuye tanto valor a la gestión democrática del asentamiento humano, o sea, al modo de construirlo desde la participación política y social. En este tenor se proyecta Anduaga (2017: pp. 50-51), para quien es muy necesaria la participación ciudadana en todos los espacios y hasta el más alto nivel posible en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Este mismo autor (Anduaga, 2017: p. 4), invoca a que el derecho a la ciudad sólo puede hacerse realidad en el marco de una buena gobernanza, mediante un buen gobierno y una buena administración del territorio (Mota & Díaz, 2008: p. 598); lo que requiere respetar y promover los derechos en la ciudad interconectados y ya referidos en este artículo, por ejemplo, vivienda, seguridad, manifestación, salud, medio ambiente, entre otros, así como del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y de la inteligencia artificial para promover asentamientos humanos inteligentes y transparentes.

Muy interesante resulta la propuesta de Borja (2003: pp. 317-322), para quien el derecho a la ciudad comprende una serie de derechos urbanos, cuyo desarrollo y legitimación depende de un triple proceso, representado por: un proceso cultural, de hegemonía de los valores que están en la base de estos derechos y de su explicación o especificación; un proceso social, de movilización ciudadana, para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos y un proceso político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas para hacerlos efectivos.

En consonancia con Borja, de un modo bien explícito, Fauth (2015: p. 166) expresa que para proteger y tornar efectivo el derecho a la ciudad son necesarias la inclusión jurídica de principios, reglas e instrumentos destinados al reconocimiento y la institucionalización de derecho para todos(as) los(as) que viven en las ciudades y en cualquier asentamiento humano; la promoción de políticas públicas destinadas a hacer efectivo ese derecho y los derechos conexos e interrelacionados al derecho a la ciudad. Añade que se impone como desafío, garantizar la eficacia social de la norma, tornar exequible el contenido normativo según el criterio de la legitimidad, que incluya la traducción jurídico-urbanística de las prácticas sociales, y el cumplimiento de los criterios de incidencia, legitimidad y finalidad, siendo capaz de garantizar derechos de la colectividad, por tanto, en estrecha articulación con la tutela del derecho a la ciudad.

Por su parte, las garantías para el ejercicio se refieren tanto a las condiciones provenientes del régimen jurídico, como a las normas que ofrecen la posibilidad de ejercicio de los derechos, ya sea por su reconocimiento constitucional o legal; así como otras que desarrollan los cauces para su ejercicio, creando, si fuera necesario las instituciones estatales y jurídicas. Con relación al derecho a la ciudad, el mismo hecho de que encuentre respaldo constitucional y legal en algunos Estados, ya constituye para los ciudadanos de los mismos, en una garantía. No obstante, también debe tenerse en cuenta que el mero reconocimiento constitucional de los derechos es un requisito jurídico-político necesario, pero no suficiente para garantizar su efectiva aplicación, como sostiene Cutié (1999: p. 36).

En cuanto a las garantías para su defensa, se incluyen aquellas leyes, instituciones y procedimientos, básicamente judiciales, que tributan al reconocimiento, restitución del derecho o indemnización para los casos en los que este resulte vulnerado. Sobresale en este ámbito lo que Ugalde (2015: p. 11) refiere específicamente en torno a uno de los procesos, el administrativo. Al respecto manifiesta que, aunque la causa por la que se pueden ejercer acciones por esta vía no sea necesariamente por la vulneración de derechos, debe considerarse un mecanismo básico para oponerse y, en su caso, conseguir

la anulación de decisiones gubernamentales materializadas mediante actos administrativos que atenten contra este derecho.

Expresa también Alvarado (2016: p. 19-20), que los derechos sociales, en los que se incluye el derecho a la ciudad, pueden hacerse exigibles a través de estrategias que faciliten a los tribunales nacionales, la imposición del cumplimiento del derecho no satisfecho o la reparación del derecho violado con pronunciamientos innovadores y originales, o bien a través de estrategias de tutela indirectas, pues no siempre la jurisdicción tiene los alcances como instrumento adecuado, para la plena garantía de los derechos sociales.

Las garantías genéricas o conceptuales coinciden con la regulación jurídica del derecho, de modo que respecto al derecho a la ciudad, tienen que ver con el hecho de que al ser regulado jurídicamente, el legislador debe respetar su contenido esencial; en consecuencia, todo lo que establezca sobre él debe ajustarse a sus características y a los rasgos que permiten identificarlo de otros derechos. Muy importantes son las garantías específicas, en las que se incluyen los procedimientos reconocidos especialmente para la defensa de los derechos. En los países que regulan este derecho de manera expresa, no se concibe aún un procedimiento exclusivo para su defensa, lo que deviene una de las causas por las cuales, el derecho a la ciudad no encuentra la concreción efectiva a la que se aspira.

A través de las garantías institucionales, se designa a los órganos necesarios para la reclamación y defensa de los derechos. Las garantías jurisdiccionales tanto internas como internacionales, tienen particular valor en la materialización de cualquier derecho. Las primeras son los procedimientos necesarios para la reclamación y defensa de los derechos amenazados o vulnerados, que, en el caso del derecho a la ciudad, no se constata ninguno en específico desde las disposiciones que expresamente lo regulan.

Con relación a las garantías jurisdiccionales internacionales, estas son las establecidas por los instrumentos internacionales y regionales de reconocimiento de los Derechos Humanos que ofrecen la posibilidad para los ciudadanos o residentes de los Estados firmantes, luego de agotada la jurisdicción nacional, de concurrir a Cortes o Tribunales internacionales y regionales en defensa de sus derechos si no estuviesen de acuerdo con la decisión de los tribunales nacionales.

Respecto al derecho a la ciudad, es de gran valor para la verificación de esta garantía, que los países, acojan, como parte de sus fuentes formales del Derecho, los instrumentos jurídicos internacionales. Ello sirve de sustrato para la admisión de aquellos en los que se regulan aspectos relativos a este derecho en los que se hace referencia a la tutela en este nivel.

En este punto merecen ser referidas importantes acciones realizadas a nivel internacional, que tributan al alcance de esta visión territorial integrada, que puede preverse con la aplicación del derecho a la ciudad. Entre las que promueven la relación rural- urbana, de una manera significativa, se encuentra la Nueva Agenda Urbana, en la que se de modo relevante se expresa el respaldo:

> "(…) a los sistemas territoriales que integran las funciones urbanas y rurales en los marcos espaciales nacionales y subnacionales y los sistemas de ciudades y asentamientos humanos, promoviendo con ello la ordenación y el uso sostenibles de los recursos naturales y la tierra, garantizando el suministro fiable y las cadenas de valor que conectan la oferta y la demanda en las zonas urbanas y rurales para fomentar el desarrollo regional equitativo en todo el proceso continuo de las zonas urbanas y rurales y colmar las brechas sociales, económicas y territoriales" (ONU-Hábitat, 2016: apartado 49).

Es menester considerar también el Consejo de Europa, que en este ámbito realiza válidos pronunciamientos que tributan a garantizar la observancia de aspectos vinculados con el desarrollo rural. En muchos casos, lo centran en aquellos que promueven la conservación de la naturaleza, como un instrumento que tributa a revertir la despoblación rural, con trascendencia favorable al logro de mayor equidad social en los entornos rurales (Pont & Nieto, 2020: p. 317). Asimismo, se integran determinados lineamientos en políticas sectoriales, como ocurre con el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común que desarrolla España, en virtud del cual, uno de sus objetivos es lograr el fortalecimiento del tejido socio-económico de las zonas rurales (Pont & Nieto, 2020: p. 350).

Igualmente se corresponde con este aspecto, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, en cuestiones vinculadas con el contenido del derecho a la ciudad, aunque no refiere expresamente tal nexo, realiza significativos aportes en cuanto a su protección indirecta. En esa tesitura,

puede hacerse mención a lo respectivo al medio ambiente adecuado (Bouazza Ariño, 2008: p. 299) y a la calidad de vida en los disímiles asentamientos humanos, al establecer conexiones entre temas ambientales y derechos humanos (Oliveira & Moreira, 2015). Con ello se defiende la idea de lo imprescindible que resulta un medio ambiente, en el que integral y coherentemente los seres humanos se desarrollen, sobre la base del respeto a su dignidad humana (Fernández, 2015: p. 166).

En cuanto a la concepción de las garantías necesarias para el ejercicio real y para la defensa jurídica del derecho a la ciudad, varios son los aspectos a tener en cuenta. Estos pueden resumirse en: la construcción de un marco legal e institucional que prevea tanto desde el punto de vista sustantivo como adjetivo, la determinación de normas jurídicas que coadyuven a la realización de cada uno de los aspectos que comprende el contenido esencial de este derecho; la determinación de instancias participativas institucionales, que garanticen el derecho de participación directa, equitativa y deliberativa en la política, las normas y los programas de gobierno vinculados con el desarrollo de la función social de la ciudad; y el establecimiento de herramientas de planificación, tomando como base aportes que al respecto se hagan desde otras ciencias como la Arquitectura, el Urbanismo, la Geografía, la Sociología, entre otras.

Las referidas garantías son vitales para la concreción del derecho a la ciudad, lo que se traduce en el hecho de que su contenido esencial pueda verificarse para todos sus titulares en los disímiles asentamientos humanos existentes; lo que tributa a la vez, a que estos sean cada vez más inclusivos, justos, seguros, saludables, accesibles, económicos, resilientes y sostenibles, tal como lo demanda el cumplimiento del objetivo once de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

4. Conclusiones

El derecho a la ciudad representa una novedosa institución jurídica que, en su vínculo con el hábitat y la urbanización, revela su estrecha sinergia, poniendo de relieve a la vez, los principales impactos que se generan desde ellos en los asentamientos humanos tanto urbanos como rurales. Deviene paradigma urbano, que posibilita a sus titulares el disfrute de su contenido esencial, sustentado en la dignidad humana, la justicia social, la igualdad, la equidad y la solidaridad.

Desde cada uno de los elementos que configuran el derecho a la ciudad, se demuestra que este derecho no es exclusivo para los que viven en la ciudad, sino que es posible su extensión y aplicación a todos los asentamientos humanos. Todo ello trasciende favorablemente a la seguridad jurídica de todas las personas, en cuanto al disfrute de lo que representa la ciudad, con independencia del asentamiento humano en el que se encuentren, pues tributa a la eliminación de las desigualdades sociales, así como de las prácticas de discriminación en todas las formas de expresión, sobre todo, aquellas tendentes a la segregación de individuos, grupos sociales y comunidades, debido al tipo de vivienda y de la localización de los asentamientos en que viven.

Para lograr la materialización efectiva del contenido esencial del derecho a la ciudad en función de sus sujetos activos, en todos los asentamientos humanos existentes, es preciso su reconocimiento jurídico y las garantías necesarias para su ejercicio real y para su defensa jurídica, dentro de las cuales, alcanzan significativo valor: las materiales; las formales; las que se establecen para el ejercicio del derecho; las que se establecen para su defensa; las genéricas o conceptuales; las específicas; las institucionales y las jurisdiccionales, tanto internas como internacionales.

5. Bibliografía

Alvarado Alegría, N. (2016): El derecho a la ciudad como derecho social en el estado constitucional. *Opinión*, Querétaro, México.

Anduaga, E. (2017): *El Derecho a la Ciudad en la Constitución de la Ciudad de México. Una propuesta de interpretación,* México, Instituto de Investigaciones Parlamentarias.

Asamblea Constituyente la ciudad de México (2017, 5 de febrero): Constitución de la ciudad de México. *Gaceta Oficial de la ciudad de México*.

Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador (2008, 20 de octubre): *Constitución del Ecuador*. Registro Oficial No. 449.

_____ (2016): *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo*. Ley s/n

Assemblée Nationale Française (1991, 13 de Julio): *Loi d´ orientation pour la ville de Francia*. Ley nº 91-662.

Barrero Rodríguez, C. & Socías Camacho, J. M. (Coords.) (2020): La ciudad del siglo XXI: Transformaciones y retos. En *Actas del XV*

Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Ibiza).

Bermúdez L, R. H. (2018): El derecho a la ciudad y la recuperación de plusvalías urbanas: una aproximación a la temática en el contexto de la nueva agenda urbana. *Revista IUS Doctrina*, 11*(*1).

Borja, J. (2003): *La Ciudad Conquistada*, Madrid, Alianza Editorial S.A.

_____ & Carrión, F. & Corti, M. (Eds.) (2016): *Ciudades para cambiar la vida: una respuesta a Hábitat III.* Buenos Aires, Café de las Ciudades.

Bouazza Ariño, O. (2008): Notas de Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Revista de Administración Pública* (176), 289-308.

Capel, H., (2010): Urbanización Generalizada, derecho a la ciudad y derecho para la Ciudad. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales,* 14*(* 331).

Carrero de Roa, M. (2009): Urbanismo y sostenibilidad social. En Rodríguez Gutiérrez, F. (coord.), *El Derecho a la Ciudad.* Áreas metropolitanas en España: la nueva forma de la ciudad. Universidad de Oviedo.

Carta-Agenda Mundial de Derechos Humanos en la Ciudad (2011): Florencia. http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_4.pdf

Carta de Derechos Humanos de Gwangju (2012): Corea del Sur.

Carta de Derechos y Responsabilidades de Montreal (2006): Canadá.

Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad (2010): México: http://www.poreldere-choalaciudad.org.mx/.

Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad (2000): Saint-Denis, Francia. http://www.idhc.org/esp/documents/CartaEuropea.pdf

Casal, A. (2008): *Derecho a la ciudad y Justicia Social. Una ciudad para todos y todas.* Argentina.

Castells, M. (2004): ¿Un mundo urbanizado sin ciudades?. *Caja de Herramientas*, 13(100). Bogotá, Colombia.

Congreso General de los Estados Unidos mexicanos (2016, 28 de noviembre): *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*. Ley s/n. México.

Congreso Nacional (2001, 10 de julio): *Estatuto de las Ciudades. Ley federal No. 10257 de 2001*. Brasil.

Correa Montoya, L. (2010): Algunas reflexiones y posibilidades del derecho a la ciudad en Colombia: los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Colombia.

Cutié Mustelier, D. (1999): *El sistema de garantías de los derechos humanos en Cuba* [Tesis doctoral defendida en Universidad de Oriente, Santiago de Cuba].

Cymbalista, R. (2008): *Desafíos de la construcción democrática en Brasil: el derecho a la ciudad*. São Paulo, Brasil, Instituto Pólis, Fundação Ford.

Ezquiaga Domínguez, J.M. (2019): La Nueva Agenda Urbana y la Reinvención de la Planificación Espacial: del Paradigma a la Práctica. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales. LI* (202): 765-784

Fauth, G. (2015): *Crisis urbana y derecho a la ciudad: el espacio urbano litoral de Barcelona* [Tesis doctoral defendida en Universitat Rovira I Virgili, Tarragona]. https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/291438/TESIS.pdf

Fernández Egea, R. M. (2015): La protección del medio ambiente por el Tribunal Europeo de derechos humanos: últimos avances jurisprudenciales. *Revista jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* (31): 163-204.

García Álvarez, G. & Jordano Fraga, J. & Lozano Cutanda, B. & Nogueira López, A. (Coords.) (2020): *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid, CIEMAT.

García Chueca, E. M. (2016): *El derecho a la ciudad. Construyendo otro mundo posible: Guía para su comprensión y operacionalización. Plataforma Global por el derecho a la ciudad.*

García Vázquez, M. (2014): El derecho a la ciudad. Hábitat y género en el contexto de los derechos. *Dfensor, Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 12(*10), octubre, México D.F.

Giraldo Isaza, F. & al. (2009): *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*, Bogotá, Colombia, UN-Hábitat.

Giraldo, F. & Torres, J. (2004): *Hábitat y desarrollo humano*, Bogotá, UN-Hábitat.

González García I. (2013): *Una aproximación a la definición de variedad urbana desde la complejidad: aplicación al análisis urbanístico de tres barrios madrileños* [Tesis doctoral, E.T.S. Arquitectura, Universidad Politécnica de Madrid]. https://oa.upm.es/20230/

Guillén Lanzarote, A. (2011): *El derecho a la ciudad, un derecho humano emergente*. Serie Derechos Humanos Emergentes 7: El derecho a la ciudad, Barcelona, Institut de Drets Humans de Catalunya.

Habitat International Coalition– América Latina (2008): *El Derecho a la Ciudad en el mundo: Compilación de documentos relevantes para el debate.*

Huchzermeyer, M. (2014): *Humanism, creativity and rights: invoking Henri Lefebvre's right to the city in the tension presented by informal settlements in South Africa today* [Inaugural Lecture, School of Architecture and Planning, University of the Witwatersrand, 12]. https://abahlali.org/wp-content/uploads/2013/11/Marie.lecture.pdf

Izquierdo Vallina, J. (2019): *La Ciudad Agropolitana. La Aldea Cosmopolita*, Oviedo, KRK ediciones.

Jáuregui, E. (2019): *Derecho a la ciudad. Hacia una construcción metodológica para su evaluación* [Tesis presentada en opción al título de Master en Ciencias del Territorio, defendida en Universidad Nacional de la Plata, Argentina].

Lefebvre, H. (1978): *El derecho a la ciudad*. Barcelona, Ediciones Península.

Limonad, E. & Monte-Mór, R. L. (2012): *Por el derecho a la ciudad, entre lo rural y lo urbano*.

Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, 16. https://raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/view/262994

Luengo Martínez, A. (2015): *El derecho a la ciudad y su naturaleza jurídico-urbanística: los supuestos de Barakaldo y Milton Keynes* [Tesis doctoral defendida en la Universidad Complutense de Madrid].

Marcuse, P. (2009): From Critical Urban Theory to the Right to the City. *CITY: Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, 13(2-3), 185-197.

Martínez García, F. (2011): Camino hacia una ciudad diferente. El urbanismo como disciplina. Surgimiento y evolución de los asentamientos humanos en Cuba. *Curso Ordenamiento Territorial y Urbanismo,* Suplemento especial, Parte 1. Cuba, Editorial Academia.

Martínez Godoy, D.(coordinador) (2017): Relaciones y tensiones entre lo urbano y lo rural. (Serie Territorios). *Debates* (4).

Martín-Retortillo Baquer, L. (2014): El debate sobre el uso de los espacios públicos, ¿andar por la calle desnudo o con la cara tapada? *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid,* 33, 13-72. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5393734

Matossian, B. (2016): Escalas y derecho a la ciudad: cuestionamientos en una urbe patagónica. *Andamios. Revista de Investigación Social,* 13(32), 83-106.

Mota Díaz, L. & Díaz Muñiz, P. (2008): Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo XXI. *Ra Ximhai,* 4(3), 581-605. Mochicahui, El Fuerte, Sinaloa, México: Universidad Autónoma Indígena de México. https://www.redalyc.org/pdf/461/46140305.pdf

Navarrete M. T. & al. (1994): *Los derechos humanos al alcance de todos*, México, 2da edición.

Oliveira, M. & Moreira T. (2015): Protección jurídica del medio ambiente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Revista Internacional de Derechos Humanos,* 19(24).

Oficina Nacional de Estadística e Información, ONEI (2006): *Asentamientos humanos urbanos y rurales concentrados*. Cuba, Dirección de Estadísticas Sociales.

ONU (1948): *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su (Resolución 217 A (III)

_____(1966): *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966 en su Resolución 2200 A (XXI).

ONU-Hábitat (1976): Declaración sobre los Asentamientos Humanos de Vancouver. *Primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Hábitat*, Vancouver, Canadá.

_____(1996): Declaración de Principios y Compromisos del Foro Mundial de Parlamentarios para el Hábitat. En *Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos: Hábitat*, Estambul, Turquía.

_____(2005): *Carta Mundial del Derecho a la Ciudad*, Porto Alegre, Brasil. http://www.onuhabitat.org.

_____(2015): *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

_____ (2016): Declaración de Quito, *Hábitat III*. Ecuador.

Padua Muñoz, R. & Martínez Pérez, Y. & Aguila Cudeiro, Y. & Azorín Domínguez, M.C. (2012): La visión del desarrollo humano y la calidad de vida en comunidades rurales. *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, nº 166. http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2012/mpcd.html

Parejo Alfonso, L. (2015): *La construcción del espacio, una introducción a la ordenación territorial y urbanística,* Valencia, España, Tirant lo Blanch.

_____ (2020): Reflexiones en torno a la ciudad y el Derecho Administrativo. En *XV Congreso de la AEPDA*.

Park, R. E. (1915): The City: Suggestions for the investigation of human behavior in the human environment. *The American Journal of Sociology. The University of Chicago*. 20(5), 577-612. https://doi.org/10.1086/212433

Pírez, P. (2019): Una aproximación sociológica al derecho a la ciudad. *Derecho y Ciencias Sociales,* 21(mayo-octubre), 6-22.

Pont Castejón, I. & Nieto Moreno, J. E. (2020): Actuación ambiental del Estado: aparente parálisis, densa planificación. En García Álvarez, G. & Jordano Fraga, J. & Lozano Cutanda, B. & Nogueira López, A. (Coords.), *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: CIEMAT.

Remy, J. & Voyé, L. (1976): *La ciudad y la urbanización*, Colección Nuevo Urbanismo, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

Robledo Silva, P. (2010): El derecho a una vivienda digna en el marco de las competencias municipales de ordenación del territorio. *Revista Derecho del Estado*, 24(julio), 207-231. Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia. https://www.redalyc.org/pdf/3376/337630234010.pdf

Sanz Larruga, F.J. (2020): Diseñar la ciudad en conexión con lo rural. La necesidad de promover una alianza rural-urbana sostenible. En *Congreso Nacional de Medio Ambiente*.

Senado & Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires (2013): *Ley de Acceso Justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires*. Ley 14.449 de 2013, Argentina.

Slavin, P. & al. (2019): *Construyendo justicia espacial: convocatoria para la construcción de una Carta por el Derecho a la Ciudad para el Partido de General Pueyrredón*. Mar del Plata, Argentina, 1ª ed. Universidad Nacional de Mar del Plata.

Tarbuch, L. (Coord.) (2016): Derecho a la ciudad. Sin justicia social urbana no hay ciudadanía. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la ciudad autónoma de Buenos Aires, 6(*10).

Uceda Navas, P. (2017): *La ciudad desequilibrada. El Derecho a la Ciudad en los barrios vulnerables de Madrid* [Tesis para optar por el grado de Doctor defendida en Universidad Complutense de Madrid].

Ugalde, V. (2015): Derecho a la ciudad, derechos en la ciudad. *Estudios demográficos y urbanos,* 30(3), 567–595. https://doi.org/10.24201/edu.v30i3.1494

Vaquer Caballería, M. (2018): *Derecho del Territorio*, Valencia, Tirant lo Blanch.

Villabella Armengol, C. (2020): *Estudios de Derecho Constitucional*, La Habana, Cuba, UNIJURIS.

Ziccardi, A. (2018): Ciudad de México. Dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. *Revista latinoamericana de investigación crítica i+c,* 5(8*),* 15-36. http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D13920.dir/ImasC8.pdf

6. Listado de Acrónimos/Siglas

ONEI:	Oficina Nacional de Estadística e Información
ONU:	Organización de Naciones Unidas

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 563-578
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.3

CC BY-NC-ND

De la ciudad sostenible a la ciudad hub: obsolescencia y renovación de indicadores urbanos

Alfredo Carrato-Gómez[1]
Eduardo Roig-Segovia[2]

(1) Universidad Politécnica de Madrid
(2) Doctor arquitecto. Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: Dada su mayor inercia y complejidad organizativa, los núcleos urbanos resultan más vulnerables frente a fenómenos adversos de índole físico, social, económico y biológico. La ONU también aspira a que las regiones metropolitanas se erijan inclusivas, seguras y resilientes, además de sostenibles, antes de 2030. El presente artículo, en consecuencia, visibiliza la obsolescencia de indicadores que caracterizaron el desarrollo sostenible de las últimas décadas y ahonda en estrategias que mitigan riesgos e incertidumbre en la ciudad contemporánea. La activación de palancas como la tecnología digital, el conocimiento compartido, la circularidad sistémica y la gobernanza participativa pretende dar respuesta a la creciente agresividad y volatilidad de los agentes externos en las metrópolis del siglo XXI, proponiendo métodos transdisciplinares de crecimiento mensurable, equitativo e inteligente.

Palabras clave: Desarrollo sostenible; Ciudad inteligente; Metabolismo urbano; Ciudad *hub*; Gemelo digital.

Recibido: 31.07.2021; Revisado: 2.11.2021.
Correo electrónico: alfredo.carrato.gomez@alumnos.upm.es Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5926-106X
Correo electrónico: e.roig@upm.es Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1984-808X

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

From the sustainable city to the hub city: obsolescence and renewal of urban indicators

Abstract: Given their greater inertia and organizational complexity, cities remain more vulnerable to adverse physical, social, economic and biological phenomena. The UN also aims for metropolitan regions to become inclusive, safe and resilient, as well as sustainable, by 2030. This article, therefore, sheds light on the obsolescence of indicators that characterized sustainable development during the last three decades and delves into strategies that mitigate risks and uncertainty in the contemporary city. The leverage (among others) of digital technology, shared knowledge, systemic circularity and participatory governance aims to respond to the growing aggressiveness and volatility of external agents in 21st century metropolises, proposing transdisciplinary methods of sustainable, equitable and smart growth.

Keywords: Sustainable development; Smart city; Urban metabolism; Hub city; Digital twin.

1. Introducción, objetivos y metodología

El conjunto de ciudades y regiones metropolitanas ha crecido a un ritmo sin tregua ni precedentes desde el final de la última Guerra Mundial, prácticamente sextuplicando su número de habitantes hasta la fecha y concentrando más del 55% de la población de la Tierra ya en el año 2018. En las próximas tres décadas se prevé el traslado de otros dos mil quinientos millones de personas a núcleos urbanos (United Nations, 2019), cuya migración se espera agudice la presión sobre materias primas y energía, intensifique el impacto ambiental alrededor de las mismas y multiplique la desigualdad entre sus ciudadanos. La pregunta más obvia trata de encontrar una solución al abordaje de dichos desafíos relacionados con la sostenibilidad urbana –presión demográfica, limitación de recursos, desigualdad social y calentamiento global– en un contexto de rápida urbanización (Fig. 1) del que somos tanto testigos como actores protagonistas.

Por su parte, las sociedades contemporáneas que pueblan dichos núcleos se caracterizan (entre otros rasgos) por pertenecer a realidades notablemente más y mejor interconectadas que antaño. A ese respecto, uno de los principales factores que ha estimulado el fenómeno de la globalización durante las últimas décadas ha sido la revolución sobrevenida en los campos de la información y la comunicación, la cual ha dado pie al crecimiento exponencial de conexiones multiplataforma a nivel mundial tras la aplicación convergente de

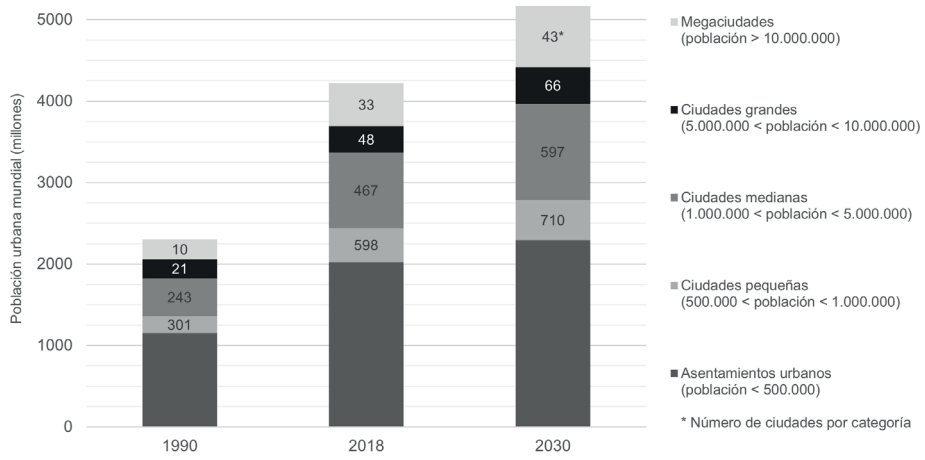


Fig. 1/ **Población urbana en el mundo, por tamaño de ciudad.**

Fuente: Elaboración propia (adaptado de United Nations, 2019).

tecnologías digitales. Este hecho, a su vez, ha facilitado el flujo de una mayor cantidad de datos multimedia por los nuevos canales habilitados, con el consiguiente aumento de información procesada y generación de conocimiento asociado.

Según una estimación de las Naciones Unidas (United Nations, 2015) dos tercios de la población mundial vivirá en zonas urbanas antes de 2050, lo cual planteará grandes desafíos en materia de contaminación atmosférica, movilidad, acceso a recursos y salud pública (Marchal & al., 2011). Es por ello que las ciudades están llamadas a desempeñar un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático y otras crisis territoriales, mientras el despliegue de nuevas tecnologías se considera una palanca esencial para absorber el desequilibrio demográfico y catalizar la equidad social en las regiones que las engloban.

En la intersección de todos los fenómenos relacionados se presenta la oportunidad (y/o necesidad) de desarrollar soluciones *inteligentes* para superar los retos de la urbanización a nivel mundial. Así, el objetivo principal del presente artículo radica en el planteamiento de acciones e iniciativas que arrojan luz sobre aquellas métricas caducas y proponen en su lugar el impulso de metabolismos circulares, el fomento de la participación ciudadana y la aplicación de tecnología cognitiva. Dichas estrategias quedan enmarcadas en el desarrollo sostenible actualizado de la ciudad contemporánea, en pos de una combinación sincrética de esfuerzos preventivos y medidas reactivas que debe garantizar progreso y bienestar incondicionales al conjunto de la sociedad moderna que la habita.

Para ello, la metodología seguida parte de la comparación evolutiva entre el primer ejercicio (teórico) documentado que cita explícitamente el *desarrollo sostenible* –esto es, el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también conocido como Informe Brundtland o "Nuestro futuro común" (Brundtland & al., 1987)– y los más recientes Objetivos de Desarrollo Sostenible 2015-2030 promulgados por la Organización de Naciones Unidas (Gil, 2018), para posteriormente extraer conclusiones acerca de la transformación paramétrica idiosincrática y la tendencia de indicadores y estrategias de crecimiento urbano en la disciplina del planeamiento para los próximos lustros.

2. Hacia un nuevo orden de indicadores: (neo)sostenibilidad

La forma en que las ciudades crecen y se desarrollan, así como los motivos que las llevan a hacerlo, ha mutado a lo largo de la historia, pasando por periodos de actividad emergente, estructuras militarizadas, episodios de urgencia sanitaria o etapas de (re)densificación.La materia del planeamiento o diseño de la ciudad, a su vez, se caracteriza por su naturaleza transdisciplinar y una histórica división teórica y metodológica entre ciencias sociales y puras, evidenciando el eterno dilema entre cómo pensamos que deberían diseñarse las ciudades y cómo funcionan realmente. Dicha coyuntura entre el por qué y el cómo provoca que la resolución de la problemática sobre el diseño, el análisis científico y la transformación de las ciudades se torne cada vez más ineludiblemente holística –tal vez ahora más que nunca– especialmente cuando según estimaciones (United Nations Centre for Human Settlements UNCHS, 2001) la población urbana aumentará en los próximos cuarenta años tanto como en los últimos diez mil.

Como ha sido una constante a lo largo de la historia, gran parte de dicho crecimiento se ha producido –y continuará ocurriendo– de manera informal[1], ya que la arquitectura y el planeamiento urbano muchas veces se han considerado servicios a los cuales la mayoría de las comunidades que reciben los flujos migratorios no pueden acceder. Asimismo, las ciudades occidentales se han caracterizado históricamente por seguir procesos lineales en su flujo de recursos, mediante los cuales estos y sus residuos entran y salen de los límites de la ciudad respectivamente. En consecuencia, uno de los grandes desafíos en la actualidad consiste en tomar conciencia de la necesidad de una transición hacia perspectivas circulares, en las que dichos residuos se transformen en nuevos insumos y hagan reducir la dependencia del exterior. Ello demuestra la relevancia de la evaluación del metabolismo urbano en las disciplinas de planificación, a fin de apoyar una transición hacia la eficiencia en el ciclo de vida de los recursos y el desarrollo sostenible de las urbes y sus áreas metropolitanas (Weterings & al., 2013)[2].

[1] "El urbanismo informal se demoniza con demasiada frecuencia […]. No hay nada esencialmente bueno o malo en ello; las cuestiones cruciales de la problemática relacionada se encuentran en la miríada de formas en que lo formal y lo informal intersecan" (Dovey, 2012).

[2] La revisión reciente de la noción de *metabolismo urbano* ha inspirado nuevas ideas relacionadas con el diseño de entornos sostenibles, que se apoyan en "procesos sociotécnicos y socio-ecológicos complejos mediante los cuales los flujos de materiales, energía, personas e información dan forma a la ciudad, atienden las necesidades de su población e impactan el interior circundante" (Musango & al., 2017).

De acuerdo con la definición original[3] de *desarrollo sostenible* (Brundtland & al., 1987), una ciudad puede definirse como *sostenible* "si sus condiciones de producción no destruyen con el paso del tiempo las condiciones de su reproducción" (Castells, 2000). Más recientemente, Hiremath & al. (2013) caracterizaron el *desarrollo urbano sostenible* como "el logro de un equilibrio entre el desarrollo de las zonas urbanas y la protección del medio ambiente, con miras a la equidad en los ingresos, el empleo, la vivienda, los servicios básicos, la infraestructura social y el transporte". Hoy en día la Organización de Naciones Unidas también promulga la consecución de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) antes de 2030 para con ciudades y comunidades[4] (Elliott, 2018), proponiendo además una actualización en los indicadores que ponen en evidencia la necesidad de revisar y/o renovar parámetros de respuesta a desafíos contemporáneos en el ámbito de los asentamientos *sostenibles*[5].

Según Tanguay & al. (2010) los indicadores de desarrollo sostenible son cada vez más utilizados por la administración pública en la elaboración de hojas de ruta en ciudades y regiones metropolitanas, incluyendo además en determinado casuismo tareas de evaluación y seguimiento. Sin embargo, Huang & al. (2009) señalan la existencia de limitaciones en el uso de dichas guías ya que mayoritariamente no contemplan interacciones sistémicas ante la presencia de los fenómenos urbanos objetos de estudio, ni tampoco indicaciones normativas o protocolos de actuación ante su evolución. Ello evidencia la necesidad de un mayor control sobre las variables con peso en el devenir de entornos inmediatos, condicionado previamente a la adopción de un enfoque holístico y multidisciplinar de la ciudad que la pueda interpretar como un conjunto de ecosistemas formados por conexiones complejas entre los componentes biológico, económico, físico y social (Nilon & al., 2003) y cuya comprensión de los vínculos entre los seres vivos, sus actividades y el medioambiente resulte determinante para ambicionar una sostenibilidad en todas sus verdaderas dimensiones. De esta manera la morfología urbana podría ocuparse con mayor certidumbre de la mejora continua de las estructuras espaciales y el carácter resiliente de regiones metropolitanas contemporáneas, en las cuales la distribución de las actividades económicas y la accesibilidad equitativa a los diferentes servicios constituyan signos inequívocos de ecosistemas sostenibles que utilizan sus recursos de manera eficiente (Bourdic & al., 2012)[6].

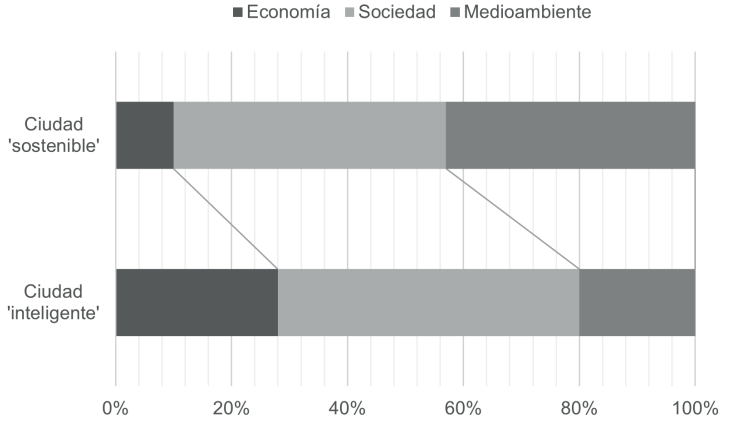


Fig. 2/ **Relación porcentual entre indicadores de sostenibilidad, en ciudades *sostenibles* e *inteligentes*.**

Fuente: Elaboración propia (adaptado de Ahvenniemi & al., 2017).

[3] Se considera *original* por ser la primera vez que se acuña el término en una cumbre o reunión internacional (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Brundtland & al. 1987). Implicó una evolución sustancial de las connotaciones esencialmente ecológicas del término *sostenibilidad*, incidiendo para ello en el marco económico y social que la condicionaba.

[4] El Objetivo de Desarrollo Sostenible número 11 aspira a "lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles", a través de la mejora de quince indicadores relacionados con diez subobjetivos específicos (Fritz & al., 2019).

[5] Aunque la sostenibilidad debe caracterizarse por la consideración simultánea de impactos económicos, medioambientales y sociales, las herramientas de evaluación existentes suelen tener un excesivo enfoque ambiental (Robinson & Cole, 2015).

[6] En los últimos años ha sido notorio el cambio en el número de ciudades que se esfuerzan por alcanzar objetivos de ciudad *inteligente* en lugar de *sostenible* (Marsal-Llacuna & al., 2015; Fig. 2). No obstante, desde el punto de vista de la Unión Europea (European Commission, 2011) el concepto *inteligente* apoya implícitamente la idea de sostenibilidad medioambiental.

En este contexto, los primeros indicadores generales sobre *desarrollo sostenible* (Brundtland & al.,1987) versaron sobre la sostenibilidad ecológica a largo plazo, la satisfacción de necesidades humanas básicas y la promoción de equidad intrageneracional e intergeneracional (Holden & al., 2014). Casi tres décadas después, la ONU actualizó en 2016 dichos indicadores en sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (Gil, 2018) e incluyó algunos específicos para ciudades[7] con el objetivo de convertirlas en inclusivas, seguras y resilientes –además de sostenibles– antes del año 2030. A pesar de todo, sin embargo, no parece que dicha propuesta todavía satisfaga la totalidad de aristas que componen la ciudad contemporánea, la cual ha complejizado su actividad de manera exponencial durante los últimos años y requiere por ello de una revisión profunda y transdisciplinar de los parámetros de estudio y las palancas necesarias para optimizar el funcionamiento del metabolismo urbano moderno. Así, variables tales como el grado de penetración de tecnologías digitales en las ciencias aplicadas, el conocimiento compartido, la circularidad sistémica o la gobernanza participativa (expuestas y analizadas a continuación) previsiblemente adquieran mayor relevancia de forma paulatina en el ámbito del planeamiento, así como también en la gestión eficiente y sostenible de ciudades y regiones metropolitanas.

3. Evolución de la parametrización en estudios de metabolismo urbano

Las ciudades son sistemas espaciotemporales que integran un alto número de subcomponentes: recursos (naturales), economía, sociedad, tecnología, gobierno, cultura y medioambiente (Huang & al., 2015). Dichos sistemas intercambian constantemente materiales, energía y otros contenidos con el objetivo de mantenerse en funcionamiento, aunque en realidad la proporción entre flujos físicos y procesos sociales se decanta significativamente hacia los primeros más que hacia los mecanismos que pudieran influir en la calidad de estos. Las complejas interrelaciones resultantes tienen implicaciones en el diseño de la ciudad y su área de influencia a la hora de predecir los efectos de las intervenciones sobre el metabolismo urbano; así, una creciente urbanización como la prevista para las próximas décadas –que conduce de forma natural a un mayor consumo de recursos y generación de residuos– puede resultar en severos problemas ambientales que limiten el desarrollo socioeconómico a medio y largo plazo si no se tienen en cuenta la totalidad de las variables que intervienen y las consecuencias de su alteración arbitraria.

Curiosamente, no hay consenso en la literatura sobre los fundamentos del concepto de *metabolismo urbano*. Kennedy & al. (2011) señalan a Abel Wolman (1965) como padre del mismo, cuando este examinó el suministro de materiales, energía y alimentos a una ciudad hipotética así como sus productos de salida respectivos. Lin & al. (2012), por otra parte, sostienen que Park & Burgess (2019) utilizaron por primera vez el término en 1925 sin una definición formal para asimilar el crecimiento urbano a los procesos anabólicos y catabólicos. Barles (2010) sugiere que el concepto no se formuló en el contexto urbano, sino que fue utilizado por científicos del siglo XIX que estaban preocupados por el uso de aguas residuales y fertilizantes en la producción agrícola. Otros hacen referencia a cuando Karl Marx describió en 1883 el intercambio de materiales y energía entre la sociedad y el medio ambiente (Pincetl & al., 2012), mientras que más recientemente Lederer & Kral (2015) han aludido al químico y médico alemán Theodor Weyl como fundador de los estudios actuales sobre metabolismo urbano. Su publicación *"Ensayo sobre el metabolismo de Berlín"* (Weyl, 1894) investigó los flujos de nutrientes vertidos por la ciudad de Berlín, comparándolos con el consumo de estos a través de la ingesta de alimentos por sus habitantes.

La definición de *metabolismo urbano* ha promovido desde su origen enfoques cuantitativos para la evaluación de flujos de insumos (Agudelo-Vera & al., 2012; Zhang, 2013), que a su vez permiten la identificación de puntos de apalancamiento en procesos de eficiencia. También se ha aplicado a diversas áreas de estudio para teorizar y evaluar la sostenibilidad de las ciudades en relación con el consumo de recursos y la gestión de residuos, enfatizando la idea de que los entornos urbanos funcionan como sistemas metabólicos y repensando cómo los factores ambientales, sociales y económicos interactúan para dar forma a los fenómenos urbanos. A partir de los años 50 del siglo pasado, el cambio disciplinario en el planeamiento provocó un

[7] El undécimo Objetivo de Desarrollo Sostenible ambiciona "ciudades y comunidades sostenibles" (Messerli & al., 2019) a través del seguimiento de quince indicadores relacionados con la capacidad de respuesta ante desastres naturales, el acceso a la vivienda, el transporte, la seguridad, el tratamiento de residuos, la calidad del aire o la transparencia en el proceso de regeneración urbana.

intento de adoptar metodologías científicas en su análisis y transformó por completo las metodologías de diseño, hasta convertir la planificación espacial en un esquema de desarrollo esencialmente empresarial impulsado por la necesidad de predecir la capacidad y posibilidades de explotación de la Tierra[8].

A pesar de las numerosas hipótesis en cuanto a su funcionamiento teórico, las primeras demostraciones urbanas de inspiración biológica no se sucedieron antes de la década de 1960 cuando las ciudades comenzaron a concebirse como entes más complejos que un simple organismo vivo. Durante aquellos años comenzó a surgir un análisis *científico-urbano* alternativo, basado en la combinación de ciencias naturales no lineales y una nueva teoría interpretativa que incorporaba conceptos como la capacidad del canal, los diagramas de flujo, la teoría de juegos o las simulaciones de métodos contemporáneos de planeamiento. El resultado fue que un único sistema ecológico acabó siendo reemplazado por la noción de subsistemas, con circuitos de retroalimentación que brindaban mecanismos homeostáticos y contenían interacciones iteradas entre lo físico, lo económico y lo social (Light, 2009).

De manera paralela, la simulación a través de modelos informáticos a partir de la segunda mitad del siglo XX intentó aislar las características dinámicas de los sistemas metabólicos y alterar su comportamiento de manera determinista con el objetivo de segregar y granular la compleja dinámica multicapa que comenzaba a descubrirse en ciudades y regiones metropolitanas. A pesar de que los modelos iniciales dependían en gran medida de las capacidades de la computación de la época, el origen de las herramientas de diseño urbano digital estuvo marcado por el intento de legitimar empíricamente un planeamiento urbano influenciado (y subvencionado) en gran medida por tecnologías y modelos de defensa imperantes en aquellos años[9].

Hoy en día, el concepto de *metabolismo urbano* ha resurgido después de haber sido pasado por alto durante muchos años (Barles, 2010). Los estudios existentes muestran una superposición de intereses relacionados con diferentes materias, entre las cuales se encuentran la ecología urbana, la geografía política, la ecología industrial, la economía ecológica o la ecología política. Una preocupación común a todas ellas es la relación entre los sistemas naturales y sociales, las ciudades y sus núcleos, y la sostenibilidad en el consumo de recursos y la justicia social (Newman, 1999). Resulta por lo tanto evidente que el análisis del metabolismo urbano de una ciudad tiene ambiciones interdisciplinarias y transdisciplinarias (Golubiewski, 2012), cuyos límites se siguen intentando ampliar en la literatura científica (Beloin-Saint-Pierre & al., 2017) a pesar de que su implementación práctica sigue siendo a día de hoy muy limitada.

4. La urgencia de ciudades (verdaderamente) inteligentes

Las ciudades *inteligentes* son necesarias, porque antes que ello las *ciudades* lo son para el conjunto de la humanidad. Los centros urbanos han sido durante mucho tiempo motores de crecimiento económico y de oportunidades, y se espera que para 2025 las seiscientas principales urbes del mundo aglutinen el sesenta por ciento del PIB[10] mundial (Colford, 2013). Hoy Londres aporta casi una quinta parte del producto bruto del Reino Unido, mientras que en Estados Unidos el Corredor Nordeste – *BosWash*[11]– y el área metropolitana de Los Ángeles suman casi un tercio del PIB nacional (Eggers & Skowron, 2018).

En este contexto, la rápida urbanización ejerce una fuerte y súbita presión sobre los centros de población al mismo tiempo que presenta un desafío a la hora de garantizar el bienestar de sus residentes y la sostenibilidad económica, social y ambiental de su entorno (Fig. 3). Es en dicha coyuntura donde la tecnología presenta a la ciudad *inteligente* como (parte de) la solución del problema, habilitando el flujo *desde, hacia y dentro* de las redes en las que procesos físicos y extrafísicos intersecan y revelan el verdadero orden dinámico e incognoscible que subyace (Desouza & Flanery, 2013).

[8] Para el planeamiento científico de dicha época, las estadísticas relacionadas con el suelo tenían una importancia mayor que la situación económica y social, en aras de un beneficio común que se consideraba primordial (Sandoval Olascoaga, 2016).

[9] En la *Computer Aided City* de Arata Isozaki (1972), un gran ordenador central controlaba el funcionamiento de la ciudad como si de un cerebro humano se tratara. A través de un conjunto limitado de alternativas computarizadas, la red urbana se articulaba mediante ferrocarriles rápidos conectados con un gran centro equipado (Rouillard, 2004).

[10] Producto Interior Bruto.

[11] Grupo de regiones metropolitanas al nordeste de Estados Unidos, cuyo término es resultado de la unión de las sílabas iniciales de las ciudades que lo limitan –Boston y Washington.

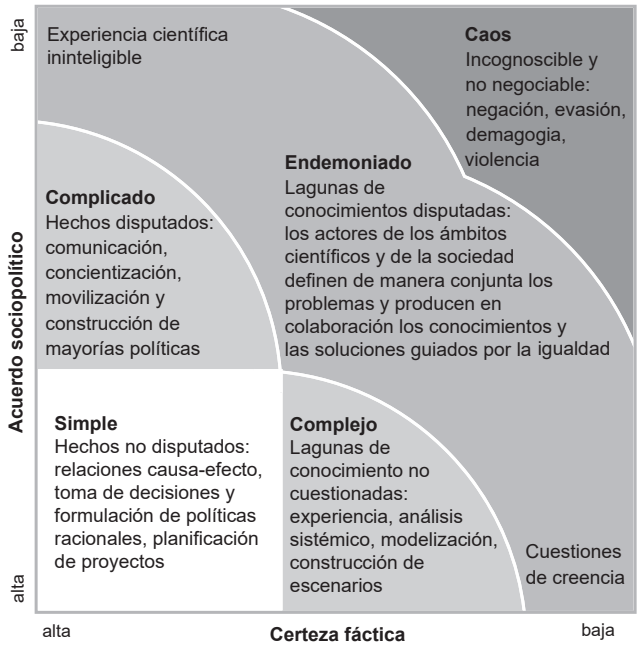


FIG. 3/ **Desafíos para el desarrollo sostenible.**

Fuente: MESSERLI, P., MURNININGTYAS, E. & al. (2019).

El concepto *ciudad inteligente* se introdujo por primera vez en el año 1994 (DAMERI & COCCHIA, 2013), aunque hoy en día todavía no existe unanimidad acerca de su significado y alcance (ANGELIDOU, 2015; WALL & al., 2016) a pesar del uso extendido de la expresión en la bibliografía[12]. Así, MARSAL-LLACUNA & al. (2015) sostienen que la evaluación de las ciudades *inteligentes* se basa en "las experiencias previas de medición de ciudades habitables y respetuosas con el medio ambiente, abarcando los conceptos de sostenibilidad y calidad de vida pero con la importante y significativa adición de componentes tecnológicos e informáticos". También según LOMBARDI & al. (2011) varias definiciones de ciudad *inteligente* hacen hincapié en el uso de la tecnología en la vida urbana cotidiana para dar lugar a sistemas innovadores de transporte, infraestructura y logística, así como a dotaciones energéticas más ecológicas. MARSAL-LLACUNA & al. (2015) sugieren nuevamente que las iniciativas de ciudades *inteligentes* tienen como objetivo, mediante el uso de datos y tecnologías de la información, "proporcionar servicios más completos a los ciudadanos, supervisar y optimizar las infraestructuras existentes, aumentar la colaboración entre los diferentes actores económicos y fomentar modelos de negocio disruptivos tanto en el sector público como en el privado". La definición de ANGELIDOU (2014), además, destaca el rol de las TIC[13] para lograr "prosperidad, eficacia y competitividad".

Otros planteamientos destacan, por encima de las nuevas tecnologías, el papel de "factores blandos" como la participación ciudadana, la seguridad y el patrimonio cultural en el desarrollo de ciudades *inteligentes* con una mayor sostenibilidad económica, social y medioambiental (LOMBARDI & al., 2011). Dichas corrientes más holísticas sugieren que las ciudades *inteligentes* reúnen "las inversiones en capital humano y social –además de aquellas en infraestructuras de comunicación tradicionales (transporte) y modernas (TIC)– necesarias para impulsar un crecimiento económico sostenible y una alta

[12] A diferencia de la *inteligencia emocional* de GOLEMAN (2001) o las *inteligencias múltiples* de GARDNER (2011) –las cuales se distinguieron en oposición a un concepto genérico– la ciudad *inteligente* todavía contempla en la actualidad múltiples ángulos y matices por ser definidos con precisión.

[13] Tecnologías de la Información y la Comunicación, definidas colectivamente como "soluciones en microelectrónica, computación *(hardware y software)*, telecomunicaciones y optoelectrónica –microprocesadores, semiconductores, fibra óptica– que permiten el procesamiento y acumulación de enormes cantidades de información además de una rápida distribución de esta a través de redes" (FERNÁNDEZ MUÑOZ, 2005).

calidad de vida, a través de una gestión eficiente de los recursos naturales y una gobernanza colectiva" (Caragliu & al., 2011). Los servicios también son considerados importantes por Belanche & al. (2016) para aumentar la eficiencia y la competitividad de las ciudades verdaderamente *inteligentes*, mientras Lee & al. (2014) hacen hincapié en el diseño participativo de los mismos y el acceso abierto a la información que mana de la infraestructura pública para el crecimiento sostenible de los territorios.

A pesar de múltiples teorías y enfoques, la bibliografía al respecto podría segregarse en una corriente sustentada en las tecnologías digitales y otra que hace mayor hincapié en el rol social de las personas para el desarrollo de ciudades *inteligentes*. En la misma línea, Angelidou (2014) distingue las estrategias que apuntan a la eficiencia y el avance tecnológico de las infraestructuras "duras" de la ciudad (transporte, agua, residuos, energía...) de las que se centran en las infraestructuras "blandas" y colectivos de personas (capital social y humano, educación, inclusión, participación, innovación social y equidad), evidenciando todavía una desconexión entre las múltiples dimensiones que conforman la ciudad contemporánea[14]. Resulta por lo tanto deseable, si no inevitable, abordar la *inteligencia* desde un planteamiento cuanto menos dual, donde la dimensión social sirva de contrapeso al determinismo tecnológico que cada vez resulta más imperante en las disciplinas responsables del planeamiento urbano.

5. Potencial del *big data* en la hiperciudad

Las herramientas contemporáneas de análisis y diseño urbano se apoyan en gran medida en el modelado funcional o matemático y la cartografía digital, donde cada simulacro resultante enmarca el intento de hacer inteligible la ciudad a través de una visión sinóptica y simplificada de la realidad que codifica una interpretación espacial particular (Scott, 1998). Sin embargo, ni siquiera la exponencial capacidad de recopilación y gestión de *big data*[15] ha logrado impedir la elaboración connaturalmente defectuosa de dichos modelos de predicción, dada la combinatoria cuasi infinita de parámetros, variables emergentes y relaciones que componen los sistemas urbanos (Jacobs, 1961). Así puede deducirse que los intentos más recientes de legibilidad urbana a través de mapeos digitales siguen cristalizando mayoritariamente en forma de representaciones estáticas de la realidad, esto es, enfoques o perspectivas que proporcionan descripciones unidimensionales mientras omiten imágenes contextualizadas desde prismas complementarios –"aunque existe una imprevisibilidad inherente en los sistemas urbanos de complejidad organizada, las máquinas (formalizadas en computadoras digitales) evitan por norma general la aparición de nuevos estadios más allá de sus condicionesinherentes de entrada y salida"(Turing, 2009).

De manera diferente, la ciudad como sistema abierto requiere del desarrollo de herramientas receptivas al cambio mediante las cuales urbanistas y arquitectos tengan la posibilidad de descubrir y responder a la compleja y multiforme diversidad contextual en lugar de permitir su reemplazo por simulaciones computacionales banales y predeterminadas. Con esa premisa, la *'cientificación'* de las teorías sobre el planeamiento urbano a partir de la segunda mitad del siglo XX inició (entre otras) una revolución en el campo de las soluciones digitales cuya repercusión en la actualidad se estima que provocará inversiones superiores a los ciento cincuenta mil millones de dólares americanos antes de 2022 (Torchia & al., 2017). En este sentido, la ubicuidad de sensores y dispositivos informáticos ya coexiste (y coexistirá) con una red cada vez más poderosa y extendida de gobiernos, corporaciones, promotores y proveedores de tecnología, comunidades epistémicas, coaliciones de defensa y otros colectivos, que busca sacar rédito de distinta forma y con distintas herramientas de la ciudad *inteligente* (Kitchin & al., 2017).

Resulta por tanto relevante apuntar que las alianzas entre administraciones municipales y regionales, tejido productivo, empresas tecnológicas, activistas académicos y/o ciudadanos permitirán dilucidar los diferentes poderes y prácticas de las *ciudades basadas en datos*[16], poniendo de manifiesto (por si quedaba alguna duda) la parcialidad en el proceso desde su

[14] Otras metáforas utilizadas para categorizar los enfoques de las ciudades *inteligentes* incluyen las iniciativas *top-down* y *bottom-up* (Calzada & Cobo, 2015) y las basadas en la oferta frente a la demanda (Angelidou, 2015).

[15] Término evolutivo que describe cualquier cantidad voluminosa de datos estructurados, semiestructurados y no estructurados que tienen el potencial de ser extraídos para obtener información.

[16] *Data-driven cities*, o ciudades definidas por grandes plataformas hiperconectadas por medio de sensores, dispositivos de captura y *software* que recopilan y procesan enormes cantidades de datos para facilitar servicios cada vez más avanzados, respondiendo a las exigencias de los ciudadanos y administrando de forma racional su funcionamiento y desarrollo sostenible.

génesis. Ello ya comienza a provocar la aparición de síntomas relacionados con una visión ahistórica y *(a)*espacial de la ciudad en numerosas sociedades contemporáneas, provocada por territorios que tienen problemas para definir su identidad en un contexto de multiplicidad y verdad digital. También algunas prácticas sociotécnicas emergentes –dentro y alrededor de dichas grandes redes– pueden llegar a desafiar barreras éticas fuertemente arraigadas si no se aplican sobre ellas herramientas de vigilancia y/o control con el suficiente rigor clínico.

5.1 Sostenibilidad, inteligencia y participación ciudadana

Es un hecho que hoy en día los ecosistemas urbanos muestran una creciente preocupación por cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y tratan cada vez más de encontrar medios para preservar los recursos naturales, sociales y económicos que los rodean. Anteriormente el debate siempre había considerado la relación entre el medio natural y las ciudades, pero en los últimos años el interés en alcanzar dichos objetivos con la ayuda de la *inteligencia* ha provocado el avance de sistemas de medición que permiten la evaluación del progreso y la conversión de la tecnología en catalizadora del desarrollo sostenible de regiones metropolitanas (Bifulco & al., 2016) gracias a la huida de la instrumentalización como fin en sí mismo (Marsal-Llacuna & Segal, 2016). En última instancia –y llevando las últimas aseveraciones al límite– una ciudad que no es *sostenible* no puede ser verdaderamente *inteligente*.

Asimismo, aunque el objetivo de las ciudades apenas ha fluctuado en los últimos siglos (idealmente crear entornos cada vez más habitables donde ciudadanos y empresas puedan prosperar) la metodología para lograrlo ha evolucionado hacia el actual aprovechamiento de la *inteligencia* colectiva de sus constituyentes y la creación de soluciones en torno a los retos y problemas que genera el territorio urbano. Este cambio de enfoque democratiza cada vez más el desarrollo de las ciudades, e invierte paulatinamente como contrapartida los roles tradicionales de gobiernos, empresas y residentes (Fig. 4). Con los primeros evolucionando hacia habilitadores de soluciones, los sectores secundario y terciario se vuelven cada vez más participativos al tiempo que un creciente grupo de ciudadanos *(co)*creadores ve sus atribuciones aumentar exponencialmente en cuanto al devenir de su entorno más o menos inmediato se refiere.

A pesar de que la inteligencia colectiva no es un fenómeno novedoso en la historia de la humanidad, Malone & Bernstein (2015) señalan que "la tecnología de Internet permite nuevas formas de inteligencia colectiva que eran imposibles hace solo unas décadas". El mundo automatizado del *Internet de las Cosas* (*Internet of Things* o *IoT*) y la pronta implementación de la tecnología 5G a

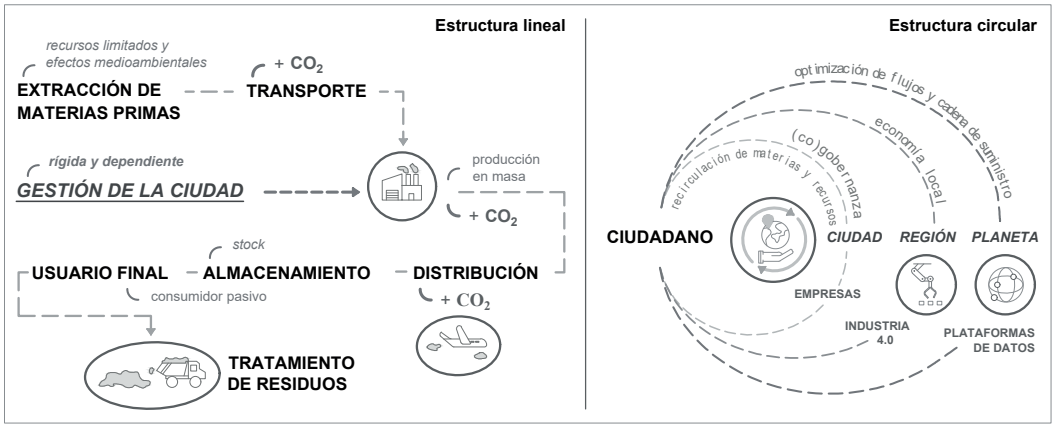


Fig. 4/ **Flujo de recursos en metabolismos urbanos lineales y circulares.**

Fuente: Elaboración propia (adaptado de Díez & al., 2019).

escala global permite llevar el punto de Malone y Bernstein todavía más lejos, siendo cada vez más probable capturar, transmitir y recibir información en tiempo real y de forma deslocalizada para contribuir al conocimiento colectivo y la toma de decisiones más *inteligentes*. Dicha nueva asociación de intercambio de información entre hábitat urbano, residentes y empresas se denomina ya *ciudad como plataforma*, y en ella el rol del ejecutivo pivota hacia la coparticipación activa de la parte gobernada en la innovación cívica. Fomentando la creación de entornos en los que el tejido productivo (empresas, emprendedores sociales y ciudadanía) pueda prosperar, los gobiernos de las capitales del mañana deben promover el desarrollo de ecosistemas competitivos para atraer nuevas inversiones y facilitar la apertura de mecanismos de inclusión social, además de ofrecer un metabolismo sólido y resiliente sobre el que cimentar el crecimiento de los parámetros que lo definen.

5.2. Gemelos digitales en la ciudad multidimensional

Tanto la industria de la construcción como la disciplina del planeamiento urbano atraviesan en la actualidad una de las transformaciones más profundas y trascendentales de su historia reciente, pasando de ser sectores basados en documentación a sistemas guiados por herramientas de información, procesos simultáneos y actividades interconectadas. Este nuevo enfoque, basado en la aplicación de *inteligencia* al diseño de edificios y el urbanismo que los circunscribe, provoca la necesidad de adoptar innovaciones en productos, espacios, modelos de negocio y operaciones, que persigan la regeneración y el crecimiento de urbes contemporáneas a través de la profunda refundación de su parametrización obsoleta. Las simulaciones virtuales de sistemas constructivos y sus rendimientos, la generación de algoritmia a partir de *metadata*, la reutilización adaptativa o el intercambio de códigos son ejemplo del claro desafío a un gran volumen de indicadores, valores y supuestos ampliamente establecidos hasta la fecha, ofreciendo en su lugar soluciones más ágiles y axiomáticas para el futuro de sociedades contemporáneas. En este sentido, términos como nube, portal, *big data*, *blockchain*, *machine learning* o inteligencia artificial han sido acuñados en los últimos años para describir el rumbo adquirido por el impulso creciente hacia la automatización de procesos en el panorama mundial. Uno de los más novedosos –directamente relacionado con los campos de la arquitectura, la construcción y el urbanismo– es el de *gemelo digital*, adaptado tras la integración de sistemas digitales en infraestructuras, industrias y otras edificaciones a principios del presente siglo (Grieves, 2014).

En términos estrictos, un *gemelo digital* (*digital twin*) es una imagen especular de un proceso físico que se articula a su alrededor, siendo generalmente idéntica en cuanto al funcionamiento de dicho fenómeno en un tiempo sincrónico. A pesar de que su definición ha sido ampliada sustancialmente durante el transcurso de los años –acoplando modelos pertenecientes a sistemas sociales y económicos a los modelos físicos originales– en la práctica rara vez se han llegado a incluir dichas virtualizaciones en las simulaciones de ciudades. Así, los modelos resultantes (incluso aquellos que incorporan información fidedigna acerca del movimiento de personas, el tráfico de vehículos o el flujo de energía) siguen restringidos a secciones transversales de una única dimensión temporal, dando lugar en consecuencia a soluciones limitadas a la abstracción de una realidad incompleta.

Wildfire (2018) hace una distinción pragmática entre *gemelos digitales*, que pueden pertenecer a "ciudades de alta frecuencia" o "de baja frecuencia". Las primeras operan en tiempo (casi) real con relación a los horizontes temporales de corta duración –segundo a segundo, minuto a minuto o hasta en ciclos de días o semanas– mientras que las segundas lo hacen a lo largo de meses, años o incluso décadas. Así, a partir de la información de partida que se contemple se pueden elaborar modelos digitales que exploren marcos "reactivos" en los que "la retroalimentación y las visualizaciones facilitan intervenciones en tiempo *(casi)* real y optimizan el funcionamiento diario de la ciudad o activo", o modelos "predictivos" que "utilizan datos precisos de entrada para mejorar la planificación de escenarios a largo plazo y orientar así decisiones estratégicas".

En ambos contextos, el modelo de un *gemelo digital* necesita hoy en día ser desacoplado del sistema original si quiere operarse de alguna manera sobre este. Dicho de otro modo, es imperante correr el modelo fuera de línea para que pueda explotarse y emplearse para simular formas de optimizar el sistema real, siendo muy poco probable que ello ocurra alguna vez de forma paralela. El *gemelo digital* debe recibir siempre la entrada del sistema real aunque solo sea para proporcionar algún tipo de diagnóstico sobre el modelo original, con lo cual es lógico advertir que siempre habrá una latencia implícita. La pregunta que debe hacerse, no obstante, es si puede existir algún día un *gemelo digital*

que funcione en tiempo real junto con la realidad física, social, ambiental o económica, utilizando la información generada y gestionada en la virtualidad para operar automática y simultáneamente sobre el medio.

6. Influencia de la tecnología cognitiva en la ciudad del siglo XXI

A menudo se ha descrito la infraestructura urbana como una red funcional compuesta por elementos que pudieran asemejarse a los órganos del cuerpo humano. Así, el metabolismo de la ciudad contemporánea se ha presentado anteriormente como un espacio interconectado de flujos, que depende del aporte (interno o externo) de energía y otras materias primas para crecer y seguir desarrollándose. Tal visión metabólica plantea una serie de dilemas analíticos acerca de la intersección entre las dimensiones económicas, sociales y biofísicas en el ecosistema urbano, cuya virtud ha residido históricamente en las complejas interacciones entre redes que permiten a la postre el correcto desempeño de la ciudad posmoderna a pesar del fallo sistemático del ímpetu funcionalista en la experimentación del espacio resultante.

Dentro del complejo sistema de relaciones que da forma a la ciudad contemporánea, la generación y el procesamiento de *datos* crudos –así como el largo viaje que los convierte en *sabiduría*– ocupa y preocupa de manera ascendente a la sociedad tecnológica y de consumo. Ello ha permitido la evolución de sociedades modernas hacia modelos que dependen cada vez menos de sus riquezas naturales y más de su capacidad para crear conocimiento y compartirlo comunitariamente (Matsuura, 2007), y ha coincidido en el tiempo con la apuesta por la computarización y los contenidos digitales en el desarrollo de los territorios. Las actualizaciones en materias como el planeamiento urbano, la economía o la sociología –entre otras– pretenden dar así respuesta al metabolismo cambiante de los asentamientos en los que se desarrollan las sociedades más avanzadas, donde el *big data* ya figura como catalizador exponencial en la toma de resoluciones de alta calidad basadas en el tratamiento masivo y el manejo de información previa extraída de nuestro entorno.

Resulta lógico, pues, que probablemente no haya ningún segmento de actividad cuya evolución atraiga tanta atención en la actualidad como la gestión del conocimiento. La investigación y el desarrollo en *tecnología cognitiva*[17] se ha multiplicado en los últimos lustros, y fruto de dicho estímulo han sido presentadas en sociedad numerosas soluciones que –en mayor o menor medida– son capaces de asimilar conceptos y aprender de situaciones desconocidas como parte de un proceso interno e iterativo de mejora continua. El objetivo último de dichas herramientas reside en replicar la clasificación piramidal de la mente humana, dividida inicialmente en cinco categorías consecutivas –datos, información, conocimiento, entendimiento y sabiduría– y dependientes en orden descendente:

> "Una onza de información vale una libra de datos.
> Una onza de conocimiento vale una libra de información.
> Una onza de sabiduría vale una libra de conocimiento."[18] (Ackoff, 1989)

Por otro lado, el uso creciente de analogías biológicas y exploraciones *neo*-organicistas en el planeamiento y la ordenación urbana subyacen en la importancia de aclarar el papel de las metáforas científicas en el discurso urbano contemporáneo. Tradicionalmente la comprensión de las redes tecnológicas y la infraestructura intangible siempre había ocupado a ingenieros y otros perfiles técnicos, mientras que los aspectos más perceptibles se asociaban a la arquitectura y el urbanismo. Dicho fenómeno es (en parte) fruto del legado histórico de la urbanización capitalista, sin embargo, las estrategias más recientes sugieren una gradual repercusión de la consideración *extrafísica* del espacio y de plataformas digitales que han terminado por extinguir la dimensión exclusivamente corpórea de la ciudad para adoptar en su lugar un concepto híbrido y multicanal que responde a las necesidades competitivas de la idiosincrasia actual. Así, las dinámicas (co)evolutivas entre sistemas sociales y tecnológicos –que se extienden desde los rincones privados del hogar hasta la infraestructura pública que la envuelve– tienden progresivamente hacia la constitución

[17] Conjunto de productos en el campo de la inteligencia artificial, orientados a la teoría y el desarrollo de sistemas informáticos capaces de realizar tareas que normalmente requieren inteligencia humana. Ejemplos de ello son el aprendizaje automático, el procesamiento del lenguaje natural, el reconocimiento de voz o la robótica.

[18] "Los *datos* son símbolos que representan las propiedades de los objetos y eventos. La *información* se compone de datos procesados, orientados a aumentar su utilidad [...] El *conocimiento* se transmite mediante instrucciones […] El *entendimiento* se transmite mediante explicaciones […] La *inteligencia* es la capacidad de aumentar la eficiencia; la sabiduría es la capacidad de aumentar eficacia" (Ackoff, 1989).

simbiótica del marco dentro del cual la metrópolis contemporánea opera a pesar de anomalías y contradicciones en la configuración entre espacio y sociedad, resolviendo con herramientas y enfoques disruptivos muchos de los supuestos asociados a los relatos convencionales del desarrollo sostenible.

Los discursos positivistas del siglo XX acerca del urbanismo científico y la modernidad tecnológica auguraron que las concepciones de la ciudad moderna se ampliarían y consolidarían para producir un modelo altamente sofisticado del espacio urbano como si de una máquina eficiente se tratara (Todd & Todd, 1994). A pesar de ello, la anteriormente mencionada dinámica evolutiva del espacio urbano y la conjunción de coyunturas políticas, económicas y sociales han acumulado un impulso acelerado durante los últimos 50 años que ha contribuido a la aparición de nuevas y divergentes relaciones entre red urbana, sociedad y tecnología, configuraciones que –todavía hoy en día– siguen coexistiendo con excesiva fricción y escasa cohesión.

Las iniciativas de apertura, transparencia y participación ciudadana en los proyectos relacionados con la escala urbana, por su parte, han favorecido últimamente políticas de datos abiertos producidos por nuevas herramientas y tecnologías que han *'comoditizado'*[19] el tráfico de información hasta convertirlo en accesible a grandes mayorías de la población. Como consecuencia de ello, «las tecnologías disponibles en las ciudades *inteligentes* producen nuevos paisajes temporales" (Kitchin, 2014) así como una noción intrínseca que "transforma la gestión y la gobernanza de los sistemas de la ciudad, y pauta el ritmo y la programación de la vida cotidiana". Los retos emprendidos en este contexto por las administraciones, no obstante, se encuentran todavía demasiado localizados y desconectados de las políticas de planeamiento, además de carecer de la suficiente ambición en términos de desigualdad social, empleo, movilidad, género, calidad medioambiental o vivienda.

Y es que, aunque la retórica de la experimentación incita de manera natural a la cocreación y a la apertura hacia la participación ciudadana en programas de innovación y desarrollo, los procesos involucrados a menudo resultan promovidos por objetivos instrumentales que circunscriben el interés público y limitan la solución de la problemática común. Así (y a pesar de que las soluciones adoptadas por los organismos competentes dicen orientarse a la resolución de *grandes problemas*) la definición de lo que se considera *problema* a menudo queda al albedrío del mercado en lugar de la sociedad, difuminando los intereses entre entes públicos y privados. Es comprensible por tanto un cierto escepticismo relacionado con las políticas actuales de participación, que podría tener (un) remedio en esfuerzos de comercialización de la infraestructura urbana que ayudaran a conformar ciudadanías sustentadas por formas productivas de colaboración con autoridades locales y una visión estratégica alrededor del tejido *inteligente* de la ciudad.

7. Conclusiones

La mayor parte de la población mundial se concentra en áreas urbanas, y la tecnología siempre ha jugado un papel relevante y diferenciador en la configuración y el crecimiento de las mismas a lo largo de la historia. Así, las ciudades más vanguardistas de los siglos XIX y XX fueron pioneras en la introducción paulatina de avances revolucionarios como la electricidad, el ascensor, el automóvil o nuevos materiales como el acero, del mismo modo que las tecnologías digitales tienen hoy en día (y seguirán teniendo durante las próximas décadas) la mayor repercusión sobre el desarrollo urbano del territorio a través de canales ajenos a los límites físicos de la percepción humana. Es importante remarcar, empero, que la presente falta de actualización de las administraciones afectadas corre el riesgo de provocar un alejamiento con el marco normativo y regulatorio de la disciplina del planeamiento, suponiendo ello un cuello de botella para el alcance global que se pretende con las soluciones propuestas.

En este sentido, los resultados de la investigación evidencian la obsolescencia de preceptos planteados hace hoy más de 30 años, que sin embargo siguen siendo esgrimidos con excesiva frecuencia para promover y justificar acciones en una realidad extrínseca a la idiosincrasia de aquellos años. Tal es el caso de indicadores genéricos descritos con anterioridad como la sostenibilidad ecológica o la equidad, cuya vigencia ya no se corresponde con la realidad contemporánea por no abordar con la suficiente profundidad aspectos de relevancia y actualidad propios del reto demográfico y geopolítico en el que se enmarcan. A ese respecto, ejercicios

[19] Mercantilizado

más recientes han sido desarrollados y analizados en el presente artículo en su afán por actualizar dichas directrices y adaptarlas a un contexto cada vez más líquido, agresivo y volátil, a pesar de que su traslación empírica a casos de estudio ha sido cuanto menos limitada durante los últimos lustros.

Como se ha planteado anteriormente, el comportamiento metabólico de la ciudad contemporánea no depende solo de su dotación en *hardware* (capital físico) sino también –y cada vez más– de la disponibilidad y la calidad de la comunicación del conocimiento y la infraestructura social que lo facilita. Esta última forma de capital humano es decisiva para la competitividad urbana, por lo que el concepto de ciudad *inteligente* se convierte en este contexto en un factor estratégico y decisivo en la apuesta por iniciativas disruptivas de producción e implantación integral de tecnologías que ayudan a mejorar el perfil competitivo de una metrópoli (March & al., 2016). Los problemas asociados a las aglomeraciones urbanas generalmente han encontrado su solución en la confluencia entre creatividad, cooperación (muchas veces negociada) y ciencia, por lo que la etiqueta *inteligente* debería apuntar a regiones que incentivan la prosperidad a través de mejoras cuantitativas y cualitativas para el conjunto de su población al tiempo que promueven infraestructuras en red para mejorar la eficiencia económica y política, un impulso social y cultural, y apoyo subyacente al desarrollo sostenible desde el prisma del crecimiento del tejido empresarial. También debe contemplarse la inclusión de residentes en los servicios públicos bajo el paraguas de una evolución equitativa, así como una atención especial al capital relacional en comunidades que aspiran a "aprender, adaptarse e innovar" (Coe & al., 2001). Ello favorecerá en última instancia una cultura intrínseca de promoción de la circularidad en todos sus ámbitos, retroalimentando el potencial de desarrollo de las regiones metropolitanas y mitigando su dependencia del exterior para convertirlas en más resilientes.

Como complemento, futuras investigaciones deberían confirmar la reducción efectiva de la brecha entre desarrollo urbano y sostenibilidad multidisciplinar a través de la evaluación de la tendencia en cuanto a los indicadores propuestos con anterioridad se refiere, lo cual a fecha de la redacción del presente artículo no había arrojado todavía información lo suficientemente representativa.

Las ciudades, y en especial aquellas de más de diez millones de habitantes, son los sistemas más grandes y complejos que la humanidad haya creado jamás. En este contexto, la concepción digital del binomio espacio-tiempo, la actualización de indicadores de sostenibilidad e *inteligencia* en los sistemas metabólicos y el *antropocentrismo urbano* sintetizan probablemente las palancas con mayor repercusión en la constitución y consolidación de sociedades resilientes, aunando para ello esfuerzos derivados de las ciencias naturales[20], ingenierías y políticas sociales para mitigar junto a la digitalización los riesgos en entornos cada vez más competitivos y cambiantes. El urbanismo resultante que se propone en el presente artículo es el intento de *conocer* y relacionarse con estos nuevos espacios híbridos, definiendo nuevas pautas de experimentación, explotación de recursos, movilidad o comportamiento dentro de nuestras ciudades[21]. A medida que su implantación emerge y se consolida en el conjunto de geografías afectadas, la intersección de disciplinas sin duda proporcionará a la sociedad civil una lente con la que poder dilucidar retos y oportunidades en ecosistemas urbanos de complejidad elevada, ayudando a su vez a desarrollar prácticas y métodos que consoliden, de una manera sostenible en el tiempo, las grandes *hub cities*[22] del siglo XXI.

7. Bibliografía

Ackoff, R.L. (1989): From data to wisdom. *Journal of applied systems analysis,* 16(1), 3-9.

Agudelo-Vera, C.M. & Leduc, W.R. & Mels, A.R. & Rijnaarts, H.H. (2012): Harvesting urban resources towards more resilient cities. *Resources, conservation and recycling,* 64, 3-12. https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2012.01.014

Ahvenniemi, H. & Huovila, A. & Pinto-Seppä, I. & Airaksinen, M. (2017): What are the differences between sustainable and smart cities? *Cities,* 60,

[20] El paradigma sostenible incorpora hoy (entre otros) el concepto de *renaturación* de la ciudad, o incorporación de estrategias urbanas basadas en la naturaleza (*Nature-Based Solutions*).

[21] Ejemplos actuales de ello incluyen el acceso abierto a bicicletas, patinetes eléctricos o automóviles –que han alterado de manera súbita la configuración y experiencia de la ciudad– o la nueva economía 'compartida' mediante la cual una habitación, apartamento o incluso batería de teléfono móvil pueden estar disponibles para otros ciudadanos de manera temporal.

[22] Concepción territorial estratégica que prima la posición de puntos intermedios hacia los que confluyen redes de transporte, abastecimiento o información respondiendo eficazmente a la exigencia económica de la inversión mínima de tiempo y esfuerzo (Van Susteren, 2005).

Part A, 234-245. https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.09.009

Angelidou, M. (2014): Smart city policies: A spatial approach. *Cities*, 41(1), S3-S11. https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.06.007

_____(2015): Smart cities: A conjuncture of four forces. *Cities,* 47, 95-106. https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.05.004

Barles, S. (2010): Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues. *Journal of Environmental Planning and Management,* 53(4), 439-455. https://doi.org/10.1080/09640561003703772

Belanche, D. & Casaló, L.V. & Orús, C. (2016): City attachment and use of urban services: Benefits for smart cities. *Cities, 50*, 75-81. https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.08.016

Beloin-Saint-Pierre, D. & Rugani, B. & Lasvaux, S. & Mailhac, A. & Popovici, E. & Sibiude, G. & Schi-opu, N. (2017): A review of urban metabolism studies to identify key methodological choices for future harmonization and implementation. *Journal of cleaner production,* 163, S223-S240. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2016.09.014

Bifulco, F. & Tregua, M. & Amitrano, C.C. & D'Auria, A. (2016): ICT and sustainability in smart cities management. *International Journal of Public Sector Management,* 29(2), https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2015-0132

Bourdic, L. & Salat, S. & Nowacki, C. (2012): Assessing cities: a new system of cross-scale spatial indicators. *Building Research & Information,* 40(5), 592-605. https://doi.org/10.1080/09613218.2012.703488

Brundtland, G.H. & Khalid, M. & Agnelli, S. & Al-Athel, S. & Chidzero, B.J.N.Y. (1987): *Our common future*. New York, 8.

Calzada, I. & Cobo, C. (2015): Unplugging: Deconstructing the smart city. *Journal of Urban Technology,* 22(1), 23-43. https://doi.org/10.1080/10630732.2014.971535

Caragliu, A. & Del Bo, C. & Nijkamp, P. (2011): Smart cities in Europe. *Journal of urban technology,* 18(2), 65-82. https://doi.org/10.1080/10630732.2011.601117

Castells, M. (2000): Urban sustainability in the information age. *City,* 4(1), 118-122. https://doi.org/10.1080/713656995

Coe, A. & Paquet, G. & Roy, J. (2001): E-governance and smart communities: a social learning challenge. *Social science computer review,* 19(1), 80-93. https://doi.org/10.1177/089443930101900107

Colford, C. (2013): Competitive cities: Driving productivity and prosperity. *World Bank Blogs*, 25 de julio. https://blogs.worldbank.org/psd/competitive-cities-driving-productivity-and-prosperity

Dameri, R.P. & Cocchia, A. (2013): Smart city and digital city: twenty years of terminology evolution. In *X Conference of the Italian Chapter of AIS, ITAIS* (pp. 1-8).

Desouza, K.C. & Flanery, T.H. (2013): Designing, planning, and managing resilient cities: A conceptual framework. *Cities*, 35, 89-99. https://doi.org/10.1016/j.cities.2013.06.003

Díez, T. & Millard, J. & Menichinelli, M. & Sorivelle, M.N. (2019): The Fabrication City. In S. Albert (Ed.), *Innovative Solutions for Creating Sustainable Cities*, (pp. 329-356). Cambridge Scholars Publishing. https://www.cambridgescholars.com/resources/pdfs/978-1-5275-3593-0-sample.pdf

Dovey, K. (2012): Informal Settlement and Complex Adaptive Assemblage. *International Development Planning Review,* 34 (3), 371-90.

Eggers, W. & Skowron, J. (2018): *Forces of change: Smart Cities*. deloitte.com.

Elliott, T. (2018): Agenda 2030 de la ONU por un mundo mejor. *Gaceta Instituto de Ingeniería, UNAM, 1*(130), 17-23. http://gacetaii.iingen.unam.mx/GacetaII/index.php/gii/article/view/2465/2376

European Commission, Directorate-General for Regional Policy (2011): *Cities of tomorrow: Challenges, visions, ways forward.* Publications Office of the European Union.

Fernández Muñoz, R. (2005): Marco conceptual de las nuevas tecnologías aplicadas a la educación. *Universidad Castilla-La Mancha, España.*

Fritz, S. & See, L. & Carlson, T. & Haklay, M.M. & Oliver, J.L. & Fraisl, D. & West, S. (2019): Citizen science and the United Nations sustainable development goals. *Nature Sustainability, 2*(10), 922-930. https://doi.org/10.1038/s41893-019-0390-3

Gardner, H. (2011): *Frames of mind: The theory of multiple intelligences*. Hachette UK.

Gil, C.G. (2018): Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): una revisión crítica. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, 140*, 107-118.

Goleman, D. (2001): Emotional intelligence: Issues in paradigm building. In C. Cherniss & D. Goleman (Eds.), *The emotionally intelligent workplace, 13*-26, New York, Jossey-Bass.

Golubiewski, N. (2012): Is there a metabolism of an urban ecosystem? An ecological critique. *AMBIO, 41*(7), 751-764. https://doi.org/10.1007/s13280-011-0232-7

Grieves, M. (2014): Digital twin: manufacturing excellence through virtual factory replication. *White paper, 1*, 1-7.

Hiremath, R.B. & Balachandra, P. & Kumar, B. & Bansode, S.S. & Murali, J. (2013): Indicator-based urban sustainability— a review. *Energy for sustainable development, 17*(6), 555-563. https://doi.org/10.1016/j.esd.2013.08.004

Holden, E. & Linnerud, K. & Banister, D. (2014): Sustainable development: Our common future revisited. *Global environmental change, 26*, 130-139. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.04.006

Huang, Q. & Zheng, X. & Hu, Y. (2015): Analysis of land-use emergency indicators based on urban metabolism: A case study for Beijing. *Sustainability, 7*(6), 7473-7491. https://doi.org/10.3390/su7067473

Huang, S.L. & Yeh, C.T. & Budd, W.W. & Chen, L.L. (2009): A Sensitivity Model (SM) approach to analyze urban development in Taiwan based on sustainability indicators. *Environmental impact assessment review, 29*(2), 116-125. https://doi.org/10.1016/j.eiar.2008.03.003

Jacobs, J. (1961): *The death and life of great American cities*. New York, Vintage.

Kennedy, C. & Pincetl, S. & Bunje, P. (2011): The study of urban metabolism and its applications to urban

planning and design. *Environmental pollution, 159*(8-9), 1965-1973. https://doi.org/10.1016/j.envpol.2010.10.022

Kitchin, R. (2014): *The data revolution: Big data, open data, data infrastructures and their consequences*. Sage.

_____& Coletta, C. & Evans, L. & Heaphy, L. & MacDonncha, D. (2017): Smart cities, epistemic communities, advocacy coalitions and the last mile problem. *IT - Information Technology, 59*(6), 275-284. https://doi.org/10.1515/itit-2017-0004

Lederer, J., & Kral, U. (2015): Theodor Weyl: A pioneer of urban metabolism studies. *Journal of Industrial Ecology, 19*(5), 695-702. https://doi.org/10.1111/jiec.12320

Lee, J.H. & Hancock, M.G. & Hu, M.C. (2014): Towards an effective framework for building smart cities*: Lessons from Seoul and San Francisco. Technological Forecasting and Social Change, 89*, 80-99. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2013.08.033

Light, J. S. (2009): *The nature of cities: ecological visions and the American urban professions, 1920–1960*. Johns Hopkins University Press.

Lin, L. & Liu, M. & Luo, F. & Wang, K. & Zhang, Q. & Xiang, W.N. (2012): Comment on "The study of urban metabolism and its applications to urban planning and design" by Kennedy & al. (2011). *Environmental pollution (Barking, Essex: 1987), 167*, 184-185. https://doi.org/10.1016/j.envpol.2012.04.011

Lombardi, P. & Giordano, S. & Farouh, H. & Wael, Y. (2011): An analytic network model for Smart cities. In *Proceedings of the 11th International Symposium on the AHP* (pp. 15-18).

Malone, T. W. & Bernstein, M. S. (Eds.). (2015): *Handbook of collective intelligence*. MIT Press.

March, H., Ribera-Fumaz, R., & Vivas i Elias, P. (2016). Crisis, ciudad y tecnología ¿una solución inteligente?. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales,* 48(187), 239-248. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76477

Marchal, V. & Dellink, R. & Van Vuuren, D. & Clapp, C. & Chateau, J. & Magné, B. & Van Vliet, J. (2011): OECD environmental outlook to 2050. *Organization for Economic Co-operation and Development, 8*, 397-413.

Marsal-Llacuna, M.L. & Colomer-Llinàs, J. & Meléndez-Frigola, J. (2015): Lessons in urban monitoring taken from sustainable and livable cities to better address the Smart Cities initiative. *Technological Forecasting and Social Change, 90*, 611-622. https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.01.012

_____& Segal, M.E. (2016): The Intelligenter Method (I) for making "smarter" city projects and plans. *Cities, 55*, 127-138. https://doi.org/10.1016/j.cities.2016.02.006

Matsuura, K. (2007): Knowledge Sharing–a powerful tool in the fight against poverty. *The Straits Times, 6*, 27.

Messerli, P. & Murniningtyas, E. & van Ypersele, J.P. (2019): *El futuro es ahora — la ciencia al servicio del desarrollo sostenible.* Naciones Unidas.

Musango, J.K. & Currie, M.P. & Robinson, M.B. (2017): Urban metabolism for resource efficient cities: from theory to implementation. *Book of Abstracts* (p. 12).

Newman, P. (1999): Sustainability and cities: extending the metabolism model. *Landscape and urban planning, 44*(4), 219-226. https://doi.org/10.1016/S0169-2046(99)00009-2

Nilon, C.H. & Berkowitz, A.R. & Hollweg, K.S. (2003): Introduction: ecosystem understanding is a key to understanding cities. *Understanding Urban Ecosystems* (pp. 1-13). Springer, New York.

Park, R.E. & Burgess, E.W. (2019: *The city*. University of Chicago Press.

Pincetl, S. & Bunje, P. & Holmes, T. (2012): An expanded urban metabolism method: Toward a systems approach for assessing urban energy processes and causes. *Landscape and urban planning, 107*(3), 193-202. https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.06.006

Robinson, J. & Cole, R. J. (2015): Theoretical underpinnings of regenerative sustainability. *Building Research & Information, 43*(2), 133-143. https://doi.org/10.1080/09613218.2014.979082

Rouillard, D. (2004): *Superarchitecture: le futur de l'architecture, 1950-1970.* Editions de la Villette.

Sandoval Olascoaga, C.E. (2016): *Painting with data: from a computational history of urban models to an alternative urban computing* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).

Scott, J.C. (1998): *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Tanguay, G.A. & Rajaonson, J. & Lefebvre, J.F. & Lanoie, P. (2010): Measuring the sustainability of cities: An analysis of the use of local indicators. *Ecological Indicators, 10*(2), 407-418. https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2009.07.013

Todd, N.J. & Todd, J. (1994): *From eco-cities to living machines: principles of ecological design*. North Atlantic Books.

Torchia, M. & Kumar, M. & Turner, V. (2017): *Worldwide semiannual internet of things spending guide*. International Data Corporation (IDC).

Turing, A.M. (2009): Computing machinery and intelligence. In Epstein, R. & Roberts, G. & Beber, G. (Eds), *Parsing the Turing Test* (pp. 23-65). Dordrecht, Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6710-5_3

United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS). (2001): *The state of the world's cities 2001*. Nairobi: United Nations for Human Settlements.

United Nations. (2015): *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision* (ST/ESA/SER.A/366), New York, United Nations.

_____(2019): *World Urbanization Prospects: The 2018 Revision* (ST/ESA/SER.A/420), New York, United Nations.

Van Susteren, A. (2005): *Metropolitan World Atlas*. 010 Publishers.

Wall, R.S. & Stavropoulos, S. (2016): Smart cities within world city networks. *Applied Economics Letters, 23*(12), 875-879. https://doi.org/10.1080/13504851.2015.1117038

Weterings, R. & Bastein, T. & Tukker, A. & Rademaker, M. & De Ridder, M. (2013): *Resources for our future: key issues and best practices in resource efficiency*. The Hague Centre for Strategic Studies.

Weyl, T. (1894): Versuch uber den Stoffwechsel Berlins (Ensayo sobre el metabolismo de Berlin). In *8th International Congress of Hygiene and Demography*. Budapest.

Wildfire, C. (2018): *How can we spearhead city-scale digital twins?* Infrastructure Intelligence.

Wolman, A. (1965): The metabolism of cities. *Scientific American, 213*(3), 178-193.

Zhang, Y. (2013): Urban metabolism: a review of research methodologies. *Environmental pollution, 178*, 463-473. https://doi.org/10.1016/j.envpol.2013.03.052

8. Listado de Acrónimos / Siglas

ONU	Organización de las Naciones Unidas
UN	*United Nations*
ODS	Objetivo/s de Desarrollo Sostenible
PIB	Producto Interior Bruto
TIC	Tecnologías de la Información y la Comunicación
IoT	*Internet of Things*
UNCHS	*United Nations Centre for Human Settlements*

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 579-592
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.4

CC BY-NC-ND



La ciudad compartida: el patrimonio cultural como herramienta para la re-creación del relato urbano

Luis D. Rivero-Moreno

Profesor Ayudante Doctor. Universidad de León

"[...] The art of storytelling is coming to an end. Less and less frequently do we encounter people with the ability to tell a tale properly. More and more often there is embarrassment all around when the wish to hear a story is expressed. It is as if something that seemed inalienable to us, the securest among our possessions, were taken from us: the ability to exchange experiences" (Benjamin, 1969).

Resumen: En el mundo digital y tecnológico actual, la regeneración urbana podría haber dejado de ser un proceso físico y arquitectónico para pasar a ser, simplemente, una superficial puesta en escena de nuevas y más atractivas imágenes de la ciudad que hagan de la misma un destino deseado. Sin embargo, la representación requiere de un relato que la contextualice y dé sentido. El ámbito cultural y patrimonial ofrece para ello sus espacios como plataformas de intercambio y comunicación. Este artículo aborda las opciones que disponen los habitantes de la ciudad como responsables de su narración y de su representación. Se multiplican así las posibilidades de una planificación democrática, abierta y participativa. Sólo de este modo la planificación urbana será más creativa y sostenible, y su relato más acorde a la compleja realidad de la ciudad.

Palabras clave: Ciudad; Patrimonio cultural; Regeneración urbana; Turismo de masas; Era digital; Narrativa urbana.

Recibido: 18.08.2021; Revisado: 09.12.2021.
Correo electrónico: lrivem@unileon.es ; ORCID: https://orcid.org/0000-0002-0494-379X

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

The shared-city: cultural heritage as a driver for the re-creation of the urban storytelling

Abstract: In today's digital and technological world, urban regeneration may no longer be a physical and architectural process, but simply a superficial staging of new and more attractive images of the city that make it a desired destination. However, representation requires a narrative that contextualizes it and gives it meaning. The cultural heritage sphere offers its spaces for this purpose as platforms for exchange and communication. This article addresses the chances of the city's inhabitants as responsible for its narration and representation. This multiplies the possibilities for democratic, open and participatory urban planning. Only in this way will urban planning be more creative and sustainable, and its narrative more suitable with the complex reality of the city.

Keywords: City; Cultural heritage; Urban regeneration; Massive tourism; Digital age; Urban storytelling.

1. Introducción

Habitamos un mundo principalmente urbano y necesariamente digital. Una gran mayoría de la población vive en el entorno físico de las ciudades; mientras tanto, esa misma población transita diariamente, y en paralelo, por el mundo de la información digital, de la interacción virtual y continua con imágenes y textos a través de internet. Cada vez más acciones de la vida diaria son resueltas vía internet: desde la compra de productos de uso cotidiano a la resolución de contratos y pagos de bancos, seguros, etc.

Según los indicadores mundiales ya más del 50% de la población habita en ciudades, mientras que en países como España es ya un 80% de la población la que lo hace[1]. El ser humano es, a día de hoy, mayoritariamente una especie urbana, alejada en gran parte de la interacción con su entorno natural.

Los datos sobre el acceso a internet son casi paralelos: según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el acceso a internet a nivel mundial acaba de alcanzar la cifra del 50%, mientras que en ámbitos como el europeo se sitúa en torno al 80%[2].

Las ciudades, y sus ciudadanos, se encuentran en esa paradójica situación, entre la inmaterialidad del píxel y un reverso físico y analógico cada vez más debilitado frente a la preponderancia de la representación en la pantalla. Es lo que algunos han pasado a denominar el paso del segundo entorno urbano al tercer entorno, principalmente virtual (Echeverría, 1999). A una ciudad intangible donde se habita desde la distancia, y donde el espacio y tiempo se alteran desde la virtualidad: una telépolis.

Es éste un hecho que se ha visto aún más evidenciado por el impacto de la pandemia de la COVID-19 en los últimos tiempos.El proceso de telematización y virtualización de las interacciones burocráticas, económicas, sociales o culturales se ha visto claramente reforzado por la situación pandémica, llevando al extremo las predicciones de Echevarría. Las calles quedaron vacías durante meses de confinamiento y las interacciones físicas se redujeron al mínimo. Parece evidente que esta experiencia tendrá repercusiones en el propio planeamiento urbano, si bien este hecho aún está en proceso de análisis. En todo caso, la vida de la ciudad parece haberse desplazado en gran parte a un entorno virtual (Kaufmann & Straganz, & Bork-Hüffer, 2020) en un proceso que parece imparable.

Vivimos, al mismo tiempo, en un mundo estetizado (Lipovetsky, 2014). En éste, la cultura, el patrimonio y el diseño están alcanzando una posición central en los nuevos criterios económicos: son método fundamental de atracción de visitantes e inversiones. Debemos tener muy presente que el turismo de masas es un eje económico clave y permanecía en una tendencia sostenida y creciente a nivel mundial hasta la llegada de la crisis de la COVID-19 en 2020. El turismo es un pilar económico prioritario en países como España, Francia o Italia, donde genera un porcentaje de PIB muy considerable. En el ámbito específico de las ciudades, el turismo se ha consolidado en algunas de ellas como una "monocultura", tal y como señala Settis (2020). Una especie de monocultivo que ha engullido el resto de actividades de la ciudad hasta

[1] Fuente: Banco Mundial. https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS[consultado el 7 de junio de 2022]

[2] https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx [consultado el 22 de junio de 2022]

convertirla en escenario que fotografiar y gentrificar, poniendo en serio peligro sus posibilidades de ser un espacio sostenible y habitable.

Por otro lado, la industria cultural ha alcanzado un nivel preponderante, también desde el punto de vista institucional y político: la cultura ha pasado a establecerse como recurso político y económico (Yúdice, 2002). Las industrias creativas pasan por ser un sector al alza. Tanto es así que muchos han pasado a hablar de términos como el de "ciudad creativa" (Pratt, 2008), e incluso de una nueva clase social de "creativos" asociado a ella (Florida, 2002). El éxito de la ciudad en un mundo global pasa, en gran parte, por su capacidad de seducir y atraer a esta nueva clase creativa y, claro está, a las empresas e inversiones a ella asociados.

Todo esto no deja de ser consecuencia del viraje producido por la economía mundial en las últimas décadas: el cambio de eje en el paso de la producción física de productos a la distribución de información. En este punto, y desde su aparente transparencia y asepsia, arte y postfordismo se han dado la mano (Comeron, 2007). El valor de uso y de cambio se han visto definitivamente alterados. Y el arte y el patrimonio parecen tener la varita que añade enormes plusvalías desde la inutilidad y (en ocasiones) la belleza. El poder ya no se mide en la acumulación y distribución física de objetos, sino en la transmisión de mensajes y la transacción de datos. Quizás ya no vivamos en una cultura RAM (Brea, 2007), sino en un nuevo mercado total, el de la compra/venta abierta 24 horas defendida desde la nueva Web3. La fuerza apabullante de la imagen ha hecho de los "creativos", de aquellas profesiones asociadas al diseño de la misma, elementos fundamentales del éxito de cualquier marca o producto, sean estos productos de primera necesidad o espacios e instituciones comunes, como el museo o la ciudad en sí misma. La ciudad creativa tiene sin duda a su alcance unos poderosos mecanismos de proyección de imagen (Vanolo, 2008).

En la era del capitalismo post-industrial, la del capitalismo digital, la generación y transmisión de mensajes vía internet será el primer y más fuerte mecanismo de producción de riqueza de la ciudad. Un elemento que trastoca por completo los métodos de comunicación de la misma, también en un sentido prioritariamente económico desde la óptica del *marketing* o el *branding*. Este nuevo contexto modifica y muta también las prácticas artísticas y culturales, adaptadas por completo a la contextualización económica de la cultura (Brea, 2008).

La imagen proyectada (principalmente a través de una pantalla) es la clave. Sirve de etiqueta con la que asumir de un modo rápido, aunque superficial y en muchas ocasiones omnidireccional, un cierto tipo de mensaje. Sin embargo, más allá de la inmediatez, en un sentido temporal más prolongado, la imagen se difumina, se hace obsoleta y pierde todo interés. Carece de agarre en la memoria si no está asociada a un objetivo y contenido mayor. Para la imagen se hace imprescindible entonces estar asociada a un relato mayor. La representación en sí carece de significado. Se aparece como significante vacío de contenido.

Además, existen otro tipo de problemáticas: La multiplicación de la imagen de la ciudad vía internet puede provocar desequilibrios entre aquello que se muestra y la realidad física de la misma, provocando problemas de conciliación entre la escala de lo mostrado en la web y la realidad (Urban, 2002).

Todo ello se multiplica en un contexto alterado por una velocidad insólita: la marcada por el "directo", el tiempo real, un hecho que va a generar un enorme estrés en el caso específico de la ciudad. Existe una constante necesidad de actualizar su imagen y sus datos. Mantenerse actualizados será el primer y más complicado objetivo. La solución a este reto pasa por obtener una cartografía fluida que capte aquello que es permanentemente cambiante: el propio flujo de la ciudad.

El análisis del *Big data* en este sentido ofrece nuevas e interesantes vías de conocimiento pormenorizado de los movimientos de ciudadanos y bienes en el contexto urbano (Kitchin, 2014). Permite analizar corrientes en estratos separados mejorando las posibilidades de análisis y complejizando el entendimiento de sus relaciones internas. La imagen, en modo cartográfico, infográfico, en tablas y todo tipo de diagramas, trata de valerse por sí misma como elemento informacional, pero también estético (Walford, 2020). Y ése fue tradicionalmente su gran hándicap, su gran lastre a la hora de generar relatos válidos. Las nuevas visualizaciones permiten observar y analizar la ciudad en estratos y por temáticas específicas, ofreciendo nuevas vías de entendimiento de la misma. La visualización de la mano de las nuevas tecnologías permite observar y analizar datos de un modo simple a pesar de su enorme número y complejidad. Esta convergencia de datos y estética deja verse en las cartografías e imágenes generadas por proyectos como *Huella ciclista de Madrid* [Fig. 1] (https://huellaciclistademadrid.es/). Este tipo de acercamientos dejan ver

el carácter marcadamente visual y volcado en el diseño de la investigación sobre la ciudad basada en la recopilación masiva de información.

La regeneración urbana ha pasado así en gran parte a ser una regeneración aplicada a la representación de la ciudad. Se establece de este modo a partir de nuevas propuestas basadas en la planificación de la proyección hacia el exterior de la imagen de la misma. Es a día de hoy un tema más cercano a las áreas del *marketing* y *branding* que al urbanismo y la arquitectura. Consecuentemente, en los proyectos abordados en los últimos años no ha sido siempre necesario plantearse una auténtica regeneración urbanística, arquitectónica o social más allá de la estética y comunicativa. O, al menos, la primera se ha derivado de la segunda. El efecto *Guggenheim* marcó esa pauta desde el éxito puntual del proceso en el caso concreto y específico de Bilbao. Desde entonces la fórmula ha sido copiada hasta la extenuación en todo tipo de ciudades de todas las latitudes, no generando siempre el impacto deseado. La pretendida idea de que un cambio en la imagen de la ciudad podía atraer turistas e inversores y, a largo plazo, modificar y mejorar la estructura económica de la ciudad, no ha sido siempre correcta. Fallaba el guion, el relato. Su capacidad de atraer, seducir, ser verosímil y memorable, ser auténtico. Y lo que es aún más importante, ser apropiado por el componente más decisivo en la composición de una ciudad: sus ciudadanos.

La regeneración se ha realizado así en muchos casos de espaldas a los verdaderos problemas de los ciudadanos, y de espaldas a la propia idiosincrasia y estructura social y cultural de la ciudad. No hay regeneración sin transformación, ni transformación real de una ciudad sin la participación ciudadana. Tras la planificación de campañas de rehabilitación de barrios o construcción de nuevos museos y centros culturales se ha estado ocultando el reverso físico del día a día en la ciudad, plagado de conflictos y problemas por resolver. La imagen proyectada hacia el exterior no siempre ha sido coherente con la realidad. Lo que ha generado dudas y desconfianza en los ciudadanos, que ven que las decisiones son tomadas de cara al exterior y sin tener en cuenta la opinión y necesidades ciudadanas. La gentrificación se ha convertido en un problema global (Atkinson & Bridge, 2004).

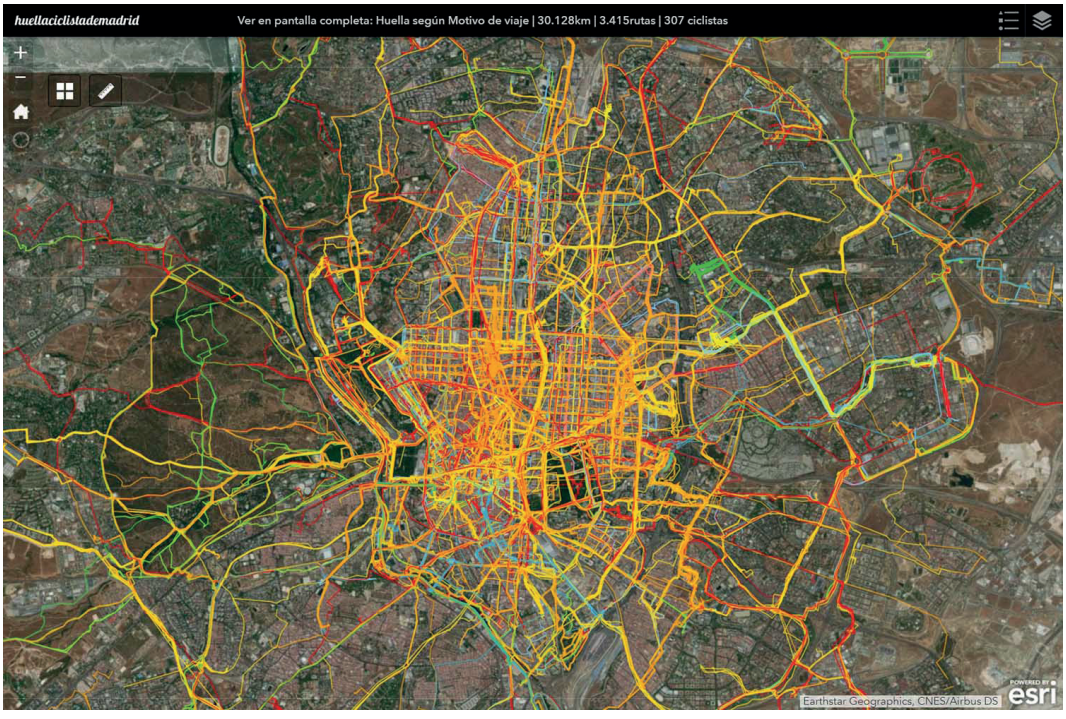


Fig. 1/ **Cartografía Huella ciclista de Madrid.**

Fuente: https://huellaciclistademadrid.es/

La mayor parte de los barrios rehabilitados a partir de nuevas áreas culturales han sido pasto de la especulación inmobiliaria y de una consecuente alza de los precios que ha desplazado a su población original. Como consecuencia de ello los movimientos de rechazo a la llegada de franquicias externas como Guggenheim han ido apareciendo, haciéndose fuertes en casos significativos como el de Helsinki (Ritvala, Granqvist & Piekkari, 2021).

Este estudio parte de una revisión bibliográfica profunda de los escritos principales que tratan los conceptos de *city branding* y *city marketing*, así como su interacción más o menos conflictiva con las nuevas corrientes del patrimonio cultural y sus fricciones con la planificación y regeneración urbana. Todos estos ámbitos parecen converger en una compleja, y a veces paradójica, importancia de la apertura hacia nuevas visiones abiertas e inclusivas, que pretenden ampliar y mejorar sus métodos a partir de la utilización de mecanismos de participación activa de la ciudadanía, especialmente de aquellos grupos de población tradicionalmente excluidos del debate de la ciudad. Esta revisión teórica y conceptual se apuntala señalando casos de estudio que ejemplifican el estado práctico de la cuestión a partir del análisis de políticas y proyectos concretos que implican de manera directa al patrimonio y la cultura en la construcción y regeneración de nuevas marcas de ciudad, principalmente en casos europeos.

La pregunta fundamental será pues si a comienzos del siglo XXI la regeneración urbana es aún un proceso físico, social y arquitectónico; o bien es, simplemente, una superficial puesta en escena de nuevas y más atractivas imágenes de la ciudad que hagan de la misma un destino deseado. Si la ciudad depende hoy en gran medida de su imagen, de ella se deriva gran parte de las limitaciones, conflictos y resoluciones de los mismos. El objetivo es conocer las posibilidades reales de que los ciudadanos actúen como los responsables de su relato y de su representación. De este modo se hará posible una necesaria reflexión sobre los espacios que habitan, haciendo visibles las posibilidades de una planificación urbana democrática y abierta, participativa. La ciudad puede ser co-creada. La narración de la ciudad puede ser compartida. Pero sin duda para que la ciudad futura sea más creativa, justa y sostenible, y su relato más acorde a la realidad, primero ésta debe ser ideada, imaginada. Es necesario crear un relato sobre esa hipotética ciudad sostenible (Rivero Moreno, 2020). La estética urbana no es ajena a un posicionamiento político, social, ideológico o ético.

En plena crisis provocada por el impacto de la pandemia del coronavirus, todos estos elementos necesitan ser repensados en un nuevo contexto. ¿Podrá el turismo volver a las cotas anteriores a las masivas cuarentenas y control de movimientos de población? ¿Se multiplicará la utilización de medios virtuales y digitales que desbancarán aún más las interacciones físicas y el uso de los espacios públicos de la ciudad? ¿Puede la planificación urbana adquirir realmente un sentido democrático que haga participar activamente a la población en la decisión sobre el futuro de sus barrios y su ciudad? ¿Pueden los ciudadanos construir y difundir relatos de la ciudad que influyan en su futuro? ¿Pueden los imaginarios de la ciudad alterar la concepción física de la misma?

2. Reconstruir el futuro

Toda ciudad, al igual que toda sociedad o cultura, debe basar su planificación futura a partir de un análisis de lo heredado de su pasado. Sólo desde ese posicionamiento es posible plantearse cualquier tipo de cambio o regeneración. El futuro es una reconstrucción desde el pasado. El pasado, evidentemente con todo su patrimonio físico y no físico a cuestas, es la piedra angular sobre la que planificar y replantear el futuro. Este patrimonio, tomado como referencia, puede ser deliberadamente negado o reutilizado como combustible para los cambios a acometer. Puede ser oculto o bien puesto en primer plano.

Todo esto es especialmente importante desde el contexto europeo, un entorno geográfico donde durante mucho tiempo ha predominado la idea de la "ciudad histórica" (Lamprakos, 2014). Esta idea de ciudad histórica parece tener su origen precisamente en la oposición a la "ciudad moderna", o, visto de otro modo, en la encapsulación de esta parte histórica como elemento aislado y paralelo al desarrollo del futuro de la ciudad. Esta especie de lastre desde su propio núcleo ha supuesto una tensión en el crecimiento o regeneración de las ciudades europeas muy peculiar frente a otros modelos como el americano.

Sin embargo, parece obvio que la ciudad pasada debe ser tenida en cuenta como cimiento sobre el que sustentar el presente y futuro urbano. Cualquier método de planificación urbana tiene la obligación de pasar por una fase de reflexión primera: de entendimiento de por qué en un momento dado de la historia las cosas se hicieron de aquella manera y no de otra, con esa disposición, esos materiales...

El centro histórico, como núcleo de la ciudad, debe ser tenido en cuenta como eje sobre el que planificar el futuro urbano. Desde su conocimiento se puede observar la capacidad de adaptación de la propia ciudad a la orografía y a condicionantes políticos, sociales, económicos o culturales cambiantes. La ciudad debe entenderse como un ente orgánico, capaz de mutar y adaptarse al cambio (Hillier, 2009). Precisamente ésa es una de las claves de su sostenibilidad. Los centros históricos deben ser igualmente conservados, adaptados y reutilizados como cimientos sobre los que construir una ciudad resiliente. Y es que el propio patrimonio se muestra como referencia, demostrando su capacidad de perduración en el tiempo e incluso su sostenibilidad en el uso de estructuras y materiales.

El patrimonio únicamente puede ser preservado desde el conocimiento y el respeto por el mismo. Existe además una indudable conexión sentimental con los espacios de la ciudad (Brandão, 2011: 13), más aún con aquellos marcados por su relación con hitos históricos. El patrimonio reactiva la memoria y refuerza vínculos comunitarios y de cohesión social. Sin embargo, el valor intangible y subjetivo de estos indicadores hace difícil que puedan medirse y tenerse en cuenta en una época marcada por la productividad económica.

La segunda fase, no obstante, es aún más compleja: cómo reconstruir ese pasado, cómo hacerlo útil para el presente y futuro de la ciudad. Evidentemente aquí nos estamos refiriendo a darle un uso real más allá de la visita arqueológica. Una ciudad es un espacio vivo, donde se producen constantes movimientos de personas, productos... El patrimonio debe adaptarse a esos cambios si quiere formar parte de la vida urbana y no ser simplemente un paréntesis de visita arqueológica, una momificación de un resto pasado.

Esa reconstrucción del pasado tiene por un lado un sentido físico: antiguos edificios en desuso van a pasar a tener nuevos usos tras su rehabilitación, conventos como bibliotecas, fábricas como museos... (Bullen & Love, 2011). Por otro lado, la reconstrucción puede tener un sentido más metafórico: Reconstruir el pasado es también revisar los posibles relatos asociados al mismo y reactualizarlos. La ciudad obrera e industrial puede pasar a ser ciudad cultural o, en términos más actuales, ciudad creativa o *smart city*.

La ciudad actúa como un palimpsesto (Huyssen, 2003), literal y metafórico. Las huellas siempre son visibles. Presente y pasado están en continua fricción. Aún más, su capacidad de influencia en el tiempo se prolonga hacia aquello aún por venir. Ese pasado en forma de patrimonio cultural va a tener un peso fundamental en las posibilidades de desarrollo futuro de las ciudades. A día de hoy el uso de esos bienes heredados es clave a la hora de alcanzar los grandes objetivos marcados por las instituciones en el futuro urbano: desde la sostenibilidad a la inclusión. Los barrios históricos deben volver a ser centros neurálgicos económicos y sociales de la ciudad: son el motor de la industria cultural, albergan los iconos arquitectónicos que dan un carácter a la ciudad, y son habitables a partir de cortos desplazamientos peatonales. Por encima de todo, el patrimonio cultural es el elemento que le otorga a cada ciudad una personalidad única. En un mundo globalizado y digital este hecho otorga diferenciación: una capacidad de hacerse distinguible entre las incalculables imágenes y relatos urbanos que pueblan las redes de información. Y la singularidad y originalidad vuelven a mostrarse así como elementos de gran valor para la economía de la cultura (Licciardi & Amirtahmasebi, 2012).

Una ciudad solo puede mirar al futuro desde un inteligente posicionamiento de utilización, y reciclaje si se quiere, de los recursos depositados anteriormente en ella, bien sea en forma de espacios construidos o libres, naturales o alterados, pero también a través de hábitos, habilidades, técnicas o historias compartidas. El concepto de patrimonio a día de hoy es lo suficientemente amplio para alejarnos de lo monumental y hundir sus raíces en lo intangible e inmaterial: el lugar donde mejor se imbrican pasado y futuro, los recuerdos de lo ya acontecido y los anhelos de aquello por venir. La memoria, los relatos, la narración es un elemento patrimonial clave, permanente y al mismo tiempo siempre cambiante. Las historias solo están vivas si son retomadas, si se cuentan y se escuchan. El patrimonio y la propia ciudad se deben servir de ellas para mantenerse vivas y en buena forma. La narración debe servir de bisagra entre la visión del pasado y el futuro de la misma. Todo ello forma parte de una continuidad temporal, de una historia basada en lo acontecido y que mira a lo venidero como página en blanco. Los relatos están siempre por (re)escribir. La planificación de la ciudad no escapa de la necesidad de afirmarse como relato tal y como han afirmado autores como Throgmorton (2003), Sandercock (2003), Van Hulst (2012) o Mager & Matthey (2015).

La ciudad mantiene una continuidad mientras evoluciona constantemente hacia un futuro incierto:

> "The problem is to find the way in which the city, maintaining the continuity with the past, is able to evolve. The city is like a cloud. Its precise shape develops from the previous form at a given time, and it is tending to disappear in the immediate future" [3] (Zaera Polo, 1994).

La ciudad en la era digital, al igual que la propia economía, se aparece como un ente etéreo, inmaterial. Lleno de tantas posibilidades como zonas oscuras. Dependiente en gran parte del éxito de su relato. Es ahí donde el *digital storytelling* (la narrativa digital) de la mano de los nuevos medios se alza como principal recurso patrimonial, económico, social, urbano (Foth & Klaebe & Hearn, 2008). Un elemento abierto a la creatividad, a la interacción abierta.

3. La ciudad proyectada

La proyección futura de la ciudad se debe basar en un acto de imaginación, en el acto creativo de representar en la mente, el papel o la pantalla. Sin duda este proceso debe desembocar en un cambio, en la modificación de un estado anterior. Ni la ciudad ni su patrimonio se crean desde la nada, sino desde el apoyo en lo precedente.

Este potencial cambio se apoya en un deseo, un deseo de ser otra cosa a lo que ya se es. Mejorar la situación actual. Corregir errores. Mejorar la movilidad y la calidad de vida. Después de todo, este proceso no es posible sin adaptarse a entornos siempre cambiantes que requieren una constante metamorfosis. La ciudad es un elemento siempre difuso, siempre en estado de alteración. No existe foto fija de la misma. Su evolución es permanente. De alguna manera la ciudad es intermitente (Bach & al., 2018), su permanencia debe ser siempre corroborada. Asumimos su carácter fijo y estable, mientras la historia demuestra su temporalidad y caducidad.

Esta evolución es primero imaginada para, posteriormente, pasar a ser realidad o no, dependiendo de muchos y muy complejos factores. La ciudad se proyecta hacia el futuro, y esa proyección en la línea del tiempo sólo es posible en primer momento a partir de relatos hipotéticos e imágenes más o menos previsibles. No es posible adivinar ni habitar lo venidero. Lo que sí es posible es aceptar el carácter temporal y cambiante de la ciudad y de sus relatos, sólo válidos por un tiempo.

Las nuevas herramientas digitales han facilitado enormemente esta tarea de proyección, de imaginación. El *software* actual permite imaginar espacios con mayor facilidad que en épocas anteriores, así como reproducirlos y diseminarlos con gran facilidad. Incluso éstos pueden llegar a habitarse artificialmente a través de aplicaciones de realidad virtual (Sunesson & al., 2008).

Los nuevos espacios de la ciudad son imaginados de todas las maneras posibles antes de pasar a ser reales, si finalmente lo son. La ciudad futura se expone así a una cierta saturación antes de ser construida. Los posibles proyectos se sobreexponen antes de pasar a ser parte propiamente de la ciudad.

Al patrimonio pasado le pasa algo parecido: es fotografiado hasta la extenuación. Es utilizado como principal método de atracción de turistas y visitantes externos. El patrimonio es consumido como imagen por los usuarios de los nuevos medios (Waitt, 2000). Se suceden los proyectos que ofertan visitas virtuales. Incluso las visitas físicas se virtualizan, a veces convertidas en secundarias, un necesario trámite al que se accede tras una minuciosa planificación y previsualización vía internet. La interacción con las instituciones culturales y el patrimonio tiende a verse suavizada tras la mediación de la pantalla. Se fomenta su uso como red social, lugar de encuentro digital (Liew & Goulding & Nichol, 2020). Este hecho se ha visto intensificado, obviamente, por la situación pandémica actual.

En un sentido icónico, el patrimonio también fagocita a la ciudad: unos pocos edificios y perspectivas de la misma alimentarán la mayor parte de las imágenes urbanas mostradas hacia el exterior, por supuesto a través de internet. El patrimonio se proyecta en las pantallas de móviles, *tablets* y ordenadores: aparece en buscadores de viajes, enciclopedias, *blogs* y videojuegos.

La ciudad queda así reducida a una imagen simplificada de la misma, basada en un pasado descontextualizado y carente de toda posible explicación más allá de su belleza y fotogeneidad. La imagen

[3] "El problema es encontrar el modo en que la ciudad, manteniendo la continuidad con el pasado, sea capaz de evolucionar. La ciudad es como una nube. Su forma precisa se desarrolla de una forma anterior en un momento concreto, y tiende a desaparecer en el futuro inmediato" (Traducción del autor).

engulle todo contenido ulterior. Y del espectáculo pasamos al simulacro a toda prisa. No hay referente, sólo hay imagen. No hay interés alguno por ningún causante físico de aquello que aparece en la pantalla; la pantalla es en sí misma autenticadora de la realidad, sino la única realidad posible. Así lo es desde luego a los ojos del visitante, que ni tan siquiera utilizará el sentido de la vista más allá de la pantalla en su propia visita. Vivimos dentro de la "máquina de visión" (Virilio, 1998). El poder actual de la imagen ha hecho pasar al ser humano a convertirse en un "homo videns" (Sartori, 2003), una especie que da prioridad al sentido de la vista y que basa su conocimiento en aquello que ve. Y este hecho sin duda ha afectado enormemente a la experiencia urbana, cada vez más superficial, más dependiente del aspecto, de la apariencia, de la fachada. La ciudad cada vez más puede medirse en términos de una dimensión virtual (Graham, 2013), a través de su reconstrucción en códigos de ceros y unos.

La imagen de la ciudad queda así completamente mediatizada, esclava de la intermediación, sobreexpuesta (Virilio, 1991). Incapaz de asumirse en ningún relato que no sea el de la inmediatez e individualismo del *selfie*, del "yo estoy aquí ahora". La autorrepresentación en la ciudad puede dar interesantes datos emocionales de los habitantes de la misma (Tifentale & Manovich, 2015), aunque carece de una cierta perspectiva que pueda hacer entender la visión panorámica. Todo experiencia y emoción personal se desarrolla en un contexto mayor, en una gran escenografía urbana que hay que entender y analizar.

El peligro de esta perspectiva es su completa falta de interés por la secuencia lógica de los hechos, de las causas y consecuencias, del por qué este edificio, barrio o ciudad son así o de la otra manera. Su carácter único queda anulado, carece de sentido, pues es incomprensible fuera de ningún relato. La imagen por sí misma porta muy poco. Su contenido queda anulado más allá de su utilización dentro de un relato con un único objetivo: el consumo. De este modo resulta fácil aplicar métodos comunicativos y estrategias con diversos fines, algunos directamente dedicados a mejorar la percepción de ciudades que tradicionalmente tuvieran una imagen desfavorable (Avraham, 2004).

O quizás el objetivo sea precisamente el de su vaciamiento de contenido. Quizás la ciudad sea más llevadera sin el peso de unos relatos que le anclan a ciertos momentos y contextos históricos y sociales. En la inmediatez del fluir de información digital (principalmente en forma de imágenes) de internet. Quizás el objetivo sea hacer de la ciudad un elemento etéreo, volátil, de poco peso, que permita su rápido movimiento en los mecanismos de la red, sin ningún tipo de ancla que le ate a lo local, a lo físico.

La ciudad se abre como tablero sobre el que participar de modo abierto, como texto no terminado, un lugar siempre inacabado que se proyecta inevitablemente hacia el futuro, también desde el punto de vista del arquitecto:

> "The work of the architect not necessarily anticipates the future, but it opens and set the game board. The work of architecture takes place in the unfinished text of the city"[4] (Zaera Polo, 1994)

4. Nuevas geografías urbanas: El posicionamiento en la red

El nuevo contexto geográfico en el que se sitúa la ciudad va más allá de todo condicionante físico. Las ciudades forman parte de un nuevo entramado global, están interconectadas y afrontan retos semejantes más allá de toda especificidad climática, cultural o latitud en la que se sitúen (Sassen, 2016). Además, gran parte de la toma de decisiones y planeamiento de la ciudad se realiza a través de la interacción institucional y ciudadana vía internet. La ciudad ya es, en un considerable porcentaje, una ciudad digital (Aurigi, 2016).

Las ciudades necesitan por tanto de un buen posicionamiento en red para subir escalones en un *ranking* donde la visibilidad es el elemento fundamental. El nuevo y principal *skyline* ya no se ve desde la distancia física cuando nos encontramos a pocos kilómetros de la ciudad, sino que está marcado por la búsqueda en *Google* y las imágenes que aparezcan en la parte alta de la pantalla tras teclear su nombre.

De ahí que tomar decisiones sobre los pasos a seguir en el futuro urbano sea tan complicado. La ciudad parece vivir en una constante esquizofrenia entre lo físico y lo virtual: la proyección de una imagen perfecta y sus problemas reales y mundanos, a veces poco o nada fotogénicos. Una *smart city* debe ser lo suficientemente inteligente para ahondar en una visión positiva y no

[4] "El trabajo del arquitecto no necesariamente anticipa el futuro, pero abre y coloca el campo de juego. El trabajo del arquitecto tiene lugar en el texto infinito de la ciudad" (Traducción del autor).

conflictiva de sí misma, siguiendo patrones de persuasión y venta de producto. Al fin y al cabo, son las instituciones al frente del poder los que utilizan estos métodos para justificar su toma de decisiones desde una posición de control semejante a la analizada por Foucault, aunque actualizada a las nuevas metodologías (Klauser & Paasche & Söderström, 2014). Un panóptico digital de eficiencia extrema, sin apenas posibilidad de dejar ángulos muertos.

La ciudad trata así de persuadir a un hipotético visitante, olvidándose de que los relatos reales de la misma son los de aquellos que la alimentan en su día a día: sus habitantes. Sin embargo, todos sabemos que el conflicto, la injusticia y la violencia forman parte inherente del día a día en la ciudad. La ciudad carece de sentido si no mira a su interior, a los ciudadanos que la conforman. Una ciudad visitada y no habitada es una ruina arqueológica, y nadie quiere ni puede vivir ya en Pompeya.

El peligro es que ciudades aún habitadas parecen ir camino de una ruina preconcebida y no causada por terremotos, erupciones volcánicas ni guerras. Venecia podría ser un ejemplo extremo, una ciudad extraordinaria y cada día más inhabitable; plegada al completo sobre su propia imagen, lastrada por el canto de sirena del visitante esporádico. Un barco que se hunde víctima de la insostenibilidad del turismo de masas y de la amenaza del cambio climático. Los datos sobre su despoblación son claros y alarmantes, dejando claro la merma de la calidad de vida en los centros históricos centrados en la atracción de turistas y la dejadez en la gestión de servicios a sus ciudadanos (Casagrande, 2016; Zanini, 2017)

Pero, tal y como afirma Settis (2020), Venecia es un caso de estudio extrapolable a otros casos, una "máquina para pensar" la ciudad y su sostenibilidad climática, económica y cultural en el mundo actual. Otras muchas sufren procesos de gentrificación centrados principalmente en sus centros históricos. Lo que produce que la imagen de los mismos sea la de una ciudad carente de ciudadanos reales, obligados a abandonar el núcleo central para habitar los suburbios. Esas zonas periféricas, habitualmente obviadas del relato patrimonial, se afirman como áreas ricas y diversas, social y culturalmente, capaces de fomentar la heterogeneidad y la mezcla de grupos sociales (Ureña & Coronado, 2018). Este exilio interno parece además no estar siendo convenientemente combatido, contabilizado ni narrado con esas nuevas herramientas digitales.

Las herramientas se aparecen como problema, producen un alejamiento físico de los problemas urbanos. Víctimas de la asepsia de lo virtual. Sin embargo, y al mismo tiempo, se alzan como posible solución: un método eficaz de visualización de elementos tradicionalmente ocultos: minorías sociales, barrios marginados…

En todo caso, si la ciudad requiere de historias, la búsqueda de una narración alternativa que la proyecte al futuro en una dirección nueva, sin duda estos relatos van a ser necesariamente digitales. La narrativa digital, apoyada en plataformas como las redes sociales, blogs... se sitúa como el modo de hacer del relato de la ciudad un método de comunicación abierto, democrático e inclusivo. Barato y accesible. La capacidad de generar imágenes y noticias que las conviertan en "virales" es clave para medir la vitalidad y visibilidad de la ciudad. La activación de ciudadanos y visitantes es fundamental para alimentar esa rueda. Sin embargo, es difícil vaticinar la capacidad de influencia de estos relatos en la planificación urbana. Tanto las instituciones como los ciudadanos deben cambiar sus modos de comunicación, así como sus modos de mirar y narrar la ciudad, para que estos tengan un mayor calado.

5. El relato como herramienta

> "[...] It is easy to see the extent to which the very principle of the spectacle—nonintervention—is linked to the alienation of the old world. Conversely, the most pertinent revolutionary experiments in culture have sought to break the spectator's psychological identification with the hero so as to draw him into activity. . .. The situation is thus made to be lived by its constructors. The role played by a passive or merely bit-part playing 'public' must constantly diminish, while that played by those who cannot be called actors, but rather, in a new sense of the term, 'livers,' must constantly increase"[5] (Debord, 1957).

[5] "Es fácil ver la amplitud con la que el principio del espectáculo -la no intervención- está relacionado respecto a la alienación del viejo mundo. A la inversa, los más pertinentes y revolucionarios experimentos en cultura han buscado romper la identificación psicológica del espectador con el héroe para dirigirlo hacia la participación… La situación es así producida para ser vivida por sus constructores. El rol jugado por un mero público pasivo debe disminuir constantemente, mientras el asumido por aquellos que no pueden ser ya llamados actores, sino, en un nuevo sentido del término "vividores", debe constantemente verse incrementado" (Traducción del autor).

Sin embargo, y a pesar de todo, la ciudad sigue siendo un elemento compartido básica y principalmente por sus ciudadanos. Las historias y relatos basados en las experiencias de éstos son las que conforman una suerte de intrahistoria que alimenta el día a día urbano, y que teje las percepciones reales sobre la misma. El relato debe reivindicarse como herramienta patrimonial, a un nivel individual y colectivo, que activa la memoria y los espacios de la ciudad y que permite, al mismo tiempo, compartir las visiones de los ciudadanos sobre el futuro. El relato se advierte como clave en el objetivo de alcanzar una ciudad justa, resiliente y sostenible, objetivos marcados desde las instituciones internacionales como la ONU dentro de su nueva agenda urbana (ONU, 2015). Los ciudadanos no son pasivos espectadores del espectáculo urbano, sino que adquieren un papel activo en él, son sus actores principales.

Desde luego el reverso optimista de la era digital lleva a recordar las bondades de la participación ciudadana a través de la red. La información y los relatos son fácilmente alcanzables. Y lo que es aún más importante: son fácilmente producidos y distribuidos a nivel mundial. Cualquier ciudadano tiene posibilidad de hacerse oir: escribir, fotografiar, compartir su visión gracias a las nuevas herramientas digitales.

La propia interacción y la activación del ciudadano-usuario es, de hecho, un método de producción patrimonial (Giaccardi & Palen, 2008). Las instituciones culturales han dado paso así a tener en cuenta este nuevo contexto del ciudadano ya no como receptor pasivo de mensajes, sino como usuario activo y productor de los mismos. De este modo, desde grandes ejemplos como el del proyecto *Europeana*, hasta pequeños museos de barrio, se han abierto a recoger y dar cabida en sus colecciones no sólo objetos que puedan ser donados, sino experiencias, relatos, recuerdos de eventos y lugares como patrimonio en sí mismo. Ayudando a entender hechos históricos desde una óptica más empática, más cercana a las vivencias del ciudadano común.

La narrativa compartida actúa como elemento de comunicación y de cohesión social. Empodera y da voz a todos los grupos sociales que conforman la ciudad, incluidos aquellos histórica y tradicionalmente silenciados y obviados. Sus relatos pasan a formar parte de una narración compartida de ciudad, basada en una visión compleja, en una multiplicidad de relatos y perspectivas, frente a la unidireccionalidad anterior. Se enfrenta así la ciudad a una revisión de su propia geografía y su valor desde las vivencias emocionales de sus ciudadanos (Jiménez-Peralta, & al., 2021). Lo que permite contrastar la visión tradicionalmente impuesta desde el exterior sobre diversos barrios y zonas.

Son, además, la cultura y el patrimonio los principales motores de esa inclusión de los relatos, basados en la experiencia del espacio público, común, en forma de bibliotecas, museos, plazas..., heredados del pasado y proyectados hacia el futuro, como elementos de interacción y construcción de nuevas formas sociales y culturales abiertas. La autoridad se comparte y diluye gracias a su uso y apropiación ciudadana (Frisch, 1990). La historia se co-produce (Glover, 2008), teniendo en cuenta las tensiones y la interacción entre visitantes y visitados, la influencia inevitable del turista externo y lo que se pretende mostrar (o no) al mismo desde el interior modifica los relatos inevitablemente.

El *city branding* y *city marketing* han pasado a nutrirse de esta recogida de información en forma de documentos, audios, vídeos que dan voz a los ciudadanos, haciendo del relato urbano (*urban storytelling*) un elemento activo que permita reflexionar sobre la ciudad desde una enorme cantidad de puntos de vista.

Ciudades europeas como Bolonia han dado un paso al frente, incorporando las nuevas tecnologías para el diseño de un logo interactivo que permite ser utilizado por cualquier ciudadano (http://ebologna.it/). Al mismo tiempo ha crecido el interés por regenerar el centro histórico desde el debate y la participación activa de la ciudadanía no sólo en Bolonia sino también en otras ciudades como Berlín, Lisboa o Barcelona, especialmente castigadas por la especulación inmobiliaria y el turismo de masas. Aunque estos procesos también se han abierto en lugares menos conocidos y ciudades de menor formato, o incluso en el medio rural, donde la inevitable pérdida de la memoria de las generaciones mayores ha incrementado el interés por documentar los recuerdos sobre los espacios, palabras y costumbres en peligro. Un ejemplo de ello, entre otros, podría ser el proyecto sobre la comarca del río Asón en Cantabria (https://patrimonioolvidadodelason.com/).

Estas iniciativas pueden ser iniciadas por instituciones culturales (ayuntamientos, diputaciones, museos…); o directamente ser implementadas por grupos de ciudadanos o asociaciones, como podría ser el caso de la iniciativa *CuorediNapoli* [Fig. 2] (https://cuoredinapoli.net/), en Nápoles, un exitoso ejemplo de identificación ciudadana con una nueva imagen urbana, generada como proyecto artístico desde la facultad de bellas artes de la ciudad, y entendida como “escultura social”.



Fig. 2/ **Imagen-logotipo principal del proyecto *cuoredinapoli.***

Fuente: https://cuoredinapoli.net/

Lo que queda claro es que la narrativa de la ciudad sostenible debe ser sostenible en su práctica. En ningún caso basarse en eslóganes ajenos al sentir ciudadano e impuestos desde el ámbito del marketing profesional. No es por ello necesaria la contratación de grandes equipos de comunicación, ni la erección de costosas compañas de marketing las que dan sentido a la ciudad. Estos esfuerzos se han demostrado simplificadores, derrochadores de recursos públicos y homogeneizadores de las imágenes de ciudades diversas. La nueva composición del relato urbano es una composición compartida, no basada en relaciones de poder desiguales, ni en la imposición de una perspectiva unificadora. Así lo están demostrando un buen número de iniciativas culturales y artísticas que abren el proceso a la participación ciudadana, a la inclusión de la voz y opinión del ciudadano como material sobre el que construir una ciudad más justa y saludable.

El relato compartido no disipa las discrepancias o problemas sociales que forman parte de la ciudad. Los incluye. Permite un cambio hacia la contribución activa de la población en el mismo. Permite hacerla partícipe y responsable de aquello que ocurre en los lugares que habita. Incluso conlleva una reapropiación de lo heredado del pasado, un elemento patrimonial que podría considerarse mayoritariamente elitista y alejado de gran parte de la población.

La reescritura de la Historia con mayúsculas se conforma así de la inclusión de múltiples historias (narraciones) que permiten una mejor comprensión de la complejidad del patrimonio y la ciudad, en su trayectoria pasada, siempre revisitable, y, por supuesto, en sus posibilidades abiertas hacia el futuro. Un futuro basado precisamente en un conocimiento y una inteligencia colectivos (Levy, 1997), en la suma de fuerzas, tal y como bien demuestran los tiempos de la web 2.0. Ni el patrimonio, ni la ciudad, ni su desarrollo pueden permanecer ajenos a este nuevo tipo de relaciones.

La imagen de la ciudad va a ser así no ya un elemento válido en sí mismo, sino la ilustración de un relato mayor, de la proyección de una ciudad deseada e imaginada por sus ciudadanos, y que potencialmente debe ser construida gracias a la contribución de todos ellos. Evidentemente ese objetivo futuro se basa en la esperanza, tiene un sesgo que debe ser optimista, la mejora de la ciudad.

Por ello la tendencia es a proyectar una imagen positiva de una ciudad basada en la convivencia, en la capacidad de sus ciudadanos de sentirse parte e identificarse emocionalmente con ella, para así ser portadores, comunicadores de la misma, escritores y narradores de su relato.

> "The image of a city is also the long-term and multifaceted outcome of its residents and dwellers; it is the mirror image of how people live in urban space, how they behave, and what they do. The image that they shape of their city can significantly influence non-domestic forces and visitors positively or negatively. […] a positive image has the potential to break down the walls and fences produced by diversity between different groups of people, creating more satisfactory living conditions. A higher degree of social cohesion within the city will reveal a greater, more harmonized image and perception of urban space both by insiders and outsiders. Conversely, a lack of social cohesion will draw a very different image, contributing to increased internal tensions and fractures and pushing away visitors or investors"[6] (Nas, 2016: pp. 290-291).

[6] "La imagen de una ciudad es también el resultado múltiple y a largo plazo consecuencia de sus habitantes; es el espejo que muestra como la gente vive el espacio urbano, cómo se comportan y lo que hacen en él. La imagen que ellos conforman de su ciudad puede significativamente influir en los visitantes de manera positiva o negativa. […] Una imagen positiva tiene el potencial de romper las barreras producidas por la diversidad y las diferencias entre grupos sociales, generando condiciones de vida más satisfactorias. Un mayor nivel de cohesión social dentro de la ciudad producirá una imagen y una percepción de la misma más potente y armonizada por parte de los habitantes y visitantes externos. Por el contrario, la falta de cohesión social dibujará una imagen muy diferente, contribuyendo a incrementar las fracturas y tensiones internas y alejando a visitantes e inversores" (Traducción del autor).

La imagen de la ciudad es, finalmente, consecuencia del devenir de sus ciudadanos, de sus relaciones sociales y de sus interacciones con el entorno físico de la ciudad. Por tanto, es una imagen en constante movimiento, en constante metamorfosis, un hecho que permite subrayar su capacidad de adaptación e inclusión de todo tipo de habitantes, sea cual sea su edad, origen o clase social. Remite a experiencias y desencadena más experiencias, es una llamada a la acción, a la participación ciudadana.

6. Conclusiones

> "[…] Cities communicate their souls showing images of themselves. The challenge [..] is to interpret them in their varieties and similarities all over the world"[7] (Nas, 2016).

Parece un hecho evidente que las ciudades sufren un delicado proceso de cambio que las está llevando al límite de sus posibilidades. La economía post-industrial y digital las convierte en foco político, económico y social, mientras, al mismo tiempo, las vacía de contenido, al hacer innecesaria su intervención como plataformas físicas de interacción, una interacción ya mayoritariamente digital y virtual. El contexto de la pandemia sufrida en 2020 ha elevado estas paradojas hasta el extremo. ¿Son las ciudades habitables si solo se viven desde las paredes de un pequeño apartamento?

Las tensiones de su constante crecimiento poblacional, carácter multiétnico y racial, la llegada del turismo de masas, o la asfixia inmobiliaria, entre otras; se ven acompañadas de una necesidad de competición en una liga urbana global, donde los movimientos de bienes e inversiones son rápidos y volátiles y dependen en gran parte de su capacidad de persuasión. La competitividad es máxima. La imagen de la ciudad se ha convertido en los últimos tiempos en su principal modo de *marketing*, en una oportunidad para acompasar su ritmo al de los drásticos cambios del capitalismo post-industrial.

El relato de la ciudad debe adaptarse a esos códigos internacionales sin perder autenticidad. Debe alimentar su carácter único desde las peculiaridades de lo local. Al mismo tiempo estos elementos singulares deben ser proyectados y entendidos en un mercado global. El difícil equilibrio de lo "glocal" se hace patente en la narración urbana, condenada a abrirse a un mundo diverso desde la defensa de una identidad propia. La ciudad debe ser atractiva al visitante, debe captar la atención del mismo en una carrera en la que las principales bazas son la cultura y el patrimonio. Sin estos últimos se desactiva el pegamento social que hace apetecible la vida en la ciudad.

La industria cultural y el turismo pretenden convertirse en la panacea de un desarrollo económico futuro basado en la sostenibilidad, resiliencia y creatividad. Aparecen como motores económicos interesadamente disociados de la crisis climática y la emisión de gases de efecto invernadero. Un hecho más que discutible pero que ha calado en los discursos oficiales y en el imaginario colectivo. El marketing de la ciudad no puede olvidarse de su reverso material, básico y fundamental. La narrativa urbana debe ir destinada a desenmascarar conflictos y, en última instancia, a resolver los problemas de los ciudadanos en el día a día de una ciudad habitada.

La ciudad debe mantener una coherencia interna, un cierto carácter autónomo, que no le haga depender de los rápidos cambios tecnológicos y de tendencias que ocurren en la era digital. Tampoco de las idas y venidas políticas. El relato de las ciudades debe tener contenido, debe ir más allá de la imagen. Este contenido es proporcionado por los ciudadanos en un ejercicio de reflexión de la experiencia de la ciudad, que mira al pasado entendiéndolo como un recurso inevitable, y que se adelanta hacia el futuro desde la plasmación de un deseo de lo que se quiere (o puede) llegar a ser.

Solo así las ciudades podrán ser más justas y resilientes, más creativas y sostenibles, haciendo de los ciudadanos los responsables de su narrativa y de su imagen. La ciudad alcanzará entonces a ser un verdadero ejercicio colectivo. Sus relatos serán así, obligatoriamente, variados, diversos, inclusivos... fruto de las contradicciones y conflictos urbanos, que no deben ser negados, sino reflexionados y expuestos a la luz para ser resueltos. Todo este esfuerzo de comunicación es una de las claves para planificar la ciudad, también en su sentido físico. Los deseos ciudadanos deben ser tenidos en cuenta para generar espacios más empáticos, cercanos y habitables.

Toda buena historia necesita, después de todo, obstáculos y villanos a los que superar y sobreponerse. El reto es ahora encontrar el modo de compartir esfuerzos y responsabilidades para

[7] "[…] Las ciudades muestran su alma a través de sus imágenes. El reto […] es interpretarlas en su diferencias y similitudes a lo largo del mundo" (Traducción del autor).

salvarlos. La ciudad no necesita ser teledirigida, sino co-creada. No existe un único relato de la ciudad más allá de la escucha e inclusión de los múltiples relatos que la conforman en su día a día, tan únicos como cambiantes.

El *urban storytelling*, el relato de la ciudad, es un mecanismo que sin duda puede modificar la planificación urbana. En este ámbito las instituciones culturales y el patrimonio cultural en un sentido amplio se muestran como la plataforma fundamental de sustento y visibilización de las narrativas generadas por los ciudadanos. El patrimonio ayuda a sustentar el relato desde la memoria y reflexión sobre el pasado y las posibilidades creativas abiertas a su reutilización en el futuro.

Frente al peligro de virtualización de la experiencia de la ciudad y del imaginario urbano volcado en futuros utópicos o distópicos, el patrimonio ancla los pies en el sueño, recordando la capacidad física de resistencia y resiliencia de la ciudad, más allá de los cambios. Las huellas del pasado sirven de cimientos de la planificación y muestran los aciertos y errores históricos en la adaptación de la ciudad a su orografía, clima y movimientos de población.

En un mundo estetizado donde los ciudadanos generan los datos analizados y visualizados en las aplicaciones y cartografías del *big data,* es necesario, más que nunca una alfabetización y disposición de los mismos a la hora de participar en la proyección de la imagen de los espacios a habitar. Todo ello como elemento de urgencia democrática, puesto que la geografía de la ciudad es una de las zonas de fricción elementales en que se dirime las posibilidades de un futuro sostenible y justo. Las herramientas digitales ofrecen por primera vez en la historia la posibilidad de construirse de modo abierto y participativo. La construcción de los relatos de la ciudad supone todo un ejercicio de asunción de responsabilidades por parte de todos los grupos sociales que la habitan. Un relato coherente de la ciudad contemporánea sólo puede ser múltiple, diverso, e, incluso, contradictorio.

7. Bibliografía

Atkinson, R. & Bridge, G. (Eds.) (2004): *Gentrification in a global context*, Londres, Gran Bretaña, Routledge.

Aurigi, A. (2016): *Making the digital city: the early shaping of urban internet space*, Londres, Gran Bretaña, Routledge.

Avraham, E. (2004): Media strategies for improving an unfavorable city image. *Cities*, 21(6), 471-479. https://doi.org/10.1016/j.cities.2004.08.005

Bach, M. & Colclough, A. & Garzillo, C. & Houpert, C. (2018): Temporary Permanence: the Intermittent City. *European Journal of Creative Practices in Cities and Landscapes*, 1(1).

Benjamin, W. (1969): *The storyteller*, New York, Schocken Books.

Brandão, P. (2011): *La imagen de la ciudad: estrategias de identidad y comunicación*, Barcelona, España, Edicions Universitat Barcelona.

Brea, J. L. (2007): *Cultura RAM: mutaciones de la cultura en la era de su distribución electrónica*, Barcelona, España, Gedisa.

_____ (2008): *El tercer umbral. Estatuto de las prácticas artísticas en la era del capitalismo cultural*, Murcia, España, Cendeac.

Bullen, P. A. & Love, P. E. (2011): Adaptive reuse of heritage buildings. *Structural Survey*, 29(5), 411-421. https://doi.org/10.1108/02630801111182439

Casagrande, M. (2016): Heritage, tourism, and demography in the island city of Venice: depopulation and heritagization. *Urban Island Studies*, 2(1), 121-141. https://doi.org/10.20958/uis.2016.6

Comeron, O. (2007): *Arte y postfordismo: notas desde la fábrica transparente*, Madrid, España, Trama.

Debord, G. (1957): *Report on the Construction of Situations and on the International Situationist Tendency's Conditions of Organization and Action*, Berkeley CA, Bureau of Public Secrets. http://www.bopsecrets.org/SI/report.htm

Echeverría, J. (1999): *Los señores del aire: Telépolis y el tercer entorno*, Barcelona, España, Destino.

Florida, R. (2002): *The rise of the creative class*, New York, EE.UU., Basic books.

Foth, M. & Klaebe, H. & Hearn, G. (2008): The role of new media and digital narratives in urban planning and community development. *Body, Space and Technology*, 7(2), 1-18. https://doi.org/10.16995/bst.135

Frisch, M. (1990): *A shared authority: Essays on the craft and meaning of oral and public history*. Amsterdam, Holanda, Suny Press.

Giaccardi, E. & Palen, L. (2008): The social production of heritage through cross-media interaction: making place for place-making. *International Journal of Heritage Studies*, 14(3), 281-297. https://doi.org/10.1080/13527250801953827

_____ (Ed.) (2012): *Heritage and social media: Understanding heritage in a participatory culture*, Londres, Gran Bretaña, Routledge.

Glover, N. *(2008):* Co-produced Histories: Mapping the Uses and Narratives of History in the Tourist Age. *The Public Historian*, 30(1), 105-124. https://doi.org/10.1525/tph.2008.30.1.105

Graham, M. (2013): The virtual dimension. En *Global City Challenges* (pp. 117-139), Londres, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.

Hillier, B. (2009): *Spatial sustainability in cities: organic patterns and sustainable forms*, Royal Institute of Technology (KTH).

Huyssen, A. (2003): *Present pasts: Urban palimpsests and the politics of memory*, Palo Alto, California, EE.UU., Stanford University Press.

Jiménez-Peralta, M., Jiménez-Alvarado, G., Bravo-Álvarez, G., & Reveco-Gautier, J. (2021): Emoción, geografía y patrimonio: experiencia para resignificar el espacio urbano en Valparaíso (Chile) . *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, *53*(209). https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.209.14

Kaufmann, K. & Straganz, C. & Bork-Hüffer, T. (2020): City-life no more? Young adults' disrupted urban experiences and their digital mediation under Covid-19. *Urban Planning*, 5(4), 324-334. https://doi.org/10.17645/up.v5i4.3479

Kitchin, R. (2014): The real-time city? Big data and smart urbanism. *GeoJournal*, 79(1), 1-14. https://doi.org/10.1007/s10708-013-9516-8

Klauser, F. & Paasche, T. & Söderström, O. (2014): Michel Foucault and the smart city: power dynamics inherent in contemporary governing through code. *Environment and Planning D: Society and Space*, 32(5), 869-885. https://doi.org/10.1068/d13041p

Lamprakos, M. (2014): The idea of the historic city. *Change over time*, 4(1), 8-38. https://doi.org/10.1353/cot.2014.0004

Lévy, P. (1997): *Collective intelligence: Mankind's emerging world in cyberspace,* Cambridge, MA, EE.UU., Perseus books.

Licciardi, G. & Amirtahmasebi, R. [eds.] (2012): *The economics of uniqueness: investing in historic city cores and cultural heritage assets for sustainable development*, Washington, EE.UU., World Bank Publications.

Liew, C. L. & Goulding, A. & Nichol, M. (2020): From shoeboxes to shared spaces: participatory cultural heritage via digital platforms. *Information, Communication & Society*, 1-18. https://doi.org/10.1080/1369118X.2020.1851391

Lipovetsky, G. (2014): *La estetización del mundo*, Barcelona, España, Anagrama.

Mager, C. & Matthey, L. (2015): Tales of the City. Storytelling as a contemporary tool of urban planning and design. *Articulo-Journal of Urban Research*, (Special issue 7). https://doi.org/10.4000/articulo.2779

Nas, P. J. (2016): *Cities full of symbols: a theory of urban space and culture*, Leiden, Holanda, University Press.

ONU (2015): *Habitat III issue papers*. New York: UN Habitat [Online]. http://unhabitat.org

Pratt, A. C. (2008): Creative cities: the cultural industries and the creative class. *Geografiska annaler: series B, human geography*, 90(2), 107-117. https://doi.org/10.1111/j.1468-0467.2008.00281.x

Ritvala, T., Granqvist, N. & Piekkari, R. (2021). A processual view of organizational stigmatization in foreign market entry: The failure of Guggenheim Helsinki. *J Int Bus Stud* **52,** 282–305. https://doi.org/10.1057/s41267-020-00329-7

Rivero Moreno, L. D. (2020): Sustainable city storytelling: cultural heritage as a resource for a greener and fairer urban development. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 10 (4), 399-412. https://doi.org/10.1108/JCHMSD-05-2019-0043

Sandercock, L. (2003): Out of the closet: The importance of stories and storytelling in planning practice. *Planning theory & practice*, 4(1), 11-28. https://doi.org/10.1080/1464935032000057209

Sartori, G. (2003): *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid, España, Taurus.

Sassen, S. (2016): *Global networks, linked cities*, Londres, Gran Bretaña, Routledge.

Settis, S. (2020): *Si Venecia muere*, Madrid, España, Turner.

Sunesson, K. & al. (2008): Virtual reality as a new tool in the city planning process. *Tsinghua Science & Technology*, 13(S1), 255-260. https://doi.org/10.1016/S1007-0214(08)70158-5

Tifentale, A. & Manovich, L. (2015): Selfiecity: Exploring photography and self-fashioning in social media. En *Postdigital Aesthetics* (pp. 109-122), Londres, Gran Bretaña, Palgrave Macmillan.

Throgmorton, J. A. (2003): Planning as persuasive storytelling in a global-scale web of relationships. *Planning Theory*, 2(2), 125-151. https://doi.org/10.1177/14730952030022003

Urban, F. (2002): Small town, big website?: Cities and their representation on the Internet. *Cities*, 19(1), 49-59. https://doi.org/10.1016/S0264-2751(01)00045-2

Ureña, J. M. de, & Coronado, J. M. (2018): El patrimonio urbano como oportunidad para recualificar las periferias metropolitanas: especial referencia a Madrid. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, *50*(195), 85-100. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76611

Van Hulst, M. (2012): Storytelling, a model of and a model for planning. *Planning Theory*, 11(3), 299-318. https://doi.org/10.1177/1473095212440425

Vanolo, A. (2008): The image of the creative city: Some reflections on urban branding in Turin. *Cities*, 25(6), 370-382. https://doi.org/10.1016/j.cities.2008.08.001

Virilio, P. (1991): La ciudad sobreexpuesta. En P. Virilio, *The lost Dimensión.* New York, USA, Semiotexte.

_____ (1998): *La máquina de visión*, Madrid, España, Cátedra.

Waitt, G. (2000): Consuming heritage: Perceived historical authenticity. *Annals of tourism research*, 27(4), 835-862. https://doi.org/10.1016/S0160-7383(99)00115-2

Walford, A. (2020): Data aesthetics. En *Lineages and Advancements in Material Culture Studies* (pp. 205-217), Londres, Reino Unido, Routledge.

Yúdice, G. (2002): *El recurso de la cultura,* Barcelona, España, Gedisa.

Zaera polo, A. (1994): Conversaciones con Rafael Moneo. *El croquis*, 64: 6-25.

Zanini, S. (2017): Tourism pressures and depopulation in Cannaregio: Effects of mass tourism on Venetian cultural heritage. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development,* 7(2), 164-178. https://doi.org/10.1108/JCHMSD-06-2016-0036

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 593-620
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.5

CC BY-NC-ND

Las *One-Stop-Shops* como modelo emergente en la gestión de la rehabilitación energética en España

Carlos Marmolejo-Duarte[1]
Rolando Biere-Arenas[2]
Silvia Spairani-Berrio[3]
Eva Crespo-Sánchez[4]

(1) Catedrático de Universidad e investigador del Centro de Política de Suelo y Valoraciones
(2) Profesor Asociado e investigador del Centro de Política de Suelo y Valoraciones
(3) Profesora Contratada Doctora e investigadora del grupo de Investigación en Restauración Arquitectónica, Departamento de Construcciones Arquitectónicas, Escuela Politécnica Superior, Universidad de Alicante
(4) Profesora Lectora Serra Húnter Programme e investigadora responsable del grupo Sostenibilidad y Metabolismo en Arquitectura y Tecnología
(1)(2)(4) Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona, Universitat Politècnica de Catalunya

Resumen: A pesar de las incontestables ventajas de la rehabilitación energética la tasa de renovación residencial es preocupantemente baja, en tanto las barreras para los hogares son infranqueables. Posiblemente se ha sobrevalorado la capacidad de éstos para emprender un proceso muy complejo que requiere conocimientos técnicos, financieros y de gestión. Así, recientemente han aparecido en la escena internacional *One-Stop-Shops* (OSS) para asistir de forma integral a la rehabilitación residencial. Este artículo estudia, mediante un análisis documental y entrevistas en profundidad, el panorama de las cuatro experiencias pioneras españolas. Los resultados destacan el importante papel que

Recibido: 28.07.2021; Revisado: 31.01.2022
Correo electrónico: carlos.marmolejo@upc.edu ORCiD: https://orcid.org/0000-0001-7051-7337
Correo electrónico: rolando.biere@upc.edu ORCiD: https://orcid.org/0000-0003-1872-7104
Correo electrónico: silvia.spairani@ua.es ORCiD: https://orcid.org/0000-0002-8929-0993
Correo electrónico: eva.crespo@upc.edu ORCiD: https://orcid.org/0000-0002-0132-6710

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

Asimismo, de forma muy especial, a las personas entrevistadas, el tiempo, entusiasmo y la información brindada. Este trabajo es fruto del proyecto Ener-Valor2 (MINCIU, PID2019-104561RB-I00).

juegan las administraciones y los proyectos europeos como fuente de financiación y, sobre todo, de conocimiento específico; así como los obstáculos que se han superado para implementarlas y los de resolución pendiente. Estas iniciativas se vislumbran como instrumentos indispensables frente a la llegada de los fondos *Next Generation European Union* (EU).

Palabras clave: Rehabilitación; Eficiencia energética; Políticas de vivienda; Ventanillas únicas

One-Stop-Shops as an emergent model to manage housing energy retrofit in Spain

Abstract: Despite the relevant benefits of energy retrofit the housing renovation rate is worryingly low, since the barriers faced by households are impassable. Perhaps, it has been assumed that households are in a position to carry out a complex process requiring knowledge regarding technical, financial and managing issues. So, in the international arena have recently appeared One-Stop-Shops (OSS) to provide integrative assistance for housing retrofit. This paper explores the Spanish pioneering experiences by means of a documental analysis and in-depth interviews. Results highlights the relevant role played by public administrations and the European projects as a source of funding and specialist knowledge; as well as the barriers surpassed and those pending of solution. These initiatives are foreseen as key instruments to manage the funding from Next Generation European Union (EU).

Keywords: Retrofit; Energy performance; Housing policies; One-Stop-Shops

1. Introducción

En Europa los edificios emiten el 36% de los Gases de Efecto Invernadero (GEI) y consumen el 40% de la energía. En parte, porque el 75% son energéticamente ineficientes, y cabe remediar dicha ineficiencia porque debido a su larga vida útil, entre un 85%-95%, seguirán usándose en 2050 (Comisión Europea, CE, 2020). En consecuencia, el Parlamento Europeo (PE) ha aprobado sendas directivas para promover su mejora energética, así la Directiva de Eficiencia Energética (DEE), (2012/27/EU) estableció la necesidad de que cada estado miembro diseñe una estrategia de renovación edilicia de largo plazo, basada en actuaciones coste-efectivas según su clima, para alcanzar su descarbonización antes de 2050 (De Santiago, 2014).

En España, la situación no es muy diferente: los edificios representan el 30% del consumo energético (siendo el sector residencial el más relevante) y, según datos del Censo del 2011, el 50% fueron construidos antes de la introducción del Real Decreto 2429/1979, por el que se aprueba la norma básica de edificación NBE-CT-79, de criterios mínimos de aislamiento térmico en las viviendas libres. El mercado potencial de la rehabilitación es enorme, puesto que existen 14 millones de viviendas con deficiencias graves en materia de eficiencia energética (Consejo General de la Arquitectura Técnica en España, CGATE, 2019). De éstas, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 prevé que se rehabiliten 1,2 millones antes de 2030. Además, la actualización de la Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética en el Sector de la Edificación en España (ERESEE, 2020) establece una reducción de los GEI del 98,8% para 2050 respecto a 2020. Dicha meta se consigue acotando el consumo energético mediante la rehabilitación del parque edificado (p.e. reduciendo 37,3% de la demanda energética residencial) y, sobre todo, por una apuesta clara por una electrificación apoyada en la generación de fuentes renovables.

Para conseguir dicho objetivo, la ERESEE se apoya en 11 ejes dentro de los que destacan: la coordinación administrativa (horizontal y vertical), señalada como una de las principales barreras en el país (Yearwood & al., 2013); la movilización de capital privado (incluyendo fondos de garantía para mitigar el riesgo, como los promovidos por *Smart Finance for Smart Buildings Financial Instrument (SFSB)* del Banco Europeo de Inversiones (BEI); cambios en la regulación de la propiedad horizontal (para favorecer la agregación de la demanda); introducción de instrumentos novedosos como los pasaportes de renovación edilicia previstos en la reforma de 2018 de la *Energy Performance of Buildings Directive (EPBD)* (Directiva 2018/844/EU); y el

establecimiento de una red de OSS (ventanilla única)[1]. Además, plantea la continuidad y mejoramiento de las políticas en marcha como la reforma de los certificados de eficiencia energética, la lucha contra la pobreza energética y los programas de subvenciones y financiación pública.

Considerando lo anterior, la Estrategia intenta romper el inmovilismo en la rehabilitación energética del parque inmobiliario español: según datos del proyecto Zero Emissions Bus Rapid Deplovment Accelerator (ZEBRA, 2020), recogidos por la CE en 2020, en 2014 se rehabilitaba en profundidad sólo un 0,8% de los edificios residenciales al año. Una cifra muy inferior al objetivo del 3% establecido en la Directiva de Eficiencia Energética (DEE) (Directiva 2012/27/EU) aun cuando sólo referido a la superficie de los edificios públicos. Es posible que este panorama esté evolucionando favorablemente en tanto los visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos evidencian que, entre el 2015 (Ministerio de transportes, 2016) y 2019 (Ministerio de Fomento, 2020), los referidos a reformas y/o ampliaciones incrementaron un 3% de media anual; si bien no hay seguridad que dichas reformas contemplen mejoras energéticas significativas. En cualquier caso, dicha tasa de crecimiento es muy inferior a la de obra nueva situada en el 28% medio anual para el mismo periodo.

Por tanto, ¿significa que la rehabilitación energética no es atractiva por carecer de suficientes beneficios? La evidencia empírica sugiere que tanto los beneficios privados como los públicos son relevantes. Desde una perspectiva privada existen ahorros potenciales en la factura energética, si bien moderados en una buena parte del territorio en relación a las zonas con clima continental. También, se ha hallado una correlación positiva entre las clases energéticas y el valor de las viviendas (Marmolejo & Chen, 2019), así como una repercusión positiva sobre otros co-beneficios como el confort y la salud de las personas (Crespo & al., 2021). Además, se ha indicado la existencia de valores de señalización por los cuales cierto segmento de hogares obtiene una recompensa psicológica por mostrarse, delante de sus pares, como consumidores ambientalmente responsables (Fuerst & al., 2016).

Desde una perspectiva pública, la reducción de GEI aparejada a una reducción de la demanda energética tiene beneficios en la preservación del medioambiente, con sus efectos positivos antropológicos, al tiempo que la rehabilitación comporta la creación de empleo, riqueza y recaudación fiscal (Fundación La Casa que Ahorra, 2019), reducción del gasto público sanitario, la morbilidad y la mortalidad (Ortiz & al., 2019) así como beneficios asociados a la cohesión social como la reducción de la pobreza energética (Camprubí & al., 2016). Así como otros de índole geopolítico como la seguridad energética.

Por ende, ¿es posible que dichos beneficios y co-beneficios sean desconocidos por las familias? La evidencia señala que, en general, las personas no comprenden plenamente el significado de la eficiencia energética en el ámbito residencial ni la utilidad de los respectivos certificados diseñados por la EPBD (Directiva 2002/91/EC), y generalizados por la EPBD (Directiva 2010/31/UE), precisamente para dar transparencia a los beneficios financieros y ambientales.

En parte, dicha situación atiende a la falta de comprensión de las unidades técnicas en las que se comunican los ahorros energéticos o las emisiones de GEI. Si bien dicha incomprensión no es uniforme y se agrava en el caso de las personas de menor nivel formativo, renta y mayor edad, pero en cualquier caso repercute negativamente en la disposición de las personas a pagar por viviendas más eficientes (Marmolejo & al., 2020a). Todo esto induce a que el atributo energético sea poco relevante en la comercialización de las viviendas y en una reticencia a invertir en la rehabilitación con tal de abaratar la factura energética (CGATE, 2019). Por esta razón, los expertos han señalado enfáticamente la importancia de poner de relieve los co-beneficios como el confort, la salud y la salubridad en el argumentario de la rehabilitación energética (Marmolejo & al., 2020b), más que los ahorros energéticos cuya fuerza se desvanece cuando los plazos de retorno se miden en décadas. Todo ello es recogido por la actualización de la ERESEE, 2020.

Dejando de lado el nivel de conocimiento de los hogares sobre las citadas ventajas, existen sendas barreras, revisadas en la siguiente sección, cuya relevancia no está del todo

[1] Las *One-Stop-Shops* o ventanillas únicas, en castellano, están explicitadas, por ejemplo, en la Directiva 2018/844/EU que propone la creación de una red local o regional de ventanillas únicas (OSS) que presten servicios integrados en rehabilitación energética y cubran todo el proceso para el cliente, incluyendo la provisión de información, asistencia técnica, organización, apoyo financiero y seguimiento del ahorro.

reconocida y que acaban perpetuando el referido inmovilismo. Barreras afiliadas no sólo a la financiación sino y, sobre todo, a que, en general, los hogares carecen de los recursos cognitivos para poder acometer una rehabilitación profunda. Recursos que pasan por la habilidad para identificar correctamente a los técnicos que pueden asesorar el proceso, analizar la viabilidad de las mejoras ofrecidas en el marco de beneficios financieros y no financieros (de difícil mensuración), conseguir financiación externa y gestionar ayudas. Además, para aunar el consenso con otros propietarios, conocer el marco legal y gestionar los permisos necesarios, adjudicar las obras (generalmente con varios contratistas), dar seguimiento y control financiero a las mismas, gestionar su recepción, ponerlas en funcionamiento y ejercer las garantías, con el respectivo deslinde de responsabilidades, en el caso de que algo salga mal. Procesos que, también, requieren una considerable inversión de tiempo. Habilidades, recursos y conocimiento que, como se ve, son propias de la gestión inmobiliaria profesional.

En definitiva, se asume que las familias pueden ser, sin ayuda alguna, auto promotoras de la rehabilitación de su vivienda. Por ende, la rehabilitación energética residencial constituye un ejemplo clásico de fallo de mercado, porque si bien sus ventajas son significativas, su tasa de adopción se sitúa persistentemente por debajo del óptimo social (Gillingham & Palmer, 2014).

En reconocimiento de las referidas vicisitudes, el considerando 16 de la reforma de la EPBD 2018 (Directiva 2018/844/EU) señala explícitamente la necesidad de crear "instrumentos de ayuda como las ventanillas únicas que prestan servicios de renovación energética integrada". De esta manera la citada Directiva apuesta por un modelo de gestión integrada de la rehabilitación que, con diversas variantes y bajo diferentes modelos de negocio, ha emergido en el decurso de la última década en la escena internacional (Biere & al., 2021) como se revisa en el apartado 2, y de forma muy reciente en España, de ahí la necesidad de su análisis y estudio.

El principal objetivo de este trabajo es analizar las experiencias pioneras en nuestro país, con el cometido de identificar los modelos organizativos, servicios que ofrecen, barreras que han tenido que salvar, y barreras pendientes de resolución para impulsar decididamente la rehabilitación energética profunda del parque residencial. Para ello, se parte de un análisis de los documentos públicos que se complementa con formularios y entrevistas en profundidad con sus promotores como se detalla en la sección 3.

El resto del artículo se estructura así: en la sección 2 se ofrece una revisión de los principales obstáculos y condicionantes a los que se enfrentan los hogares a la hora de plantearse la rehabilitación energética de su vivienda, así como un análisis breve de algunas de las principales OSS en Europa; la sección 3 explicita la metodología utilizada; en la sección 4 se discuten los resultados y en las conclusiones se ponen en contexto de las investigaciones previas.

2. Barreras y condicionantes de la rehabilitación energética residencial y experiencias internacionales de *One-Stop-Shops*

Este apartado ofrece, por una parte, una revisión de las principales barreras y condicionantes que inciden en la decisión de adoptar medidas de eficiencia energética en el ámbito residencial y, por otra, se presenta el concepto de OSS, así como su ejemplificación mediante una selección de experiencias europeas.

2.1 Barreras y condicionantes que inciden en la rehabilitación energética

Las barreras y las condicionantes que influyen en la decisión de los hogares para rehabilitar energéticamente sus viviendas están bien identificadas en la literatura, enseguida se revisan y se mencionan algunas de las políticas para afrontarlas.

2.1.1 Barreras y fallos de mercado

- **Asimetría informativa e información asimétrica.** Uno de los fallos más extendidos es la asimetría informativa (Arkeloff, 1970). Dicho fallo consiste en la imposibilidad que tienen los hogares de conocer, a priori y sin conocimiento especializado, los beneficios e implicaciones de la eficiencia energética dado su carácter intangible y multidimensional (i.e. diferentes atributos no siempre visibles inciden en ella). Lo cual produce que este atributo pase desapercibido, y por ende no sea un criterio discriminante en la elección residencial. Igualmente, los hogares no se plantearán rehabilitar su vivienda introduciendo mejoras de eficiencia energética si desconocen sus beneficios (Hunkin

& Krell, 2019), o lo que es aún peor, rehabilitarán sin introducirlos. Este problema puede tener dos efectos perniciosos: 1) el más evidente es que ante un atributo irrelevante para los usuarios, acabe siendo también irrelevante para los productores (p.e. no se crea un mercado de rehabilitadores energéticos); 2) asimismo, podría acabar pagándose más por una vivienda que provee unos servicios ambientales deficientes (Marmolejo, 2016).

Para romper dicho fallo la EPBD (Directiva 2002/91/EC) introdujo en 2002 los *Energy Performance Certificates* (EPC), y su reforma de 2010 (Directiva 2010/31/UE) hizo obligatoria la inclusión de las etiquetas derivadas en la comercialización de la práctica totalidad de los edificios sujetos a transacción inmobiliaria. Aun así, por ejemplo, en España, los usuarios carecen de suficiente conocimiento de las implicaciones de la certificación energética de sus viviendas (Checa & Biere, 2017). Por su parte, Giraudet (2020) distingue la "información asimétrica" referida a las dificultades que emergen cuando la información es incompleta e imperfecta. Esto incluye la incerteza en la evolución de los precios energéticos, que resta certidumbre a la recuperación de las inversiones, la obsolescencia de los equipos producida por la innovación tecnológica futura, el desconocimiento del consumo exacto de cada elemento y equipo o el simple desconocimiento de lo anterior por parte de oferentes y demandantes. En respuesta, la reforma de la EPBD 2018 (Directiva 2018/844/EU) promueve el establecimiento del *Smart Readiness Indicator* (SRI) para evaluar la capacidad de los edificios para ajustar su rendimiento a las necesidades de sus ocupantes y a las condiciones de la red. Además, evalúa la capacidad que tienen los usuarios para controlar y monitorizar en tiempo real el consumo mediante sus dispositivos personales vinculados al edificio.

- **Factores económicos.** Las rehabilitaciones energéticas profundas son, en general, intensivas en capital y si bien, salvo en condiciones de pobreza energética, suponen un ahorro en la factura energética su amortización es de largo plazo e incierta, por las razones antes argumentadas. Por eso, la evidencia empírica ha encontrado fuertes penalizaciones (i.e tasas de actualización importantes) de los ahorros futuros (Gillingham & Palmer, 2014). Además, el mercado crediticio no suele ofrecer préstamos de largo plazo con tipos de interés asequibles. Todo junto representa una barrera especialmente relevante en el caso de los hogares de menor renta. Para desvanecerla, además de las tradicionales subvenciones y créditos fiscales, reforzados con los fondos de recuperación Next Generation EU (p.e. mediante Oficinas Técnicas de Rehabilitación (OTR) para informar y asesorar sobre éstos e impulsar su obtención), han aparecido un conjunto de instrumentos novedosos de financiación. Entre estos segundos se encuentran las hipotecas de eficiencia energética (Dell'Anna & al., 2022) con tipos de interés minorados para la adquisición de vivienda eficiente y/o capitales mayorados para la reforma de la ineficiente; los *energy performance contracts* en donde los ahorros energéticos cubren la amortización de las mejoras financiadas por una entidad externa; los fondos públicos de garantía que permiten que las entidades financieras ofrezcan créditos blandos y a colectivos desfavorecidos; o los *Property Assessed Clean Energy financing* (PACE) en dónde las administraciones locales financian las obras emitiendo deuda garantizada mediante inscripciones registrales en las viviendas beneficiaras y, posteriormente, recuperan el capital mediante un recargo en el impuesto de bienes inmuebles (Bertoldi & al., 2020).

- **Incentivos divididos.** Gillingham & Palmer (2014) señalan la existencia de incentivos divididos producidos por el problema clásico del "agente y el principal". Así, los arrendadores no están dispuestos a invertir en medidas de eficiencia energética si no pueden repercutirlas en el alquiler (porque no existe una disposición de pago por las mismas o porque se trate de alquileres intervenidos), haciendo que los inquilinos no se beneficien de las mismas. Camprubí & al. (2016) han señalado que, si bien en España la proporción de vivienda alquilada es baja, este problema incide especialmente sobre la población vulnerable agravando su condición de pobreza energética. En respuesta, algunas administraciones, como el Ayuntamiento de Barcelona, han diseñado subvenciones para la reforma de viviendas alquiladas con el compromiso de que mantener las condiciones del contrato de alquiler por un tiempo determinado. Por el contrario, se ha señalado que las subvenciones encaminadas a paliar la pobreza energética, sin intervenir en la vivienda, desincentivan el interés de estos hogares para emprender mejoras (Hunkin & Krell, 2019).

- **Behaviorismo**. Las barreras también pueden provenir de comportamientos que, por diversas razones, se alejan de la estricta racionalidad. En dicha dimensión

(Rana & al., 2021) engloban a los hábitos, que reproducen comportamientos mecánicos con independencia del contexto, o la resistencia a invertir en mejoras residenciales porque se cree que es más eficaz cambiar ciertas conductas. Aunque la evidencia empírica no apoya siempre dicho postulado, por ejemplo, (Poortinga & al., 2003) encontraron que sus encuestados neerlandeses prefieren emprender mejoras residenciales antes que cambiar hábitos o patrones de consumo, excepto en el caso de los pobres en donde el cambio de hábitos y la renuncia del consumo son vistos como la única alternativa. Por otra parte, el nivel de concienciación ambiental también tiene un rol. Faiers & Neame (2006) sugieren que los consumidores más sensibilizados con la preservación del ambiente podrían ser renuentes a emprender mejoras residenciales porque saben que otras acciones de su cotidianidad compensan la ineficiencia de su vivienda.

Asimismo, frecuentemente existe un conformismo con las condiciones de vida provistas por la vivienda, siendo posible que una temperatura interior inadecuada no se vincule a la calidad de vida (Risholt & Beker, 2013). Dicho conformismo se acentúa si la factura energética representa una proporción pequeña de la renta familiar disponible (Mahapatra & al., 2013). En esta misma dimensión Pardalis & al. (2019) incluyen la falta generalizada de conocimiento sobre el tipo de proveedores, contratistas y especialistas que pueden asistir a los hogares para rehabilitar su vivienda o simplemente la falta de tiempo para dedicarse a investigar. La actitud personal entendida como la percepción de riesgos y beneficios juega también un rol. Tumlison & al. (2018) sugieren que la percepción de riesgo es inversamente proporcional al nivel de conocimiento específico de las personas. Todo junto produce, por falta de información, conocimiento, tiempo o simplemente por motivos conductistas, que las decisiones de los hogares se alejen de las óptimas.

- **Gestión y marco legal.** Mención aparte merece la obtención de permisos de obras y funcionamiento delante de las administraciones competentes, el acuerdo de la comunidad de propietarios en el caso de que se afecten elementos comunes en viviendas sujetas al régimen de propiedad horizontal y del menos frecuente de condominio en el caso de complejos inmobiliarios, la gestión de las ayudas, aspecto relevante en España en donde el 71,8% de las viviendas, según datos del Instituto Nacional de Estadística referentes al Censo de 2011, son plurifamiliares. Destacan también las implicaciones fiscales del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) fuertemente condicionadas por quien gestiona las obras (Salom & Pascual, 2018).

Todos estos anteriores, procedimientos altamente fragmentados, con distintos interlocutores y con información poco accesible, dispersa y no siempre armonizada. Además, de la compatibilidad de las intervenciones con la normativa urbanística, muy particularmente la referida a la protección del patrimonio edificado que incide no sólo en los edificios catalogados, sino también en los conjuntos patrimoniales e incluso en sus vecinos. Si bien, cabe reconocer los importantes cambios que introdujo la "Ley de las 3R" (Ley 8/2013) tanto en la ampliación del deber de conservación, la modificación de la Ley de la Propiedad Horizontal (Ley 8/1999) y la promoción de las actuaciones de reforma y rehabilitación edificatoria (Rubio de Val, 2011) facilitando la agregación a escala de manzana o barrio; aunque con evidentes limitaciones en cuanto a su financiación en ausencia de plusvalías urbanísticas (Tejedor, 2015).

2.1.2. Condicionantes

- **Inconvenientes en el proceso de decisión.** De Vries & al. (2019) indican que la decisión de rehabilitar no es dicotómica, sino que es un proceso que, como si de una carrera de obstáculos se tratase, tiene inconvenientes específicos en cada etapa. De hecho, si el conjunto de dichos inconvenientes es mayor que los beneficios potenciales entonces los hogares se decidirán por no rehabilitar. De igual forma si el inconveniente de una etapa es muy relevante, entonces no se continuará con la siguiente.

  Es más, según dichos autores, la primera etapa es de "sensibilización", en ella las personas deben ser informadas de una manera inteligible sobre los beneficios que suponen las mejoras energéticas. Si perciben que su implementación conlleva más inconvenientes que beneficios esta etapa no será superada. En la siguiente etapa, de "evaluación", los hogares se enfrentan a dos tipos de inconvenientes, el primero se refiere a la búsqueda de contratistas (técnicos e industriales) fiables y el segundo a la

percepción de las molestias que las obras producirán. Nuevamente, una experiencia frustrante o una aversión a dichas molestias puede truncar el proceso. La última etapa, de "decisión", conlleva, según los autores, la búsqueda de financiación y subvenciones. En ella, una falta de comprensión de las implicaciones financieras de las inversiones concretas necesarias, los posibles ahorros o un proceso complicado de gestión tanto de los eventuales créditos como de las subvenciones puede apreciarse como un inconveniente suficiente para desestimar la rehabilitación. En ese sentido, Bjørneboe & al. (2017) añaden que el proceso de decisión es, en sí mismo, un proceso de aprendizaje.

- **Factores sociales**. Pardalis & al. (2019) sugieren que el entorno social (p.e. apoyo familiar, reconocimiento de los vecinos) incrementa la motivación de los hogares para adoptar medidas de eficiencia energética. Así, la adopción de medidas innovadoras tiene una curva de aprendizaje, de forma que quienes primero las implementan incentivan a unos segundos a hacerlo (Gillingham & Palmer, 2014). De forma que los proyectos insignia o muestra tienen una relevancia singular en la difusión de las viviendas eficientes, ya sea que sus beneficios se transmitan de forma espontánea por vía de las relaciones familiares o sociales (Marmolejo & al. 2020c), o de forma intencionada mediante "jornadas de puertas abiertas" a los potenciales rehabilitadores (Mahapatra & al., 2013) o mediante "visitas guiadas" a edificios rehabilitados involucrando a sus gestores y usuarios (Cicmanova & al., 2020).

- **La rehabilitación como un proceso de adaptación de la vivienda a las necesidades y aspiraciones.** Thorgersen (2017) argumenta que las rehabilitaciones deben entenderse como un proceso de adaptación de la vivienda a las necesidades (p. e. funcionales, de habitabilidad, accesibilidad) y a las aspiraciones (p. e. estéticas) de los hogares. Dicha adaptación tiene un fuerte correlato con el estilo de vida, de forma que el *homemaking* no consiste sólo en elegir la decoración o el amueblado, sino también en ampliar, modificar o mejorar las prestaciones residenciales.

  En dicho sentido, Haavik & al. (2010) ahondan en que la rehabilitación de la vivienda es un proceso de aprendizaje en el cual sus ocupantes adquieren consciencia de las medidas que deberían implementar para mejorar su rendimiento. Asimismo, Risholt & Baker (2013) indican que precisamente las mejoras energéticas se deben introducir en la "ventana de oportunidad" que abre la adaptación de la vivienda a las necesidades y aspiraciones de los hogares, y por tanto entenderse de una manera integrada y sinérgica. Necesidades y aspiraciones que evolucionan a la par de los cambios de renta y la sociología familiar, y en definitiva de las dinámicas de la vida doméstica (Maller & Home, 2011). Así la mencionada ventana de oportunidad, según Cicmanova & al. (2020), incluye también el cambio de vivienda, la reconfiguración de la unidad de convivencia o los cambios de las necesidades de sus integrantes. De hecho, la evidencia empírica señala que en general las mejoras energéticas no se realizan *per se*, sino ante la obsolescencia de los equipos, el mantenimiento de los elementos arquitectónicos o su mejora en términos funcionales, de accesibilidad, habitabilidad, estructural o estética (Judson & Maller, 2014).

- **La Rehabilitación centrada en las personas.** Risholt & Berker (2013) subrayan que una de las claves del éxito de la implementación de mejoras de eficiencia energética radica en la participación activa de los usuarios en el diseño y la planificación de las intervenciones, generalmente asistida por técnicos especialistas responsables del proyecto o proveedores de las mejoras. Además, este protagonismo permite que los usuarios se apropien del proceso de adaptación de la vivienda antes referido. Por esa razón, las propuestas recientes de instrumentos de gestión de la rehabilitación como el Pasaporte del Edificio (PAS-E) de *Cíclica* y el *Green Building Council España* incorporan un "plan de acompañamiento a la comunidad" capaz de situar a los usuarios de las viviendas en el centro del proceso (Arcas-Abella & al., 2020).

  De hecho, la implicación de los hogares como agentes rehabilitadores en el contexto de la vivienda plurifamiliar habilita un proceso participativo (p. e. permitiendo personalizar las soluciones a las necesidades y aspiraciones individuales), de gestión comunitaria (p. e. consecución de acuerdos en las juntas de propietarios) y, sobre todo, de aprendizaje (p. e. comprender las relaciones de causalidad entre las medidas y su efecto sobre la eficiencia, salud y confort). Salom & Pascual (2018) coinciden en que dicha implicación es crítica para conseguir la agregación de la demanda delante de procesos de rehabilitación a escala de barrio

o bien distrito. Sin embargo, la participación de las personas puede transcender también a la ejecución de las obras mediante soluciones de "hágalo usted mismo" (Cicmanova & al., 2020).

- **La rehabilitación como un proceso gradual en el tiempo.** Mención aparte merece la forma en cómo los hogares se plantean implementar las mejoras, rara vez éstas son emprendidas a la vez; por el contrario, las personas suelen considerar "paquetes" de medidas y emprender un proceso paso a paso (Jakob, 2007). En respuesta a dicha lógica, la reforma de la EPBD 2018 (Directiva 2018/844/EU) apuesta por los pasaportes de renovación de los edificios, con cierta tradición en otros países de nuestro entorno (Espinoza & Marmolejo, 2022) como una vía para crear "hojas de ruta" de mejoras graduales con implicaciones energéticas.

  Cabe subrayar la relevancia de que dichas hojas de ruta se construyan a partir de un análisis coste-efectividad de medidas de eficiencia energética. Ya que cualquier rehabilitación que no las incluya de forma sustancial es una oportunidad perdida, en tanto "fosilizan" situaciones de ineficiencia, durante el tiempo necesario para amortizarlas (Dubois & Allacker, 2015). En general, la evidencia empírica sugiere que cualquier mejora emprendida en el pasado limita la disposición de emprender nuevas, si bien el nivel de instrucción y renta favorece la implementación de medidas energéticas (Pardalis, 2019; Crespo & al., 2021). En esa línea avanzan las propuestas nacionales como el ya mencionado PAS-E o el Pasaporte del Edificio de La Fundación la Casa que Ahorra que, además, acompasa la hoja de ruta de rehabilitación a un programa de estímulos fiscales y mecanismos de financiación vinculados a las obligaciones de ahorro de las empresas energéticas o a las hipotecas verdes con tipos bonificados con recursos del Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE).

- **Falta de conocimiento específico en eficiencia energética por parte de una oferta fragmentada.** Hunkin & Krell (2019) advierten que no todos los actores involucrados en el proceso de rehabilitación residencial tienen conocimientos ni habilidades requeridas en materia de eficiencia energética. Dentro de ellos, señalan a las entidades financieras que difícilmente pueden evaluar de forma correcta el riesgo crediticio o la amortización del principal sin la asistencia de técnicos especializados.

  En la misma línea Mahapatra & al. (2013) enfatizan la dificultad de encontrar proveedores fiables puesto que el sector de las reformas suele ser artesanal, rara vez ofrece garantías sobre los ahorros energéticos, suele prescribir las mejoras minimizando su riesgo (p. e. primando la facilidad de instalación por encima de la eficiencia) y muestra aversión a la adopción de nuevas tecnologías. Además, se trata de un mercado fuertemente atomizado basado en la provisión individual de medidas (p.e. carpinterías, calderas o bien aislamientos) lo que tiene claros inconvenientes como una abultada gestión, necesidad de coordinación, dificultad para evaluar el efecto conjunto de las mejoras o delimitación de responsabilidades. En definitiva, la ausencia de servicios profesionalizados, especializados en eficiencia energética, integrados y confiables es también una condicionante que limita la rehabilitación (Risholt & Berker, 2013).

- **Falta de agregación de la demanda.** Boza-Kiss & Bertoldi (2018) indican que la falta de agregación de la demanda produce costes de transacción elevados (p. e. gestión de contratos múltiples). Asimismo, se desaprovechan las economías de escala que resultan de intervenciones a nivel de edificios enteros o conjuntos de los mismos lo que redunda en costes de intervención individuales más elevados. En ese sentido Salom & Pascual (2018), mediante el análisis de sensibilidad de un modelo financiero, demuestran cómo la agregación de la demanda es un elemento clave para favorecer la asequibilidad de las rehabilitaciones.

Como se ve, las barreras y las condicionantes que inciden en la rehabilitación son diversas, al igual que las soluciones que se están poniendo en práctica. Una de dichas soluciones pasa por la creación de OSS como se revisa a continuación.

2.2 El concepto de *One-Stop-Shop* y su implementación europea

Los modelos de negocio OSS están presentes en diferentes sectores de la economía e hincan sus raíces en la creación de los supermercados en 1916 en los cuales los consumidores adquieren toda suerte de artículos bajo un mismo

techo. Por analogía, en el sector de la rehabilitación energética la definición idealizada de una OSS es la de una entidad que provee, de forma integrada, los servicios e insumos necesarios a lo largo del proceso: información de los beneficios y co-beneficios; diagnosis (p.e. auditoría energética); seguida por una prescripción de posibles mejoras acompañada de un análisis coste-beneficio (p. e. proyecto, presupuesto y estudio de viabilidad); financiación, gestión de permisos y subvenciones; búsqueda y contratación de proveedores e industriales; dirección facultativa; puesta en funcionamiento; evaluación post-intervención y eventualmente mantenimiento. De forma que los hogares tienen un solo interlocutor con quien suscriben un contrato único, reduciendo significativamente algunas de las barreras explicitadas en 2.1.

Si bien, en la práctica, como se discute más adelante, existen limitaciones al propio modelo OSS que derivan en iniciativas que incluyen sólo parte de los servicios mencionados. Las OSS guardan cierta similitud con las compañías de servicios energéticos mejor conocidas por su acrónimo inglés Energy Service Company (ESCO), aparecidas en los EE.UU. tras la crisis del petróleo del siglo pasado para rehabilitar energéticamente los edificios federales, amortizando la inversión mediante los ahorros energéticos y, por ende, sin desembolso de recursos públicos. Las ESCO ha sido adoptadas en Europa de forma muy reciente.

La primera referencia de lo que posteriormente sería conocido como OSS residenciales aparece en el trabajo de Tommerup & al. (2010). Dichos autores, inspirados por iniciativas pioneras en los países nórdicos, sugirieron que la aceleración de los procesos de rehabilitación con criterios de sostenibilidad pasaba por el impulso de empresas proveedoras de "paquetes de servicios integrados que incluyesen: consultoría, contratación de obras, dirección facultativa, financiación, puesta en servicio y mantenimiento" (pág. 4). Algunas de las experiencias primigenias estudiadas en dicho trabajo son:

- **Suecia**. En 2006 la energética *Jämtkraft* ofreció un servicio integrado consistente en: a) informar a los propietarios de viviendas calefactadas con resistencias eléctricas de los beneficios de conectarse a un sistema centralizado de biomasa, b) retirar las resistencias, instalar radiadores con el respectivo intercambiador de calor, c) en su caso, extender la red para permitir la conexión con la vivienda, d) gestionar un crédito de hasta 30 años a un interés competitivo (TAE 2,5% aproximadamente). Para ello, la energética contrató a dos compañías instaladoras y para agregar a la demanda se distribuyeron panfletos explicativos que incluían testimoniales, se organizaron reuniones informativas con representantes técnicos y de la entidad financiera.

- **Finlandia**. En 2009 se pone en marcha ENRA, un programa piloto encaminado a promover la rehabilitación unifamiliar. La OSS estaba integrada por un grupo de compañías liderada por una especializada en rehabilitación, teniendo como socios a productoras de puertas, ventanas, sistemas de ventilación y aislamiento. Además, había una proveedora de bombas de calor y una auditora energética. El proceso iniciaba con una reunión con posibles clientes a quienes se les explicaban las posibilidades de rehabilitación y se les sensibilizaba sobre los efectos ambientales, la mejora del confort y la calidad del aire. Los que resultaban interesados, recibían la visita de una técnica quien realizaba la auditoría energética que culminaba con un análisis coste-beneficio de las posibles medidas que, posteriormente, eran priorizadas por la persona interesada. En caso de que se desease adoptar medidas no ofrecidas por la OSS, se buscaban en el mercado. Finalmente, el cliente era libre de contratar la rehabilitación llave en mano, además se ofrecía una agenda de obras flexible. Esta empresa cesó en 2011 debido a problemas financieros de la compañía líder no relacionados con la implementación de la OSS (Mahapatra & al., 2013).

- **Dinamarca**. En 2009 aparece *Clean Tech,* liderada por la energética *Dong Energy,* asociada con un productor de ventanas, un distribuidor de bombas de calor, un productor de aislamiento y una financiera. Dirigida a viviendas unifamiliares calefactadas con gasoil, la OSS implementó una web provista de una calculadora coste-beneficio vinculada a diferentes mejoras, y un punto de contacto único para ampliar la información. En su caso, un técnico, enviado por la OSS, visitaba la vivienda, prescribía las mejoras óptimas acompañadas de su presupuesto. La OSS gestionaba las subvenciones, los permisos y el crédito. Finalmente, se instalaban las obras con una garantía extendida. Además, la energética contabilizaba los ahorros conseguidos como parte de sus obligaciones delante de la respectiva agencia energética nacional ofreciendo ayudas para la adopción de ciertas medidas. En 2012 *Clean Tech* dejó de operar porque la energética reorientó su gestión hacia su actividad principal, debido a que los beneficios de la OSS no cubrían los gastos operativos (Mahapatra & al., 2013).

Estas iniciativas pioneras tenían un carácter marcadamente mercantil y, por el contexto geográfico en el que emergieron, estaban fundamentalmente orientadas a la sustitución de los equipos térmicos en viviendas unifamiliares. Mahapatra & al. (2013) documentan experiencias posteriores en la misma región. De ellas cabe destacar, por su singularidad, las lideradas en Finlandia por dos cadenas de bricolaje *K-Rauta* y *Rautia*, cuyos modelos OSS consisten en un conjunto de servicios ofrecidos mediante un solo interlocutor (las compañías mencionadas asociadas con contratistas locales) y bajo un mismo techo (su red de tiendas físicas). Entre otros, los servicios provistos incluyen: auditorías energéticas, proyecto, provisión de materiales, ejecución de obras y financiación. Cabe subrayar que en todos estos casos las iniciativas tienen una empresa líder que aglutina un conjunto de contratistas especializados en proveer servicios y productos específicos, priorizando los de carácter eminentemente local, redundando positivamente en la creación de riqueza y empleo.

Tras dichos albores, aparecieron proyectos como el "*One-Stop-Shop Project*" (OSSP), financiado por las agencias de la energía e innovación de países como Noruega, Dinamarca, Finlandia y la región belga de Flandes, centrados en investigar las barreras de la rehabilitación energética y modelos de negocio para superarlas.

El impulso definitivo del modelo vino con el lanzamiento del Paquete de Invierno (i.e. Energía Limpia para todos los europeos) en 2016. El anexo de dicho Comunicado establecía que "la Comisión instaría a los Estados Miembros a desarrollar OSS locales o regionales cubriendo todo el itinerario que los clientes emprenden desde la obtención de información, la asistencia técnica, el apoyo financiero hasta la monitorización de los ahorros". Y para ello, los fondos estructurales,

Entidad líder En negrita se indica el nombre comercial de la OSS, la región o regiones donde presta sus servicios y entre paréntesis el país o países	(11) Energy Efficiency and Renewable Sources Fund (EERSF). Sofía y nacional (Bulgaria)	(10) KredEx. Tallin y ámbito nacional (Estonia)	(4) Bolig Enøk. Askim, Østfold, Akershus, sur este de Oslo (Noruega)	(1) Île-de-France Energies. Región Ile de France (Francia)	Public Energy Efficiency Service / SPEE Picardie. Amiens. Región de Picardie (Francia)	(7) Tighean Innse Gall (TIG). Stornoway, Isle of Lewis, Scotland, Western Isles (Reino Unido)	(8) Energiesprong. (Reino unido, Francia y Alemania)	(9) Stroomversnelling. Den Haag, nacional, extendiéndose al extranjero (Países Bajos)	(3) Reimarkt. Enschede, Delft, Den Bosch, Groningen, Zoetermeer, Hoogeveen (Países Bajos)	(5) BetterHome. Diversas zonas (Dinamarca y Suecia)	(6) Haarlemse Huizenaanpak. Haarlem (Países Bajos)	(12) PKA - Sustain Solutions. Nacional (Dinamarca)	OKTAVE. Alsacia Champaña-Ardenas Lorraine. Región del Gran Este (Francia)	(2) Parity Projects & Retrofit Works. Londes, Sussex, Oxfordshire (Reino Unido)	SUMA
Año de puesta en funcionamiento de la OSS (13)	2005	2009	2011	2013	2013	2013	2013	2013	2014	2014	2014	2015	2017	2019	
Tipo entidad (publico, privada, ...)	PPP	Pub	Pr	Pub Coo	Pub Coo	Pr	Pr	Pr Coo	Pub	Pr	Pr Coo	PPP	Pub	Pr Coo	
Socios	Rg €	€	Fb Ct Tec	Rg €	Mu Rg	Mu Rg € Tec	€ Fb Ct Tec	Mu Di Fb Ct Cons	Mu Fb Ct	€ Fb Ct Tec	Mu Cons	En Cons	Mu Rg € Ct	En Ct Mu	
Tipo de OSS		Fa	Ti Fa	Ti		Ti	Ti	Ti	Fa Co	Fa	Fa	Ti	Co	Ti	
Show room									Sí		Sí				
Financiación operación OSS	Sub Hg	Sub	Hg	Sub Hg	Sub Hg		Sub	Sub Com	Sub Com Hg	Sub Hg	Sub	Sub	Sub Hg	Sub Com	
Tipo de vivienda	Uni Pluri	Pluri	Uni	Pluri	Pluri	Uni	Uni Pluri	Uni Pluri	Uni	Uni	Uni	Pluri	Uni Pluri	Uni	
Inducción demanda (concienciación)	I	I		I	I	I			I	I	I	I	I	I	11
Auditoría energética	I	I	I		I	I	I	I	I	I	I	I	I	I	13
Proyecto de intervención	I	I	I	I		I	I	I		I	I	I	I	I	12
Gestión subvenciones	I	I	I	I	I	I			I	I			I	I	10
Gestión créditos	I	I	I	I	I	I			I	I		I	I		10
Provisión de financiación	I	I		I, Ex	I, Ex	I		I	I, Ex			I	Ex		9
Gestión permisos			I	I			I					I	I		6
Búsqueda contratistas			I	I	I		I						I	I	6
Asistencia contratación obras	I		I	I	I								I	I	6
Ejecución obras				Ex	Ex		I	I	Ex		I, Ex	I	Ex	Ex	9
Seguimiento obras					I		I	I	I		I		I	I	7
Recepción y puesta en marcha													I	I	2
Evaluación posterior a obras				I	I									I	3
Garantía ahorros energéticos		I		I		I	I	I	I			I			7
Mejoras adicionales a las energéticas									I		I				2
Formación a contratistas				I						I				I	3

Abreviaturas	
Naturaleza de la entidad que lidera la OSS	**Forma en cómo se financian los gastos operativos de la OSS**
Pub Pública	Sub Subvenciones
Pr Privada	Hg Servicios pagados por los hogares
PPP Public Private Partnership	Com Comisiones pagadas por los contratistas
Coo Cooperativa	**Tipologia de la vivienda a la cuál se dirige la OSS**
Tipo de socios que conforman la OSS	Uni Unifamiliar
Mu Municipio	Pluri Plurifamiliar
Di Distrito	Pluri Plurifamiliar
En Energética	**Tipo de OSS en virtud de los servicios integrados prestados**
Rg Gobierno o agencia regional o nacional	Fa Facilitadora
€ Entidades financieras	Co Coordinadora
Fb Fabricantes	Ti Todo incluido
Ct Contratistas (p.e. instaladores)	**Forma en cómo se proveen los servicios prestados por la OSS**
Tec Técnicos energéticos (p.e. auditor, consultor)	I Interna, ofrecida por la OSS o por un socio - facturada por la OSS
Cons Constructora	Ex Externa, ofrecida por un socio de la OSS - facturada al hogar

Fuente: Elaboración propia consultando los documentos públicos de las OSS, así como los trabajos de Boza-Kiss & Bertoldi (2018), Cimanova et al. (2020) y Palominos et al. (2021)

Notas (Unicamente se ha incluído la información que explicitamente se indica en los documentos)

(1) No detalla a qué tipología de viviendas se destinan los servicios de la OSS, pero además de residencial trabaja en rehabilitación de edificios en todos los sectores, Incluyendo industrial.
(2) Establecida en 2001, pero con programa operativo de 2009. Se centra básicamente en provisión de recursos económicos a las familias.
(3) Posible cambio de nombre después de 2017, cuando fue reformada y ahora parecer actuar como facilitadora, no como servicios integrales, su voluntad inicial.
(4) Nombre inicial: Energies POSIT'IF. Ofrece el modelo detallado y otro de menos prestaciones.
(5) Creada en 1991 como organización sin ánimo de lucro.
(6) Ha dejado de funcionar en Países Bajos con este nombre y ha cambiado a Stroomversnelling.
(7) Antes llamada Energiesprong.
(8) Propietarios e inquilinos, sin especificar el tipo de vivienda. Realizan muestras móviles a modo de showrooms de soluciones.
(9) No se realiza el proyecto exactamente, pero sí recomendaciones de soluciones.
(10) No son showrooms exactamente, sino exposiciones en barrios en torno a la vida sostenible (con muestars de productos). La subvención consiste en un fondo rotatorio de la provincia de Holanda
(11) Orientada a asociaciones de vivienda, además de instituciones, municipios, empresas, inversores institucionales y privados.
(12) Retrofit works se funda en 2013 y la asociación con Parity Projects se produce en 2019.
(13) El año se refiere a la puesta en funcionamiento de la OSS, si bien las entidades líderes y socias pueden ser anteriores.

FIG.1/ **Selección de OSS europeas actualmente operativas**

Fuente: Elaboración propia de las personas autoras consultando documentación pública de las OSS y los trabajos de BOZA-KISS & BERTOLDI (2018), CICMANOVA & al. (2020) y PALOMINOS & TABORDA (2022)

los provenientes de *Horizon 2020* así como los recursos de *ManagEnergy* se pusieron a disposición de los proyectos que promoviesen el intercambio de buenas prácticas. Uno de los proyectos aparecidos en dicho marco es *Integrate Solutions for Ambitious Energy Refurbishment of Private Housing* (INNOVATE, 2017).

Es más, dicho proyecto promueve el establecimiento de OSS en los países participantes (España incluida), estudia iniciativas pioneras allende las septentrionales y, como novedad, introduce soluciones dirigidas a viviendas plurifamiliares. Mediante la identificación de paquetes de medidas predefinidos se pretende emprender la rehabilitación de 117 edificios con ahorros energéticos de al menos un 50% movilizando 37,41 millones de euros de inversión privada.

Por su parte el proyecto REFURB pretende construir una herramienta web que ayude a los hogares a conocer los beneficios y co-beneficios de los Edificios de Consumo Energético Casi Nulo (EECN) y así construir una hoja de ruta para que sus viviendas sean rehabilitadas en un proceso pautado a lo largo del tiempo con la asistencia de una OSS. El proyecto *Collaboration for housing nearly zero energy renovation* (COHERENO, 2020), continuación de OSSP, avanza en una línea parecida, aunque se centra en reforzar la colaboración entre las empresas para crear modelos de negocios innovadores y permitir que las viviendas unifamiliares alcancen el paradigma EECN, así como en crear carteras de proveedores acreditados y mejorar la calidad de los servicios para incrementar la confianza de los hogares. La Fundación EuroPACE analiza, mediante pruebas piloto, (España incluida) la viabilidad de adoptar el modelo PACE nacido hace 20 años en California.

BOZA-KISS & BERTOLDI (2018), CICMANOVA & al. (2020) y PALOMINOS & TABORDA (2022), hacen una revisión detallada de las iniciativas europeas más recientes, algunas impulsadas en el marco de los proyectos antes referidos y algunas otras que han servido de modelo en la difusión de buenas prácticas para los mismos. La FIG.1 ofrece una síntesis de aquéllas en funcionamiento, en general puede decirse que:

- Allende los países nórdicos, las OSS en funcionamiento se ubican primordialmente en Francia, los Países Bajos y el Reino Unido.
- La iniciativa de la OSS puede ser privada, pública o mixta, las entidades públicas suelen ser ayuntamientos con el soporte de las agencias regionales y/o nacionales competentes. Interesantemente la mayor parte de ellas son privadas o asociaciones público-privadas.
- Dentro de los socios, además de las entidades públicas, figuran fabricantes, contratistas (industriales y constructoras), distribuidores, técnicos y financieras que están presentes en la mayor parte de iniciativas. La presencia directa de fabricantes es más escasa.

- Una buena proporción de las OSS han recibido financiación pública para cubrir su coste operativo, si bien buena parte de los mismos factura sus servicios a los hogares y en menor proporción a los contratistas en forma de comisiones.

- Su tipología sigue tres modelos: OSS facilitadora (fundamentalmente ofrece información y contactos con contratistas), OSS coordinadora (distribuye el trabajo entre los contratistas y hace el seguimiento y recepción de las obras), y todo incluido (que responde al modelo ideal en dónde la OSS es en sí misma el único punto de interlocución y contratación integrando toda suerte de servicios). Una buena proporción se aproxima a este último modelo.

- La tipología de vivienda responde en buena medida a las necesidades de rehabilitación energética del parque residencial local, dominando las OSS enfocadas al segmento unifamiliar.

- Los servicios ofrecidos que pueden clasificarse en las siguientes dimensiones conceptuales:

    - Concienciación e inducción demanda, que incluye información sobre los beneficios y co-beneficios que podrían obtenerse con la adopción de medidas concretas según el tipo de vivienda. Algunas OSS utilizando el *Big Data* han creado herramientas web que realizan simulaciones aproximadas y presentan posibles soluciones con una estimación de costes y beneficios. Esto ahorra mucho tiempo a los perfiles técnicos porque identifica a la demanda real.

    - Asistencia técnica, que incluye una auditoría energética como punto de partida para la prescripción de medidas concretas (i.e. paquetes) y su posterior elección por parte de los hogares atendiendo a sus necesidades, posibilidades económicas y preferencias; continua con un proyecto de ejecución (en su caso); la búsqueda de contratistas; la asistencia en la selección de las mejores propuestas de intervención en función de criterios técnicos, económicos y normativos; el seguimiento, control de calidad y recepción de obras; la puesta en marcha y evaluación del rendimiento energético post-intervención y eventualmente mantenimiento. Las rehabilitaciones siguen generalmente un modelo gradual tipo hoja de ruta.

    - Asistencia financiera, que acompaña la prescripción de medidas concretas y evalúa la inversión frente a los beneficios monetarios; identifica fuentes de financiación complementarias a los eventuales ahorros; subvenciones en función del tipo de intervención y las características socioeconómicas de los hogares y provee información sobre créditos fiscales. Las entidades financieras pueden ofrecer créditos blandos gracias a fondos de garantía públicos que mitigan el riesgo, los hogares insolventes pueden beneficiarse de fondos rotativos recuperables en caso de mejoría de sus condiciones o en la transmisión inmobiliaria.

    - Gestión, en la solicitud de créditos y subvenciones; y permisos de obras y operación (según el caso); y ejecución de las garantías de las obras realizadas delante de los contratistas.

    - Formación, para los contratistas, técnicos e industriales, en materia de nuevos materiales, equipos, procedimientos, en relación a la eficiencia energética, y también con las financieras para mejorar el análisis de riesgo. En ciertos casos, dicha formación es requisito para que los contratistas formen parte de la cartera de proveedores de la OSS. Esto permite incrementar la calidad de las obras y, sobre todo, la confianza de los hogares.

Por este orden los servicios predominantes son: auditoría energética, concienciación, prescripción/proyecto. Los menos ofertados son: recepción y puesta en marcha y las mejoras adicionales a las energéticas que, por el hecho de no recibir una atención/financiación especializada, no significa que no se incorporen en la rehabilitación.

De las OSS reseñadas cabe explicitar, por su singularidad y trayectoria, las siguientes:

- **Reino Unido**. En el marco del *Green Deal* apareció en 2013 *Retrofit Works* (RW), una cooperativa de Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) de contratistas, proveedores (técnicos incluidos) *locales* con conocimientos cualificados en materia energética y agentes sociales, y *Parity Projects* (PP) una consultora energética. En conjunto constituyen, desde 2017, una OSS en donde la segunda realiza la auditoría energética y el proyecto, y la primera ofrece tres presupuestos dentro de los cooperativistas para ejecutar las obras cuyo seguimiento está a cargo de PP. El proceso inicia con

una herramienta web de PP donde los hogares pueden conocer las mejoras posibles y la inversión necesaria. Los interesados contactan a PP y en función del alcance de las obras una de sus coordinadoras técnicas los visita para realizar una evaluación *in situ*. Luego, se remiten tres propuestas de los cooperativistas de RW, y se firma un contrato de servicios con PP que hace el seguimiento técnico de las obras y con el contratista de RW seleccionado. Los gastos operativos de PP se cubren con comisiones pagadas por los contratistas.

- **Francia**. *OKTAVE* está liderada por ayuntamientos y es promovida por la Agencia de gestión medioambiental y energética (ADEME), para la transición ecológica y la Región del Gran Este y aúna dos financieras –una de índole social-. La OSS ofrece un servicio que integra asistencia personalizada sobre los aspectos técnicos, financieros y administrativos bajo un modelo de punto de contacto único; diseña un plan financiero que combina subvenciones, créditos fiscales y créditos a tipo cero de hasta 15 años; y busca ESCO para amortizar la inversión con los ahorros energéticos. Nuevamente los contratistas y proveedores son locales y reciben formación por parte de OKTAVE lo que les permite acreditarse y formar parte de un registro de proveedores cualificados. El proceso inicia con una auditoría energética gratuita para evaluar las soluciones y estimar un presupuesto y las posibilidades de financiación según el nivel de renta; continúa con la firma de un convenio remunerado de prestación de servicios personalizados; se buscan proveedores y contratistas dentro del registro, y se analiza la idoneidad de su propuesta técnica y económica; con las cotizaciones recibidas se inicia la gestión de subvenciones (cuyo importe es adelantado gracias a un fondo rotativo), permisos y créditos; se hace el seguimiento, recepción de las obras y puesta en funcionamiento. La OSS tiene una división especializada en condominios con financiación separada para las zonas comunes de las privativas.

En definitiva, las OSS no solo inducen la demanda de rehabilitación, sino también ponen en común un mercado fragmentado de proveedores (técnicos, proveedores, contratistas, financiadores) y demandantes reales e inducidos. Aglutinan bajo un techo la experiencia y el conocimiento de técnicos e industriales, por un lado, y por el otro, agregan la demanda. Por eso han sido calificadas como "instrumentos de soporte transparentes y accesibles desde la perspectiva de los clientes y como modelos de negocio nuevos e innovadores desde la perspectiva de la oferta" (Boza-Kiss & Bertoldi, 2018; p. 5).

3. Metodología y casos de estudio

En España, el concepto de OSS aparece referenciado en la primera ERESEE (2014) en forma de "agencias locales de rehabilitación" o "ventanillas únicas de información y de gestión". Si bien, cabe indicar que las oficinas locales de rehabilitación han existido de forma previa vinculadas a la rehabilitación del parque público de vivienda y, más generalmente, en el marco de la rehabilitación integral de barrios degradados. En este segundo contexto, dichas oficinas han complementado la ejecución de instrumentos urbanísticos como los planes especiales de reforma interior y/o instrumentos propios de los Planes de Vivienda como las Áreas de Rehabilitación Integral (Hernández & al., 2014) o las Áreas de Conservación y Rehabilitación (ACR) de la Ley de Derecho a la Vivienda catalana (p.e. el ACR Pirineos en Santa Coloma de Gramenet y los ACR del Plan Metropolitano de Rehabilitación de Barcelona).

A diferencia de dichas oficinas, el concepto de oficina OSS tiene tres características específicas: 1) no está fundamentalmente vinculado a una rehabilitación integral (que incluye la mejora del espacio público), 2) no está ceñido a zonas de población vulnerable, y 3) ni a viviendas de origen y/o titularidad pública. En este artículo se estudian 4 experiencias que, además de cumplir, en general, las características anteriores, son fruto de proyectos europeos y están operativas o en una fase avanzada de implementación. Así, la metodología ha consistido en: 1) identificar las OSS, 2) recolectar su información a través de documentos digitales públicos (páginas web, *portable document format* y material audiovisual), 3) contrastar y complementar mediante un cuestionario aplicado a sus promotores, 4) profundizar ciertos aspectos mediante una entrevista en profundidad 5) analizar la información y 6) contrastar las conclusiones con las personas entrevistadas.

El formulario cuenta con la siguiente estructura: datos generales de la OSS, antecedentes y barreras atendidas, servicios y mejoras ofrecidos, estructura y funcionamiento de la OSS y obstáculos salvados para implementarla. Las OSS estudiadas son: GarrotxaDomus (GD, Cataluña), Oficina de Servicios Integrales para la Rehabilitación Energética de la Vivienda (OSIR, Extremadura), Opengela (OG, Euskadi) y Save the Homes (StH, Comunidad Valenciana).

Nombre	Garrotxa Domus (GD)	Oficina de Servicios Integrales para la Rehabilitación Energética de la Vivienda (OSIR)	Opengela (OG)	Save the Homes (StH)
Cobertura geográfica	Catalunya (1)	Extremadura	Euskadi	Valencia
Oficinas de atención al público	Olot, a través de GiDomus se espera abrir oficinas en las capitales comarcales	Badajoz. Se estudia la apertura futura en Mérida y Cáceres	Barrios de Otxarkoaga (Bilbao) y Txonta (Eibar). Se estudia extender en el futuro la red de oficinas barriales	Valencia. Se estudia escalar el proyecto mediante oficinas de la Red Xaloc y con una oficina móvil
Apertura al público	HolaDomus octubre 2019. Enero 2021 se constituye GD Marzo 2021 se anuncia la creación de GiDomus	Agosto, 2020	Principios 2020	Como OSS en septiembre 2020 (la Oficina de la Energía es anterior)
Entidad líder	Fundación EuroPACE OLOT	Agencia Extremeña de la Energía y Junta de Extremadura	Viceconsejería de Planificación Territorial y Agenda Urbana del Gobierno Vasco	Fundación Valencia Clima y Energía del Ayuntamiento de Valencia. Instituto Valenciano de la Edificación de la Generalitat Valenciana (para su eventual escalado)
Proyecto Europeo que ha impulsado la OSS y/o instrumentos coadyuvantes	Horizon 2020 EuroPACE	Estudios previos Interreg FINERPOL e Interreg Sudoe REHABILITE. Implementación fondo garantía e impulso OSS HouseEEnvest e INNOVATE de Horizon 2020	Horizon 2020 EuroPACE	Horizon 2020 Save the Homes. Asimismo, las acciones de los proyectos MatchUp (Smartcities) y Wellbased (pobreza energética) son coadyuvantes en la difusión y diseño de los servicios de la OSS
Personalidad jurídica	Fundación sin ánimo de lucro público-privada participada por el Ayuntamiento de Olot	El personal está contratado a través de la Agencia Extremeña de la Energía	El personal está contratado por Viviendas Municipales bajo el modelo de prestación de servicios	El personal esta contratado a través de la Fundación Valencia Clima y Energía
Tipo	Coordinación	Coordinación	Coordinación	Facilitadora
Personas entrevistadas y/o que han facilitado información complementaria	Jordi Ayats, Director de la Fundación EuroPACE. También se ha contado con la participación de Jordi Salvador Interventor del Ayuntamiento de Olot en lo referente a las acciones emprendidas dentro del consistorio	Daniel Encinas, Coordinador Técnico. Francisco Márquez, Técnico y Coordinador del Proyecto HousEEnvest. Agencia Extremeña de la Energía	Txari Vallejo Ilarduia, Responsable del Área de Promoción de Vivienda del OAL Viviendas Municipales de Bilbao (Bilboko Udal Etxebizitzak) quien ha aportado información de la oficina de Otxarkoaga (Bilbao). Esther Zarrabeitia, responsable del Departamento de Urbanismo y Rehabilitación de Debegesa quien ha aportado información de la oficina de Txonta (Eibar)	Alejandro Gómez Gil, Técnico de Energía y Proyectos Europeos de la Fundación Valencia Clima y Energía. Ana Sanchis Huertas, Miriam Navarro Escudero y Lucía Ramirez Pareja del Instituto Valenciano de la Edificación
Entidades colaboradoras	Cartera de una sesentena de profesionales e industriales avalados, distribuidores de materiales y equipos, GNE Finance encargada de ofrecer la financiación HolaDomus en el proyecto piloto	Colegios de Administradores de Fincas, Asociación de Empresas de Servicios Energéticos, PYMECON (PYME de constructoras extremeñas), Extremadura Avante y en consecuencia Caja Rura Extremadura, IberCaja y Triodos Bank. Analistas Financieros Internacionales y URBIPEXA	Gobierno del País Vasco, Ente Vasco de la Energía. Viviendas Municipales del Ayuntamiento de Bilbao y de Eibar. Debegesa Sociedad para el Desarrollo Económico de Debabarrena, empresas consultoras, GNE Finance, Gabinete 6	Generalitat Valenciana, Red Xaloc (para el escalado del proyecto), Consejo General de Administradores de Fincas de la Comunidad Valenciana, ASELEC (instaladoras eléctricas y de renovables), AVAESEN (empresas de energías limpias), Triodos Bank, Deutsche Bank, Sabadell, Arquia, Prodinamia, Ecrowd y Caixa Popular

FIG.2: Detalle de las OSS estudiadas y de las personas entrevistadas.
Nota: (1) El proyecto piloto HolaDomus se centró en Olot, se escaló a la comarca con GD y se pretende escalar a la provincia con GiDomus.
Fuente: Elaboración propia de las personas autoras.

FIG. 2/ **Detalle de las OSS estudiadas y de las personas entrevistadas**

Fuente: Elaboración propia.

La Fig. 2 incluye la información básica y las personas que han participado en las entrevistas y/o proveído información complementaria. Asimismo, dicha figura detalla su cobertura geográfica, localización física de la oficina, fecha de apertura al público, el o los proyectos que las han impulsado, la personalidad jurídica, el tipo según la clasificación presentada en 2.2, y las entidades colaboradoras. Las entrevistas fueron realizadas durante los meses de mayo y junio de 2021, de forma que los modelos explicitados, que se encuentran en constante evolución, responden a su estado en dicha fecha.

4. Resultados

4.1 *GarrotxaDomus* (GD)

GD es la evolución del proyecto piloto *HolaDomus* (HD) nacido en el marco del Proyecto *H2020 EuroPACE* y gestionado por la Fundación *EuroPACE* en cuyo patronato participa el Ayuntamiento de Olot (Gerona). Dicho ayuntamiento, que ha apoyado decididamente la iniciativa, tiene la voluntad de compartir la experiencia con otros municipios y por ende se ha creado GD y se trabaja actualmente en su escalada provincial mediante GiDomus. Dicha expansión territorial se apoya fuertemente en la participación activa de otros municipios y entidades supramunicipales.

GD ha sido diseñada para resolver las principales barreras de la rehabilitación: falta de financiación asequible y de tiempo, gestión excesivamente compleja, dificultad para encontrar profesionales cualificados de confianza, escasa información, apoyo en la solicitud de subvenciones y bonificaciones fiscales, así como las dificultades propias de la gestión delante de las administraciones. El modelo OSS permite a GD simplificar la interacción entre los propietarios y la diversidad de actores cuyas motivaciones, necesidades y formas de comunicación divergentes dificultan y ralentizan la rehabilitación.

La prueba piloto HD contó con un acuerdo con GNE *Finance* socio del proyecto *EuroPACE* en virtud del cual los propietarios tuvieron la posibilidad de financiación favorable con tipos de Tasa Anual Equivalente (TAE) del 5,5%, comisión de apertura del 1,5%, sin comisiones por cancelación o refinanciamiento en un plazo de 5 a 15 años. Para conseguirlo, el Ayuntamiento inscribe una nota marginal en el Registro de la Propiedad durante la vida del crédito sin que se registre el buró de crédito (i.e. Central de Información de Riesgo del Banco de España (CIRBE)) manteniendo, por ende, la capacidad de endeudamiento de los hogares. Además, dicha financiación basada en un sistema digitalizado se paga al contratista una vez validado su servicio, lo que mitiga su riesgo y el de la propiedad.

GD dirige sus servicios a propietarios de vivienda unifamiliar y plurifamiliar, abarcando el conjunto de grupos socioeconómicos que quieran mejorar el confort residencial, reducir la factura energética y proteger el ambiente. El proceso inicia ofreciendo los servicios de una oficina energética encaminada a brindar asesoría para reducir el consumo mediante información sobre hábitos y posibles mejoras residenciales usando mensajes efectivos a partir de las motivaciones y necesidades de las personas. Los interesados en emprender mejoras reciben el asesoramiento de expertos energéticos que realizan un estudio sobre la vivienda para identificar las soluciones ideales en función de sus condiciones, necesidades y deseos. En caso necesario, una profesional externa validada redacta el preceptivo proyecto. Asimismo, se gestionan las subvenciones e informa sobre las líneas de financiación asequible; de igual manera se tramita la licencia o comunicado de obras, las bonificaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) e Impuesto de Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO) y, se asiste al propietario para pedir presupuestos, ayudándole a interpretarlos para que, en libertad de albedrío, elija el más conveniente.

También cabe destacar que los presupuestos se solicitan dentro de una cartera compuesta por una sesentena de profesionales locales validados, sobre la base de su solvencia técnica, administrativa y económica siguiendo un esquema inspirado en el Certificado CONSTA[2]. Durante la ejecución de las obras la OSS presta un servicio de gestión de

[2] CONSTA y RECONS son dos certificados de calidad y responsabilidad de empresas del sector de la construcción en Cataluña que tienen en común la voluntad de ser reconocidas en el mercado por hacer bien su trabajo y asumir sus responsabilidades en materia técnica, civil, fiscal y laboral (las empresas con CONSTA), y sus responsabilidades medioambientales y en la gestión de residuos de las obras (las empresas con RECONS). Impulsado por la Fundación Privada para la Ordenación del Sector de la Construcción en Cataluña, los promotores de esta iniciativa e integrantes de esta fundación sin ánimo de lucro son: el Gremio de Constructores de Obras de Barcelona y Comarcas y la Cámara Oficial de Contratistas de Obras de Cataluña.

incidencias que acompaña a la propiedad y ofrece la posibilidad de revisar las certificaciones de obra. Al finalizar las mismas, se realiza la recepción administrativa y entrega al propietario las garantías, manuales y resto de documentación de la actuación. El acompañamiento se mantiene tras un año de finalizadas las obras con tal de resolver dudas o problemas. En definitiva, GD no sustituye el trabajo de profesionales ni industriales, al contrario, es un facilitador que potencia la demanda de sus servicios mediante un acompañamiento integral a los hogares durante la rehabilitación, al tiempo que fomenta su calidad y reduce su fragmentación.

Las posibles intervenciones deben incluir siempre medidas energéticas con la posibilidad de incorporar mejoras en la accesibilidad, habitabilidad y estéticas. Se recomienda que si se implementa más de una medida se alcance una clase EPC D, o si ésta fuera la clase inicial, se mejore un escalón. En cualquier caso, al menos un 30% del presupuesto debe destinarse a aspectos de mejora energética.

Para acelerar el proceso GD dispone, además de la oficina física, de una web con toda la información necesaria, asimismo cada procedimiento está optimizado para contener la información precisa en el formato adecuado para que cada agente disponga de la información necesaria para, por ejemplo, informar una licencia o conceder una subvención. Además, la digitalización de los procesos acelera pasos como la solicitud de presupuestos. Asimismo, se pone a disposición de la red de profesionales instrumentos que permiten evaluar las medidas de eficiencia energética.

La Fundación *Europace* es una entidad sin ánimo de lucro con participación público-privada en el que participa el Ayuntamiento de Olot que designa la vicepresidencia y Global New Energy Finance (GNE *Finance)* que escoge un vocal. Además del patronato, la estructura se compone de las áreas de dirección; comunicación y marketing; y desarrollo de negocio y programas. Cuenta con 7 trabajadores en plantilla: director, responsable y adjunto de comunicación y marketing, responsable de desarrollo y negocio, y tres personas del área de desarrollo y programas de las cuales dos son expertas en energía. De momento, GD financia sus operaciones fundamentalmente con subvenciones de programas europeos y del Instituto Catalán de Energía, de forma que sus servicios son gratuitos con el ánimo de no representar un obstáculo más. En el futuro, se pretende mantener dicha gratuidad, si bien en casos excepcionales complementada con cobros específicos referidos a la gestión de subvenciones concedidas o comisiones a los industriales en virtud de las obras adjudicadas.

La puesta en marcha de la OSS ha contado con la total disposición del Ayuntamiento de Olot para prestar todas las facilidades y colaborar activamente en su implementación. Si bien el proceso de creación de la Fundación y su adhesión al Proyecto *EuroPACE* requirió un conjunto de procedimientos municipales internos[3] que dilataron la puesta en funcionamiento.

A la fecha se han beneficiado unos 430 hogares, de los cuales 95 han sido asistidos en la redacción de proyectos energéticos, de los cuales una tercera parte están ejecutados, otra tercera parte en ejecución y el resto en las fases previas. Dichos proyectos son de viviendas unifamiliares de hogares de renta media que no han requerido financiación. Las medidas adoptadas son, por este orden: aislamiento, climatización con soporte fotovoltaico, cerramientos, entre otras. En general, la demanda llega con un cierto nivel de concienciación que incrementa a medida que recibe asesoramiento experto. Los servicios mejor valorados son el acompañamiento, la interlocución centralizada y la asistencia en la obtención de subvenciones. En cambio, se aprecia que en el caso de vivienda

[3] La creación de la Fundación EuroPACE ha pasado por el pleno del Ayuntamiento de Olot, y se ha aportado en el marco del artículo 39 de la Ley Catalana del Derecho a la Vivienda (18/2007). Este modelo de colaboración público-privada permite que el Ayuntamiento haga una función de acompañamiento y garantía, sin comprometer su consolidación de deuda, su gestión interna ni la asunción de responsabilidades. Por su parte, dentro del Ayuntamiento ha sido necesario el establecimiento de procedimientos para optimizar los trámites conducentes a la obtención de licencias y regular la forma en cómo los técnicos municipales interactúan con la Fundación EuroPACE, mediante un Código de Gestión y un Reglamento de Funcionamiento. Asimismo, para bonificar un 95% el ICIO, también, se han sentado las bases de un Fondo Social de Garantía para atender los proyectos de rehabilitación de la población vulnerable, que se activaría en caso de impagos.
Para habilitar los servicios del programa piloto HolaDomus se han firmado convenios de colaboración entre la Fundación EuroPACE con: el Ayuntamiento de Olot, el Registro de la Propiedad y el Ayuntamiento; Notarías para reducir los costes de transacción (p.e. aranceles).

plurifamiliar la falta de financiación asequible y, sobre todo, la necesidad de acuerdo de la Junta de Propietarios, dificulta el despliegue de las rehabilitaciones. Dicha dificultad es más palpable en el caso de apartamentos vacíos o alquilados, ya que sus propietarios no ven claro que puedan aprovechar co-beneficios como el confort o la salud.

4.2 Oficina de Servicios Integrales para la Rehabilitación Energética de la Vivienda (OSIR)

La OSIR es una iniciativa de la Agencia Extremeña de la Energía (AGENEX) y de la Junta de Extremadura con el apoyo un conjunto de proyectos europeos entre los que destacan *Energy Efficiency Investments in multifamily houses* (HousEEnvest) e INNOVATE (revisado en el punto 2.2) de H2020. La principal peculiaridad de esta OSS es su clara orientación hacia viviendas plurifamiliares y, por ello, la primera oficina se ubica en Badajoz si bien se estudia la apertura de oficinas en Mérida y Cáceres.

Antes de su apertura, se realizó un estudio de diagnosis y potencial de rehabilitación en el marco del proyecto Financial Instruments for Energy Renovation Polices (FINERPOL) y una capacitación al sector de la construcción mediante el proyecto de la Plataforma Transnacional de Apoyo a la Financiación de la Rehabilitación Energética (REHABILITE) del mismo programa europeo. Así, se halló que las principales barreras de la rehabilitación consistían en: una falta de productos financieros específicos, una baja demanda debido a la ausencia de incentivos y el desconocimiento de los beneficios y co-beneficios, así como una gestión compleja y la necesidad de acompañamiento del proceso rehabilitador. Además, se identificó un gran potencial en el segmento de edificios plurifamiliares erigidos antes de 1980 por las consabidas deficiencias energéticas. Como respuesta, y en línea de INNOVATE y *HousEEnvest*, aparecen respectivamente OSIR y el Fondo de Garantía en Eficiencia Energética de Vivienda de Extremadura (GEEVE) creado por la Ley 11/2019 de la Asamblea de Extremadura.

Asimismo, el fondo GEEVE se nutre con recursos públicos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) incluidos, y es gestionado por Extremadura Avante, tiene por cometido mitigar el riesgo de las entidades financieras convenidas (i.e. intermediarias del producto de garantía). A cambio, dichas entidades ofrecen créditos a las comunidades de propietarios con condiciones favorables como plazos de retorno de hasta 15 años con tipos reducidos de menos del 4,5% TAE, sin comisiones (excepto la de apertura) ni vinculaciones. Además, dichas condiciones pueden mejorarse en el caso de comunidades saneadas. Para que el fondo garantice los créditos las rehabilitaciones deben incidir en la envolvente y en un sistema activo, además de mejorar un escalón la clase energética EPC. En caso de que dentro de una comunidad de propietarios se presente una situación de morosidad, se activa el fondo GEEVE que da cobertura a los compromisos crediticios, y una vez recuperados los impagos por las vías convencionales, el fondo reintegra los recursos. Así, GEEVE dotado con 5 millones de euros, pretende movilizar otros 30 de inversión privada en consonancia con las recomendaciones comunitarias.

OSIR inicia el proceso identificando a los bloques que en virtud de su antigüedad tienen un mayor potencial de rehabilitación debido a la falta de aislamiento y a la presencia de calderas centrales ineficientes. En paralelo, ofrece información y contacto vía web. A continuación, entra en contacto con la administración de fincas y la presidencia de la comunidad o, en su defecto, quién asuma la responsabilidad de portavoz del bloque. Dicho contacto le permite, mediante la visita de un perfil técnico de la OSS, identificar las carencias y oportunidades de intervención. Enseguida, con propuestas de mejoras en mano, el ahorro energético que suponen (expresado en unidades tangibles como euros), la estimación económica de la inversión individualizada a nivel de mejora y las opciones de subvención y financiación convoca a los vecinos, quienes reunidos en Junta de Propietarios pueden adoptar el acuerdo de emprenderlas todas, priorizar aquéllas costeefectivas y/o asequibles o desestimarlas. En caso positivo, el acuerdo incluye el mandato de identificar profesionales para redactar el proyecto o memoria de instalación necesarios y, en su caso, pedir a las entidades financieras intermediarias del GEEVE que oferten sus líneas de financiación.

Las juntas de propietarios son libres de elegir a los profesionales, si bien OSIR busca firmar convenios con colegios profesionales a efectos de que sus colegiados ofrezcan sus servicios. Una vez redactado el proyecto, con su respectivo presupuesto, se procede a

solicitar al menos tres ofertas técnico-económicas. OSIR ayuda a hacerlas comparables e inteligibles para que los hogares elijan libremente la más conveniente. Los servicios de los técnicos incluyen la tramitación de licencias o comunicados, así como la gestión de subvenciones. En ese sentido, la OSS brinda asesoramiento para que los profesionales estén al tanto de los requerimientos exigidos en materia de subvenciones. Si bien OSIR no asume la dirección facultativa, ofrece un acompañamiento a los hogares durante la ejecución y recepción de las obras.

Actualmente, además, se estudia la implementación de un sistema de garantía que verifique, por ejemplo, que los parámetros técnicos, como la transmitancia prescrita en los proyectos, se consiga efectivamente en la obra ejecutada mediante mediciones puntuales. Para ello, también se estudia retener parte la liquidación final de obra hasta conseguir las medias referidas. En paralelo a la redacción del proyecto, en los casos pertinentes, OSIR sube a una plataforma informática de las entidades financieras intermediarias las principales características del proyecto con sus implicaciones económicas y el cumplimiento de los parámetros exigidos por GEEVE para dar cobertura al crédito. De esta manera se resuelve otra barrera identificada en la literatura internacional referida al desconocimiento del sector financiero de las implicaciones de la rehabilitación energética. Si bien OSIR fue diseñada pensando en la rehabilitación plurifamiliar, también atiende rehabilitaciones de unifamiliares.

OSIR depende de la AGENEX cuyos técnicos, así como los de la Dirección General de Arquitectura y Calidad de la Edificación de la Junta de Extremadura le dan soporte y asesoría continua, si bien tiene contratado personal plenamente dedicado a la prestación de sus servicios. Dentro de dicho personal se incluye una persona coordinadora, dos con perfil técnico y una más de marketing organizadas en las áreas de coordinación, técnica y difusión. Los honorarios de dicho personal los cubre *HousEEnvest*. En el futuro se estudian dos modelos posibles de financiación, uno consistente en el mantenimiento de los servicios mediante subvenciones públicas; y otro en donde los servicios se reduzcan o sus costes de compartan con las organizaciones que se benefician de los procesos de rehabilitación (p.e. de profesionales e industriales) quienes podrían aportar recursos (personal incluido) o incluso asumir parte de los servicios. El objetivo, en definitiva, es mantener los servicios gratuitos para los hogares.

A 10 meses de su apertura, pandemia de por medio, se han visitado 200 edificios y emitido 170 informes de diagnóstico y mejoras posibles. De esos, 3 han acordado emprender las mejoras y 2 han completado la selección del contratista que las implementará.

4.3 Opengela (OG)

Opengela (OG, habitación o aula abierta en castellano) nace con el apoyo del proyecto *H2020 Hiross4all* encaminado a promover la creación de OSS en barrios vulnerables. En consecuencia, las dos primeras oficinas OG han abierto en dos barrios vulnerables: Otxarkoaga (Bilbao) y Txonta (Eibar), cada oficina tiene especificidades en su funcionamiento. En el futuro, se pretende extender la iniciativa mediante la apertura de oficias de barrio a lo largo de Euskadi. Cabe decir que dentro de Hiross4all participa *GNE Finance* que aporta su conocimiento específico en materia de financiación para la rehabilitación.

OG impulsa la rehabilitación profunda de edificios plurifamiliares empoderando a sus propietarios para convertirse en los protagonistas que decidan y lideren las actuaciones. Dada la naturaleza vulnerable de los barrios los aspectos de inclusión social tienen una importancia relevante, al tiempo que representan un nivel de complejidad añadido. La rehabilitación se enfoca a los aspectos de eficiencia energética (se busca alcanzar una clase EPC C o mejorar una o dos letras), sin perder de vista la mejora de la salubridad, la habitabilidad, el confort (incluido el acústico) y, especialmente, la accesibilidad.

En este último sentido, por ejemplo, la modificación del cubo de escaleras, debido a la instalación de ascensores, puede conllevar la adopción de medidas de protección contra incendios. Aspectos todos ellos prioritarios en este tipo de áreas surgidas en el "Desarrollismo". Aproximadamente un 50% del coste de la rehabilitación es cubierto mediante subvenciones y el restante por los propietarios. Asimismo, se puede acceder a ayudas adicionales en virtud de las condiciones socioeconómicas. Las derramas se pueden prorratear hasta en 36 meses y, en su caso, los propietarios pueden acudir a créditos con entidades financieras. Actualmente

se trabaja con *GNE Finance* para asistir las necesidades crediticias de grupos sociodemográficos con dificultades en la consecución de créditos en la banca convencional. Además, se estudia la factibilidad de crear un fondo de garantía, con aportaciones municipales, para estos casos. También se trabaja en el diseño de una línea de ayudas, posiblemente rotativos, para que las comunidades de propietarios puedan afrontar los pagos de las obras en el caso de morosidad, evitando así su quiebra técnica.

De momento, la OSS se desarrolla mediante un contrato de servicios de asistencia técnica que depende, en el caso de Otxarkoaga, de Viviendas Municipales de Bilbao, organismo autónomo local que complementa los servicios ofrecidos a los hogares beneficiados. OG busca incrementar la confianza de los hogares mediante un proceso reglado, competitivo y transparente. Así, mediante un acuerdo con la comunidad de propietarios, Viviendas Municipales gestiona una contratación administrativa competitiva que incluye el diseño de un pliego de condiciones y una mesa de contratación. Este procedimiento es facilitado por el hecho de que en Otxarkoaga, Viviendas Municipales, es aún propietaria de algunas viviendas, y por ende forma parte de las comunidades de propietarios. En el caso de Txonta, donde todas las viviendas son privadas, OG tiene el apoyo directo del Departamento de Urbanismo del Ayuntamiento de Eibar, y de DEBEGESA, la Sociedad Urbanística de Rehabilitación de la comarca de Debabarrena. OG trabaja actualmente en el desarrollo del sello *OpenGela* para reconocer a las técnicas y contratistas cualificados, y de esta manera mejorar la credibilidad de los hogares.

La oficina de OG Otxarkoaga está conformada por tres profesionales que incluyen un perfil técnico especialista en rehabilitación energética, uno técnico con habilidades de comunicación social y otro administrativo contable. El segundo perfil es imprescindible para facilitar la mediación en un entorno de gran complejidad social, y el tercero permite individualizar las derramas debido a la eventual inclusión de mejoras dentro de los apartamentos (p.e. cambio de calderas o ventanas) o mejoras particulares de una escalera. Un 25% del coste del personal está cubierto por el proyecto *Home Integrated Renovation One-Stop-Shop for Vulnerable Districts* Hiross4all (financiado con fondos europeos), el restante por ayudas del Departamento de Planificación Territorial, Vivienda y Transporte del Gobierno Vasco. Por su parte, Viviendas Municipales cubre los gastos del local, el material y los servicios. Para ello se ha reacondicionado una antigua escuela, y los espacios no usados por la OSS alojan servicios de formación sinérgicos con OG. En el caso de OG Txonta en la oficina existe un perfil técnico, que depende del Departamento de Urbanismo de Eibar, y que es asistido por los servicios técnicos, jurídicos, económicos y administrativos de DEBEGESA que tiene una gran experiencia en temas de comunicación social debido a su trayectoria en este tipo de barrios.

En el caso de OG Otxarkoaga la acogida de la OSS ha sido relativamente sencilla debido a que Viviendas Municipales, como se ha dicho, es aún propietaria de una tercera parte de las viviendas del polígono. También, gracias a intervenciones realizadas previamente en las envolventes de algunos edificios, lo que permite ilustrar de una manera tangible el alcance de las rehabilitaciones, su coste y la comunicación “boca a boca” de los beneficios. En el caso de OG Txonta la acogida también es buena, porque con anterioridad a la OSS se habían emprendido actuaciones de mejoras en ciertos edificios y, porque las comunidades están estructuradas y existen grupos de personas interesadas en mejorar el barrio, aspecto que es fundamental en este tipo de iniciativas orquestadas desde la administración.

En el caso de OG Otxarkoaga, el proceso inicia con la información en Junta de Propietarios de las carencias de los edificios, gracias a las *Inspecciones Técnicas de las Edificaciones* (ITE) que van subvencionadas por la administración, las ayudas existentes y el acompañamiento de la OSS. Si se consigue un acuerdo para emprender mejoras, se continua con la identificación de las medidas concretas y la cuantificación de su posible coste. Esta información, detallada por medida y por derrama mensual, se presenta en una Junta y, posteriormente, en la misma sede, se eligen las mejoras en función de las ayudas disponibles, las preferencias y posibilidades económicas. Luego, se solicita un acuerdo para emprender el proceso de contratación administrativa que inicia con la redacción del pliego de condiciones, continua con la convocatoria pública, sigue con la mesa de contratación, la revisión de las ofertas y su interpretación para facilitar la comprensión de los propietarios.

Una vez que la Junta selecciona la oferta más conveniente, la OSS ofrece un acompañamiento en la redacción del proyecto, la obtención de permisos, el seguimiento de las obras y sus certificaciones, la gestión de las derramas, la aclaración de dudas, la intermediación entre los usuarios y los profesionales, y la recepción de las obras. El proyecto preceptivo, su dirección facultativa y las obras son emprendidos por contratistas externos a la OSS. En el caso de OG Txonta, el procedimiento es básicamente el mismo, aunque no existe propiamente una contratación administrativa. En cambio, se conforma una comisión de valoración de las ofertas con representantes de la comunidad de propietarios, el Gobierno Vasco y el Ayuntamiento. La comisión revisa las ofertas, emite informes sobre las propuestas, y evalúa la solvencia económica y técnica de los contratistas; aunque la elección final siempre recae en la Junta de Propietarios.

Actualmente en Otxarkoaga se actúa en 5 edificios con 16 portales (240 viviendas), la oficina barrial también gestiona la remodelación de un antiguo centro comercial y la puesta en marcha de iniciativas de emprendimiento en locales actualmente vacíos. En Txonta se actúa en 17 portales (221) viviendas con énfasis en los aspectos energéticos y de accesibilidad.

4.4 *Save the Homes* (StH)

La iniciativa StH se incardina, en su prueba piloto, en la Oficina de la Energía gestionada por la fundación municipal Valencia Clima y Energía. Asimismo, *el Instituto Valenciano de la Edificación* (IVE) de la Generalitat Valenciana participa en el proyecto con el objeto de escalarlo a un conjunto de ciudades de la comunidad autónoma mediante la también en fase de desarrollo Red Xaloc, cuyo objetivo es permitir la gestión a nivel local de las políticas de vivienda siguiendo el modelo de ventanilla única. De momento, municipios como Elche, Gandía, Onda o Alcoi, y en general aquéllos con más problemáticas referidas a la vivienda, han mostrado interés en el proyecto, y el IVE pretende impulsarlo con la oficina móvil “StH on the Move”. StH se desarrolla en el marco del proyecto homónimo H2020 que le permite contar con recursos, instrumentos y conocimiento especializado en materia de gestión de la rehabilitación energética. La Oficina pretende seguir prestando el servicio una vez acabado el proyecto europeo.

Mediante una diagnosis prexistente a la OSS, se identificaron las barreras que obstaculizan la rehabilitación energética. Entre otras, destacan la falta de conocimiento técnico por parte de los hogares, la complejidad burocrática, la fragmentación de las soluciones, la falta de financiación, una incertidumbre, desconfianza y aversión general para emprender obras, todo ello agravado, en el caso de la vivienda plurifamiliar, por la complejidad para llegar a acuerdos en la Junta de Propietarios. Con el objeto de resolver dichas barreras y con la firme convicción de promover la transición energética ante el estado de emergencia climática, los impulsores del proyecto establecieron la OSS con la misión de brindar información concreta, comprensible y confiable. Para ello, StH busca ofrecer paquetes de soluciones adaptados no sólo a las carencias del parque residencial sino y, sobre todo, a grupos sociodemográficos que, en virtud de encontrarse en un punto concreto de su carrera residencial y contar con un nivel de renta determinado, tienen barreras, motivaciones y necesidades diferentes.

StH Valencia dirige sus servicios fundamentalmente a comunidades de vecinos. Si bien la OSS está abierta al conjunto de la ciudad, los barrios que la circundan muestran una mayor receptividad tanto por la proximidad física como por las campañas de difusión apoyadas en el tejido asociativo. Interesantemente se producen complementariedades entre los diferentes servicios ofrecidos por la Oficina de la Energía. Por ejemplo, las campañas referidas a la preservación del ambiente mediante el cambio de hábitos o las encaminadas a mitigar la pobreza energética y el ejercicio de los referidos derechos son sinérgicas con la rehabilitación residencial. Debido a la relevancia de la localización física de la Oficina en la difusión de sus servicios en la actualidad se estudia la posibilidad de abrir más oficinas en otros barrios de Valencia.

La Oficina de la Energía, dentro de la que se incardina StH, es un servicio público estructurado en 4 áreas: energías renovables, eficiencia energética, derecho a la energía y cultura energética. Cuenta con 4 personas a tiempo completo con los siguientes perfiles: arquitectura, ingeniería, trabajo social y educación ambiental. Además, recibe el apoyo de dos personas más, una encargada de la coordinación de los servicios y

la comunicación y otra que asume la responsabilidad de la Oficina. Tanto los gastos del personal, como del local, provienen fundamentalmente del mismo Ayuntamiento de Valencia, y una parte acotada, en torno al 15%, de proyectos europeos, de los que destaca, en cuanto a la vertiente como OSS, StH.

StH Valencia podría encajar dentro de lo que se conoce como una OSS facilitadora y gran parte de sus servicios están actualmente en fase de diseño y desarrollo. El proceso comienza con la difusión de la existencia de la OSS, de los beneficios y co-beneficios y las medidas que pueden emprenderse en la vivienda para conseguirlos. Para ello, además de la referida acción en el seno de las asociaciones de diversa índole (p.e. vecinales, culturales, educativas, etc.) cuenta con acciones basadas en la Web, y medios tradicionales como los carteles y el buzoneo. Así, además de diseñar infografías y atender consultas puntuales, organiza talleres formativos en formato presencial tanto en sede de la Oficina como de las asociaciones y por videoconferencia. Las personas interesadas rellenan un formulario y, en su caso, aportan la documentación del edificio como el Informe de Evaluación del Edificio, Comunidad Valenciana y Certificación Energética de Edificios y con dicha información, aunada a la catastral, se realiza una pre-identificación de las medidas posibles.

Especial atención reciben las solicitudes procedentes de los servicios sociales municipales en relación a la población vulnerable. En el marco del proyecto StH y aunando esfuerzos y resultados previos del IVE se están diseñando herramientas de consulta en línea que permitan identificar perfiles, desarrollar paquetes de medidas acordes a los mismos y ofrecer información coste-beneficio. Dichas herramientas también permitirán gestionar con mayor celeridad los expedientes, las subvenciones y la comunicación con los profesionales y otros agentes involucrados en el proceso. En definitiva, se aprecia que la digitalización de este proceso es clave para permitir el escalado del servicio. De momento, este trabajo se hace de manera manual y se presenta a la Junta de Propietarios quienes son informados de una estimación del coste de las medidas y los beneficios, así como de las subvenciones y las opciones de financiación.

En este último sentido se ha constituido recientemente el Consejo Asesor Financiero en el que participan entidades como Triodos Bank, Deutsche Bank, Sabadell, Arquia, Prodinamia, Ecrowd y la Caixa Popular. La misión de dicho Consejo es identificar y difundir los productos existentes, simplificar y armonizar los procedimientos (p.e. requisitos, criterios, procesos de solicitud, tipos de interés, plazos o sujetos de crédito) y estudiar la creación de una línea de financiación específica de carácter público-privado encaminada a abaratar los créditos, extenderlos a la población vulnerable y ampliar los plazos de retorno. Las comunidades interesadas en continuar con el proceso eligen libremente a profesionales competentes para redactar el proyecto o la memoria de instalación, así como para contratar las obras.

En dicho sentido, se trabaja en la construcción de un listado de profesionales especialistas en eficiencia energética, mediante la colaboración con la Asociación de Empresarios Instaladores Eléctricos, Telecomunicaciones y Energías Renovables de Valencia (ASELEC) y Asociación Valenciana de Empresas de la Energía (AVAESEN) asociaciones que aúnan a empresas instaladoras y de energía limpia respectivamente; así como los colegios profesionales de arquitectura, arquitectura técnica e ingeniería industrial. Dichos profesionales asisten a los hogares en la consecución de las licencias, la gestión de subvenciones o la preparación de documentos técnicos necesarios para la obtención del crédito.

La OSS, por su parte, ofrece información contrastada y trabaja actualmente en la sistematización de formularios a efectos que las propuestas técnico-económicas sean completas y fácilmente comparables. Durante la ejecución de las obras se ofrece un acompañamiento y mediación con los contratistas. También, se está trabajando en un protocolo para monitorizar las viviendas antes y después de ser rehabilitadas con el objeto de generar confianza mediante datos contrastados y animar futuras rehabilitaciones. En tanto la vivienda objetivo es, fundamental pero no exclusivamente, plurifamiliar uno de los socios clave del proyecto, y de su escalada, es el Consejo General de Colegios de Administradores de Fincas de la Comunidad, de hecho, está previsto que estos y otros profesionales reciban formación por parte de la Comunidad Valenciana. En el marco del proyecto StH el IVE ampliará la formación que ofrece tradicionalmente dirigida a perfiles técnicos, a otros profesionales e industriales con un papel relevante en la ejecución

de las obras con criterios de eficiencia energética. Asimismo, el IVE está desarrollando manuales específicos para guiar, a manera de protocolo, los servicios ofrecidos en las oficinas físicas.

En síntesis, StH pretende constituirse en un punto único de acceso y resolución de dudas; actuar como nexo en la relación propietarios, empresas, administradores de fincas, bancos y administraciones públicas; ofreciendo información confiable, opinión independiente e imparcial.

5. Discusión y conclusiones

Como se ha visto en el epígrafe anterior, la naturaleza de las OSS en nuestro contexto, a pesar de su reducido número, es muy diversa. Dichas entidades comparten como denominador común el impulso decidido de las administraciones sectoriales y locales. Este hecho es, posiblemente, un rasgo distintivo de las iniciativas españolas en relación a las de otros países europeos estudiadas en la sección 2 en donde encontramos OSS exclusivamente privadas. Si bien la responsabilidad de las administraciones competentes en el impulso de la rehabilitación energética y la mitigación de sus consecuencias ambientales y sociales es inexcusable, no es menos cierto que su presencia dentro de las OSS, si están financiadas con fondos públicos, puede conllevar dificultades. Por ejemplo, la limitación para primar la contratación de servicios dentro de registros de proveedores cualificados. Aunque la presencia de las administraciones locales dentro de las OSS es también una ventaja porque existen sinergias potenciales con otras áreas como la concesión de licencias, la gestión de ayudas o la bonificación de impuestos locales.

Si bien dicha sincronización no es automática, y requiere se emprendan acciones dentro de los consistorios como en el caso del Ayuntamiento de Olot o coordinación interadministrativa en otros casos. Sin embargo, cabe indicar que un trato diferencial a los administrados que van por la vía de una OSS frente a otros podría interpretarse como un agravio comparativo lo que aleja esta ventaja de su implementación real.

El segundo rasgo distintivo de las OSS en España es que en su mayor parte se orientan, como no podía ser de otra manera, a vivienda plurifamiliar, lo que supone un conjunto de desafíos añadidos. En primer lugar, la consabida complejidad para conseguir el acuerdo de la comunidad de propietarios. En segundo la financiación específica para la comunidad y no sólo a los propietarios a título individual, así como la cobertura de impagos que podrían comprometer las finanzas colectivas. Además, en algunas zonas deprimidas ciertos edificios tienen problemas de organización que incluyen comunidades no constituidas, falta de estructuras de gobierno y falta de profesionalización de la gestión cotidiana. Por ello, la participación de los profesionales de la gestión edilicia plurifamiliar, como los administradores de fincas, es crucial. Además, cabe aprovechar el proceso de transición que experimenta dicho gremio hacia un paradigma más profesionalizado, para permitir que funja como nexo de conexión entre las comunidades de vecinos y las OSS como lo hace la OSIR y StH.

Asimismo, el hecho de que las viviendas plurifamiliares que requieren una intervención energética compartan deficiencias comunes propias del contexto temporal en el que se construyeron, ha permitido que las OSS ofrezcan paquetes de medidas preestablecidos. Para identificar las actuaciones necesarias más frecuentes, cuantificar su inversión y los beneficios se puede aprovechar la información contenida en instrumentos como el Informe de Evaluación del Edificio como lo hace el IVE en Valencia. La actuación a nivel de bloque, por otra parte, permite la agregación de la demanda con los consabidos beneficios derivados de las economías de escala. Por ende, si bien la gestión de la rehabilitación plurifamiliar es especialmente compleja, también ofrece potenciales específicos.

El tercer rasgo que caracteriza a las iniciativas estudiadas es su naturaleza más próxima al paradigma de OSS “facilitadoras” que no al de “todo incluido”. Dicho rasgo es plenamente comprensible dado el marcado protagonismo de las administraciones que las impulsan. Ahora bien, en un contexto donde la información es fragmentaria y, a veces, opaca tanto la referida a los beneficios múltiples, las medidas posibles, su relación coste/beneficio, las ayudas y asistencias financiares, los permisos necesarios y los profesionales capaces de prescribir las medidas y ejecutarlas el modelo de “facilitación” representa una evolución muy significativa. De hecho, como se ha estudiado en la sección 2.2 las OSS que en otros países ofrecen rehabilitaciones “llave en mano” tienen un claro protagonismo del sector privado, frecuentemente liderado por grandes compañías energéticas, de distribución de materiales

y equipos o instaladoras. Aunque también destacan las iniciativas internacionales caracterizadas por agrupaciones de pequeñas empresas consultoras, instaladoras o distribuidoras organizadas incluso bajo paraguas cooperativistas que, en cierta forma, permiten cementar un mercado de servicios intrínsecamente fragmentario. En dicho sentido las OSS estudiadas en este artículo permiten integrar dichos servicios, al tiempo que buscan primar a los profesionales capaces de ofrecer una solvencia técnica, económica y administrativa.

En la misma línea, cabe reconocer los importantes esfuerzos para aunar, dentro de las entidades colaboradoras, a asociaciones profesionales, industriales y financieras, dentro de las cuales parece hay un interés creciente en entender la problemática de la rehabilitación residencial y adaptar sus productos a sus necesidades. Así, estas primeras experiencias responden al modelo de OSS deseado por la CE que va más allá del estrictamente referido a la provisión de servicios integrados. Puesto que incluye acciones para mejorar el conocimiento específico en materia de eficiencia energética por parte de los diferentes actores, incluyendo los contratistas, reducir la fragmentación de los proveedores mediante la creación de lazos de largo plazo, incrementar el apoyo político, favorecer equipos multidisciplinares, mejorar el control de calidad y certificar a los contratistas.

Para conseguir los objetivos las OSS estudiadas se apoyan en equipos multidisciplinares que aúnan talentos que van desde los técnicos hasta los eminentemente sociológicos, sin olvidar a los administrativos, económicos y legales. Dentro de las habilidades que las personas entrevistadas han enfatizado destaca muy particularmente las de comunicación y sensibilización. Este reto es especialmente desafiante delante de un contexto caracterizado por una falta de cultura en relación a la eficiencia energética residencial y, se agrava, en el caso de población vulnerable en dónde las prioridades, como se entiende, son muy diferentes. La ubicación de las oficinas físicas cerca de las áreas de actuación es un elemento muy importante ya que incrementa la confianza mediante interacciones presenciales, así como la presteza en la resolución de conflictos. Además, la proximidad física puede aprovecharse para incardinar la OSS dentro del tejido asociativo prexistente. De forma complementaria, la digitalización de los procedimientos es una característica también bastante común en las OSS estudiadas, lo que acelera la recopilación, gestión e intercambio de información, y durante la pandemia, la comunicación tanto como los hogares como con el resto de socios.

Ciertamente, la financiación parece ser la principal barrera que obstaculiza la rehabilitación. Por una parte, sus condiciones se asemejan más a las de un crédito personal con tipos relativamente elevados y retornos cortos en relación a la financiación hipotecaria, por tanto, resulta o bien inasequible (i.e. amortizaciones elevadas) para la población menos solvente, o bien poco atractiva para la solvente. Por otra parte, existen personas que por sus condiciones sociodemográficas quedan excluidas de la misma. Para salvar esta barrera, destacan la apuesta de la Junta de Extremadura al crear el fondo de garantía GEEVE para mitigar el riesgo financiero o los trabajos de OG para animar al respectivo gobierno autonómico para establecer una línea de ayudas que, por un lado, mitigue la exclusión, y por otro, proteja a las comunidades de la morosidad. Cabe recordar que los Fondos Europeos Estructurales y de Inversión han reservado 18 mil millones de euros entre 2014 y 2020 con una extensión hasta 2027 para desarrollar nuevos instrumentos financieros para incentivar la eficiencia energética. Dichos recursos en vez de usarse a fondo perdido pueden ser una palanca para movilizar capital privado, que si se emplean de forma rotativa pueden incentivar inversiones futuras.

En la misma línea avanza el SFSB del BEI orientado a proveer ayudas, que pueden ser usadas como garantías, para apalancar 10 mil millones de fondos públicos y privados para acometer la misma empresa, incentivando su gestión mediante OSS. Asimismo, la experiencia del piloto HD ha puesto sobre la mesa medidas adicionales de mitigación del riesgo financiero, como la modificación de la normativa para que las cuotas de financiación sean consideradas prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario. Esto permitiría la posibilidad de activar los mecanismos propios de gestión del cobro en caso de impago con el compromiso de las entidades financieras a ofrecer condiciones más favorables. Aunque también es posible la acción directa de la administración. En Cataluña, por ejemplo, la Agencia de la Vivienda y el Instituto Catalán de Finanzas ofrecen créditos al 2% que se ponen a disposición de las comunidades de propietarios por adelantado y son éstas las que asumen la responsabilidad crediticia. En Valencia existen mecanismos parecidos. En relación a los aspectos económicos, si bien focalizados en su dimensión fiscal,

destaca al trato desfavorable del IVA cuando la rehabilitación es emprendida por un tercero; una OSS, por ejemplo, lo que dificulta la implementación del modelo "todo incluido".

Además de los retos ya comentados, existen otros pendientes que tienen que ser superados para garantizar la continuidad de las oficinas y extender sus servicios. Entre ellos está el propio modelo de financiación, de momento fuertemente apoyado en recursos públicos provenientes de fondos europeos, regionales y locales. La gestión de la rehabilitación es un elemento frecuentemente olvidado a la hora de financiar la rehabilitación, pero como se ha visto a lo largo de este trabajo es, en sí misma, una medida coste-efectiva y merece atraer la atención de financiaciones específicas públicas y privadas.

En dicho sentido, el modelo de financiación de las OSS debe transitar hacía un paradigma de mayor sostenibilidad y buscar fuentes complementarias de autofinanciación tal como lo hacen algunas OSS en otros países. Asimismo, es necesario incrementar la participación privada en este modelo de negocio, especialmente para ofrecer servicios de mayor calidad en régimen de concurrencia. Las personas entrevistadas también han señalado retos adicionales a los referidos en esta sección. Destacan, entre otros, la necesidad de que las subvenciones sean adelantadas para dar liquidez a las actuaciones y, sobre todo, reducir la incertidumbre; la necesidad de considerar los servicios de la OSS como públicos para avanzar hacia un modelo "todo incluido" o "llave en mano" e incrementar la colaboración interadministrativa para acelerar trámites como la gestión de permisos.

En cualquier caso, la mera existencia de estas experiencias constituye una fuente muy valiosa de conocimiento sobre las problemáticas, soluciones y estrategias en torno a la rehabilitación residencial que debe ser sistematizada, codificada y compartida para que sea de utilidad. Algunas de las OSS revisadas trabajan en ese sentido elaborando manuales y protocolos como OG o StH. Por ende, la creación de plataformas de interacción, más allá de los proyectos europeos, entre las administraciones y entidades interesadas es fundamental para promover la difusión del modelo.

En suma, se ha llegado a un punto de no retorno en el cual las OSS aparecen como un elemento más en la consecución de los retos aparejados a la emergencia climática. Además, emergen en un momento especialmente álgido para España, sobre todo considerando la financiación proveniente de los fondos NextGeneration EU que, si no son gestionados de forma eficiente, corren el riesgo, en el mejor de los casos, de invertirse de una manera ineficiente. Así como la presencia de los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en lo que tiene relación con el tema tratado" (Real Decreto 853/2021). Gestión que puede ser auxiliada con las entidades estudiadas en este trabajo, máxime cuando existen recursos como el proyecto *European Local Energy Assistance* (ELENA), una iniciativa de la CE y el BEI para financiar la asistencia técnica en materia de eficiencia de entidades públicas y privadas, así como los estudios previos para el establecimiento de OSS.

6. Bibliografía

Arcas-Abella, J. & Alcaraz, M. & Bas, A. & Bilbao, A. & Catalan, P. & Cunill, L. & Melo, M. (2020): *PAS-E Pasaporte del edificio. Instrumento para la rehabilitación profunda por pasos*, Sant Cugat del Valles, Barcelona (España), Green Building Council España (GBCE) & Ciclica (space-community-ecology). http://www.pas-e.es/book/pas-e_es.html

Arkeloff, G.A. (1970): The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics, 84*(3), 488-500. https://doi.org/10.2307/1879431

Bertoldi, P. & Economidou, M & Palermo, V. & Boza-Kiss, B. & Todeschi, V. (2020): How to finance energy renovation of residential buildings: Review of current and emerging financing instruments in the EU. *WIREs Energy Environment*, 10(1), e384. https://doi.org/10.1002/wene.384

Biere-Arenas, R. & Spairani-Berrio, S. & Spairani-Berrio, Y. & Marmolejo-Duarte, C. (2021): One-Stop-Shops for Energy Renovation of Dwellings in Europe—Approach to the Factors That Determine Success and Future Lines of Action. *Sustainability, 13*(22), 12729. https://doi.org/10.3390/su132212729

Bjørneboe, M. & Svendsen, S. & Heller, A. (2017): Using a One-Stop-Shop Concept to Guide Decisions When Single-Family Houses Are Renovated. *Journal of Architectural Engineering, 23*(2). https://doi.org/10.1061/(ASCE)AE.1943-5568.0000238

Boza-kiss, B. & Bertoldi, P. (2018): *One-Stop-Shops for energy renovations of buildings: Case studies,* European Commission, JRC Science for policy report. https://e3p.jrc.ec.europa.eu/sites/default/files/documents/publications/jrc113301_jrc113301_reportononestop-shop_2017_v12_pubsy_science_for_policy_.pdf

Camprubí, L. & Malmusi, D. & Mehdipanah, R. & Palència, L. & Molnar, A. & Muntaner, C. & Borrell, C. (2016): Façade insulation retrofitting policy implementation process and its effects on health equity determinants: A realist review. *Energy Policy*, *91*, 304-314. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.01.016

Checa-Noguera, C. & Biere-Arenas, R. (2017): Aproximación a la influencia de las certificaciones energéticas en los valores inmobiliarios. *ACE: Architecture, City & Environment, 12*(35), 165-190. https://doi.org/10.5821/ace.12.35.5361

Cicmanova, J. & Eisermann, M. & Thibaut Maraquin, E.C. & Innovate, P. (2020): *How to set up a One-Stop-Shops for integrated home energy renovation? A step-by-step guide for local authorities and other actors.* Brussels, Belgium, Energy Cities, The European learning community for future-proof cities. https://energy-cities.eu/wp-content/uploads/2020/07/INNOVATE_one-stop-shop_guide_2020.pdf

Cohereno. (2020): *Collaboration for Housing Nearly Zero-Energy Renovation.* https://www.buildup.eu/en/explore/links/cohereno-project-0

COMISIÓN EUROPEA - CE (2020): *Communication from the Commission to the European parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.* https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/eu_renovation_wave_strategy.pdf

CONSEJO GENERAL DE LA ARQUITECTURA TÉCNICA EN ESPAÑA (2019): *Informe rehabilitación energética en España. Una oportunidad de mejorar el parque edificado en España.* Madrid, Consejo General de la Arquitectura Técnica en España (CGATE). https://www.cgate.es/pdf/Informe%20Rehab.Energ.pdf

Crespo, E. & Spairani, S. & Onecha, B. & Marmolejo-Duarte, C. (2021): Perceived Benefits of Energy Efficiency in the Spanish Residential Market and Their Relation to Sociodemographic and Living Conditions. *Applied Science, 11*(2), 875. https://doi.org/10.3390/app11020875

De Santiago, E. (2014): La estrategia para la rehabilitación energética en el sector de la edificación residencial en España: metodología y principales resultados. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET), 46*(182), 773-788. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76368/46721

De Vries, G. & Rietkerk, M. & Kooger, R. (2019): The Hassle Factor as a Psychological Barrier to a Green Home. *Journal of Consumer Policy*, *43,* 345–352. https://doi.org/10.1007/s10603-019-09410-7

Dell'Anna, F., Marmolejo-Duarte, C., Bravi, M. & Bottero, M. (2022): A choice experiment for testing the energy-efficiency mortgage as a tool for promoting sustainable finance. *Energy Efficiency, 15,* 27. https://doi.org/10.1007/s12053-022-10035-y

DIRECTIVA 2002/91/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 16 December 2002 on the energy performance of buildings. *Official Journal of the European Communities*, L 1/65, 4.1.2003. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:001:0065:0071:en:pdf

DIRECTIVA 2010/31/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 19 de mayo de 2010 relativa a la eficiencia energética de los edificios (refundición) (DOUE L 153 de 13. 18.6.2010). https://www.boe.es/doue/2010/153/L00013-00035.pdf

DIRECTIVA 2012/27/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 25 de octubre de 2012 relativa a la eficiencia energética por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L 315 de 1. 14.11.2012). https://www.boe.es/doue/2012/315/L00001-00056.pdf

DIRECTIVA 2018/844/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 30 de mayo de 2018, relativa a medidas por la que se modifica la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios y la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética (Texto pertinente a efectos del EEE) (DOUE L 156 de 75. 19.6.2018). https://www.boe.es/doue/2018/156/L00075-00091.pdf

Dubois, M. & Allacker, K. (2015): Energy savings from housing: Ineffective renovation subsidies vs efficient demolition and reconstruction incentives. *Energy Policy*, *86*, 697-704. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2015.07.029

EREESE (2014): Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España. https://www.mitma.es/ministerio/planes-estrategicos/estrategia-a-largo-plazo-para-la-rehabilitacion-energetica-en-el-sector-de-la-edificacion-en-espana/eresee_2014

_____(2020): Actualización 2020 de la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación. http://www.fomento.gob.es/mfom/lang_castellano/planes/elpreseeesp/

Espinoza-Zambrano, P. & Marmolejo-Duarte, C. (2022): Hacia un Pasaporte de Renovación de Edificios en España: necesidades y oportunidades a la luz de experiencias europeas. *Informes de la Construcción*, 74(565), e424. https://doi.org/10.3989/ic.86195

Faiers, A., Neame, C. (2006): Consumer attitudes towards domestic solar power systems. *Energy Policy, 34*(14), 1797-1806. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2005.01.001

Flcqa, Fundación la Casa que Ahorra (2019): *La Casa que Ahorra sigue apostando por unos edificios sostenibles para lograr un planeta sin contaminación.* https://www.lacasaqueahorra.org/actualidad/399-la-casa-que-ahorra-sigue-apostando-por-unos-edificios-sostenibles-para-lograr-un-planeta-sin-contaminacion/c-4-General

Fuerst, F. & Oikarinen, E. & Harjunen, O. (2016): Green signalling effects in the market for energy-efficient residential buildings. *Applied Energy*,

180(C), 560-571. https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2016.07.076

Gillingham, K. & Palmer, K. (2014): Bridging the Energy Efficiency Gap: Policy Insights from Economic Theory and Empirical Evidence. *Review of Environmental Economics and Policy*, *8*(1), 18-38. https://doi.org/10.1093/reep/ret021

Giraudet, L.G. (2020): Energy efficiency as a credence good: A review of informational barriers to energy savings in the building sector. *Energy Economics*, *87*, 104698. https://doi.org/10.1016/j.eneco.2020.104698

Haavik, T. & Tommerup, H.M. & Vanhoutteghem, L. & Svendsen, S. & Paiho, S. & Ala-Juusela, M. & Mahapatra, K. & Gustavsson, L. & Aabrekk, S.E. (2010): Renovation of single-family houses–an emerging market. *In Proceedings of the SB10 Finland Sustainable Building Conference: Sustainable Community-building SMART*, *Espoo, Finland, 22-24. September 2010*. http://www.buildup.eu/sites/default/files/content/sb10_fi.pdf

Hunkin, S. & krell, K. (2019): *Supporting energy renovation of private households through One-Stop-Shops, Policy Brief from the Policy Learning Platform on Low-carbon economy.* https://interregeurope.eu

Innovate. (2017): *Integrated Solutions for Ambitious Energy Refurbishment of Private Housing Project*. https://cordis.europa.eu/project/id/754112/es

Jakob, M. (2007): The drivers of and barriers to energy efficiency in renovation decisions of single-family home-owners. *In CEPE, Working paper series paper series 07-56, CEPE Center for Energy Policy and Economics, ETH Zurich, Switzerland*. https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/mtec/cepe/cepe-dam/documents/research/cepe-wp/CEPE_WP56.pdf

Judson, E.P. & Maller, C. (2014): Housing renovations and energy efficiency: Insights from homeowners' practices. *Building Research Information*, *42*(4), 501-511. https://doi.org/10.1080/09613218.2014.894808

LEY 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal. *Boletín Oficial del Estado*, 84, de 8 de abril de 1999, 13104-13112. https://www.boe.es/eli/es/l/1999/04/06/8/dof/spa/pdf

LEY 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, 50, de 27 de febrero de 2008, 11653-11696. https://www.boe.es/boe/dias/2008/02/27/pdfs/a11653-11696.pdf

LEY 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Boletín Oficial del Estado*, 153, de 27 de junio de 2013, 47964-48023. https://www.boe.es/boe/dias/2013/06/27/pdfs/BOE-A-2013-6938.pdf

LEY 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, 16, de 15 de mayo de 2019, 51828-51891. https://www.boe.es/boe/dias/2019/05/15/pdfs/BOE-A-2019-7224.pdf

Mahapatra, K. & Gustavsson, L. & Haavik, T. & Aabrekk, S. & Svendsen, S. & Vanhoutteghem, L. & Paiho, S. & Ala-Juusela, M. (2013): Business models for full service energy renovation of single-family houses in Nordic countries. *Applied Energy*, *112,* 1558-1565. https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2013.01.010

Maller, C.J. & Horne, R.E. (2011): Living lightly: How does climate change feature in residential home improvements and what are the implications for policy? *Urban Policy and Research*, *29*(1), 59-72. https://doi.org/10.1080/08111146.2011.539514

Marmolejo-Duarte, C. (2016): La incidencia de la calificación energética sobre los valores residenciales: un análisis para el mercado plurifamiliar en Barcelona. *Informes de la Construcción*, *68,* 543, e156. https://doi.org/10.3989/ic.16.053

_____& Chen, A. (2019): The Uneven Price Impact of Energy Efficiency Ratings on Housing Segments. Implications for Public Policy and Private Markets. *Sustainability*, *11*(2), 372. https://doi.org/10.3390/su11020372

_____& García-Hooghuis, A. & García-Masia, A. (2020a): How much and why are we willing to pay for energy-efficient homes? A stated preferences analysis in Barcelona. *ACE: Architecture, City and Environment, 14*(42), 9215. https://doi.org/10.5821/ace.14.42.9215

_____& García-Hooghuis, A. & Spairani Berrio, S. (2020b): Panorama de la certificación energética en España. La perspectiva de los principales agentes del engranaje inmobiliario residencial. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, *52*(205), 437-454. https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.205.01

_____ & Spairani Berrio, S. & Del Moral-Ávila, C. & Delgado Méndez, L. (2020c): The Relevance of EPC Labels in the Spanish Residential Market: The Perspective of Real Estate Agents. *Buildings*, *10*(2), 27. https://doi.org/10.3390/buildings10020027

MINISTERIO DE FOMENTO, Dirección General de Vivienda y Suelo (2016): *Observatorio de vivienda y Suelo. Boletín Anual 2015*. Madrid, Ministerio de Fomento. Secretaría General Técnica. Centro de publicaciones. http://publicacionesoficiales.boe.es

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA, Dirección General de Vivienda y Suelo (2020): *Observatorio de vivienda y Suelo. Boletín Anual 2019*. Madrid, Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. Secretaría General Técnica. Centro de publicaciones. http://publicacionesoficiales.boe.es

Ortiz, J. & Casquero-Modrego, N. & Salom, J. (2019): Health and related economic effects of residential energy retrofitting in Spain. *Energy Policy*, *130,* 375-388. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.04.013

Palominos, P.; Taborda, M (2022): *Modelo de One-Stop-Shop para la renovación energética de viviendas en España*. In Proceedings del XIV Congreso Internacional Ciudad y Territorio Virtual (CTV), Bogotá-Cartagena de Indias, Colombia. Forthcoming.

Pardalis, G. & Mahaprata, K. & Bravo, G. & Mainali, B. (2019): Swedish House Owners' Intentions

Towards Renovations: Is there a Market for One-Stop-Shop. *Buildings*, *9*(7), 164. https://doi.org/10.3390/buildings9070164

Poortinga, W. & Steg, L. & Vlek, C. & Wiersma, G. (2003): Household preferences for energy-saving measures: A conjoint analysis. *Journal of Economic Psychology, 24*(1), 49–64. https://doi.org/10.1016/S0167-4870(02)00154-X

Rana, A. & Sadiq, R. & Alan, S. & Karunathilake, H. & Hewage, K. (2021): Evaluation of financial incentives for green buildings in Canadian landscape. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, *135*, 110199. https://doi.org/10.1016/j.rser.2020.110199

REAL DECRETO 2429/1979, de 6 de julio, por el que se aprueba la norma básica de edificación NBE-CT-79, sobre condiciones térmicas en los edificios. *Boletín Oficial del Estado*, 253, de 22 de octubre de 1979, 24524 a 24551 https://www.boe.es/boe/dias/1979/10/22/pdfs/A24524-24550.pdf

REAL DECRETO 853/2021, de 5 de octubre, por el que se regulan los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. *Boletín Oficial del Estado*, 239, de 6 de octubre de 2021, 122127 a 122197. https://www.boe.es/boe/dias/2021/10/06/pdfs/BOE-A-2021-16233.pdf

Risholt, B. & Berker, T. (2013): Success for energy efficient renovation of dwellings-Learning from private homeowners. *Energy Policy*, *61*, 1022-1030. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.06.011

Rubio del Val, J. (2011): Rehabilitación Urbana en España (1989-2010). Barreras actuales y sugerencias para su eliminación. *Informes de la Construccción, 63*(Extra), 5-20. https://doi.org/10.3989/ic.11.060

Salom, J. & Pascual, J. (2018): *Residential Retrofits at district scale: Business Models under Public Private Partnerships*. Santa Coloma de Gramenet, Barcelona (España), AIGUASOL, IREC, InnoEnergy. https://aiguasol.coop/wp-content/uploads/2018/12/Residential_Retrofits.pdf

Tejedor, J (2015): Nuevo paradigma normativo sobre la ciudad: Retornando a la ciudad tradicional. *Informes de la construcción*, *67*(extra 1), m022. https://doi.org/10.3989/ic.14.046

Thøgersen, J. (2017): Housing-related lifestyle and energy saving: A multi-level approach. *Energy Policy, 102*, 73-87. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2016.12.015

Tommerup, H.M. & Vanhoutteghem, L. & Svendsen, S. & Paiho, S. & Ala-Juusela, M. & Mahapatra, K. & Gustavsson, L. & Haavik, T. & Aabrekk, S.E. (2010): Existing sustainable renovation concepts for single-family houses. *In SB10 Finland: Sustainable Community—BuildingSMART, Finnish Association of Civil Engineers, Helsinki, Finland*. https://backend.orbit.dtu.dk/ws/portalfiles/portal/4673337/SB10_Finland_Renovation_Concepts_Paper_Final_30-04-10.pdf

Tumlison, C. & Button, E. D. & Song, G. & Kester, J. (2018): What explains local policy elites' preferences toward renewable energy/energy efficiency policy? *Energy Policy*, *117*, 377-386. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.03.016

Yearwood, J. & Hanrsem, R. & Toledo, G. (2013): Policy analysis for energy efficiency in the built environment in Spain. *Energy Policy*, *61*, 317-326. https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.05.096

ZEBRA. (2020): *Estrategia 2020 de Edificios de Energía Casi Nulo. Camino hacia los edificios de bajo consumo en Europa.* https://zebra2020.eu/

7. Listado de Acrónimos/Siglas

ACR:	Áreas de Conservación y Rehabilitación
ADEME:	Agencia de Medio Ambiente y Gestión de la Energía
AGENEX:	Agencia Extremeña de la Energía
ASELEC:	Asociación de Empresarios Instaladores Eléctricos, Telecomunicaciones y Energías Renovables de Valencia
AVAESEN:	Asociación Valenciana de Empresas de la Energía
BEI:	Banco Europeo de Inversiones
CE:	Comisión Europea
CGATE:	Consejo General de la Arquitectura Técnica en España
CIRBE:	Central de información de Riesgos del Banco de España
COHERENO:	Project Collaboration for housing nearly zero energy renovation
DEBEGESA:	Sociedad Urbanística de Rehabilitación de la comarca de Debabarrena
DEE:	Directiva de Eficiencia Energética
EECN:	Edificios de Consumo Energético Casi Nulo
EPBD:	Energy Performance of Buildings Directive
EPC:	Energy Performance Certificates
ERESEE:	Estrategia a Largo Plazo para la Rehabilitación Energética del Sector de la Edificación en España
ESCO:	Energy Service Company
EU:	European Union
ELENA:	European Local Energy Assistance
FEDER:	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
FINERPOL:	Financial Instruments for Energy Renovation Polices
FNEE:	Fondo Nacional de Eficiencia Energética
GD:	Garrotxa Domus
GEEVE:	Garantía de Eficiencia Energética de Vivienda de Extremadura
GEI:	Gases de Efecto Invernadero
GNE Finance:	Global New Energy Finance
HD:	Hola Domus
Hiross4all:	Home Integrated Renovation One-Stop-Shop for Vulnerable Districts
HoussEEnvest:	Energy Efficiency Investments in multifamily houses
IBI:	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
ICIO:	Impuesto de Construcciones e Instalaciones y Obras

INNOVATE:	Integrate Solutions for Ambitious Energy Refurbishment of Private Housing
IVA:	Impuesto sobre el Valor Agregado
IVE:	Instituto Valenciano de la Edificación
ITE:	Inspecciones Técnicas de las Edificaciones
OG:	Opengela
OSIR:	Oficina de Servicios Integrales para la Rehabilitación Energética de la Vivienda
OSS:	One Stop Shops
OSSP:	One Stop Shops Project
PACE:	Property Assessed Clean
PAS-E:	Pasaporte del Edificio
PE:	Parlamento Europeo
PP:	Parity Projects
PyME:	Pequeña y mediana empresa
REHABILITE:	Plataforma Transnacional de Apoyo a la Financiación de la Rehabilitación Energética
RW:	Retrofit Works
SRI:	Smart Readiness Indicator
StH:	Save the Homes
SFSB:	Smart Finance for Smart Buildings Financial Instrument
TAE:	Tasa anual equivalente
ZEBRA:	Zero Emissions Bus Rapid Deplovment Accelerator

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 621-640
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.6

CC BY-NC-ND

La exclusión residencial de la población inmigrante: estudio de caso de Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia)

Luis Rodriguez-Calles[1]
Cecilia Estrada-Villaseñor[2]

[1] Profesor Instituto Universitario Estudios sobre Migraciones
[2] Investigadora Instituto Universitario Estudios sobre Migraciones
[1] [2] Universidad Pontificia Comillas

Resumen: En el presente artículo se aborda la exclusión en vivienda de la Población de Origen Inmigrante (POI) en España. Para ello, se presentan medidas cuantitativas, cuatro índices de segregación residencial, para los casos de Terrassa (Barcelona) y Torre-Pacheco (Murcia). También se aporta un análisis cualitativo a partir de un trabajo de campo desarrollado durante los años 2018 y 2019. Destacan unos valores de segregación residencial y espacial poco significativos, en la línea de otros estudios en el Sur de Europa; sin embargo, el trabajo de campo revela una precariedad residencial que, ante unas políticas de vivienda poco eficaces, hace depender la inclusión social de la capacidad económica del colectivo, su capital social y relacional y las posibilidades de acceso a un mercado de vivienda saturado y restringido. Además, las actitudes de rechazo de la población autóctona producen una discriminación velada sobre el colectivo en su acceso a la vivienda.

Palabras clave: Vivienda; Segregación; Exclusión social; Precariedad económica; Actitudes rechazo.

Recibido: 1.09.2021; Revisado: 31.1.2022.
Correo electrónico: luisrcalles@comillas.edu Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6894-701X
Correo electrónico: cestrada@comillas.edu Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7632-7032

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

Residential exclusion of immigrant population: case study of Terrassa (Barcelona) and Torre-Pacheco (Murcia)

Abstract: In this article, residential exclusion of population of immigrant origin in Spain is tackled. To do that, we present quantitative results from calculation of spatial indicators in the two study cases: Terrassa (Barcelona) and Torre-Pacheco (Murcia). We also present an analysis of qualitative investigation carried on between 2018 and 2019. Residential and spatial indicators show low segregation levels, as other studies in Southern Europe concluded. However, a qualitative approach reveals migrants precarity in housing access due to an absence of effective public policies, economic precariousness of immigrants, low social and relational capitals, thus, low possibilities of accessing a restricted and saturated housing market. Furthermore, rejection attitudes of autochthonous population produce subtle rejection of immigrants purchasing or renting houses from them.

Keywords: Housing; Segregation; Social exclusion; Economic precariousness; Rejection attitudes.

1. Introducción

La distribución poblacional en las ciudades y municipios de España no es azarosa y, probablemente, no exista ningún fenómeno que haya podido ratificar la afirmación previa de una manera tan clara y evidente como la llegada de Población de Origen Inmigrante (POI) a territorio español. En este sentido, el estudio de la exclusión/inserción residencial de la POI es de una importancia capital en sus procesos de asentamiento e integración en los países receptores, ya que influye decisivamente en su futuro desempeño en la sociedad, así como en la consideración pública del fenómeno migratorio. Lo que hace relevante el presente análisis de segregación residencial es la comparación entre un entorno urbano de alta diversidad y densidad poblacional, el barrio de Ca n'Anglada, en Terrassa, frente a un entorno rural, pero de alta diversidad, como Torre-Pacheco, en la Región de Murcia.

El estudio de la segregación residencial de la población de origen inmigrante en entornos urbanos es un tema de estudio con una larga tradición en la academia (Penninx & al., 2006), también en España (Checa & Arjona, 2007 y 2011; Bayona & López, 2011; Torres, 2009; Moncusí, 2017; Leal, 2002; Leal & Domínguez, 2008), aunque su inserción en otros contextos de alta diversidad pero con un entramado urbano diferente al de las grandes ciudades, ha quedado más olvidado en los estudios de exclusión/inserción residencial. El caso de Terrassa, por su cercanía a la metrópoli de Barcelona y el caso de Torre-Pacheco, un entorno rural, pero que en las últimas décadas se ha convertido en un enclave agrícola global (Pedreño, 2015; Gadea & al., 2015), resultan idóneos para observar las tendencias sociales de la POI en lo que hace a su acceso a una vivienda digna y adecuada fuera del espacio de la ciudad global.

Así, el presente trabajo presenta algunas conclusiones y reabre el debate sobre cómo la política de vivienda pública, las actitudes frente a la inmigración, la precariedad socioeconómica o el mercado de la vivienda, entre otros factores, contribuyen a la exclusión residencial de la población de origen inmigrante en espacios que, aunque no presentan valores cuantitativos de segregación que resulten significativos, tras una exploración cualitativa revelan una precariedad residencial de esta población en específico.

2. Marco teórico y estado de la cuestión

La segregación o exclusión residencial, siguiendo a Massey & Denton (1988), es un fenómeno multidimensional que abarca distintos ejes de análisis a tener en consideración estos son: igualdad, exposición, concentración, centralización y agrupamiento de personas en torno a determinados lugares. Por su parte, la segregación espacial existe cuando algunas áreas urbanas mantienen una sobre-representación o una infra-representación de miembros de determinado grupo social o étnico (Asselin & al., 2006). El concepto de segregación, empero, ha sido entendido de diversas maneras, configurando un paisaje de la segregación donde, dependiendo del autor, se pueden situar conceptualmente los guetos, los enclaves étnicos, los barrios marginales, los barrios de chabolas y otras tipologías de barrio, en este caso haciendo mayor hincapié en una segregación de tipo residencial. En este ámbito, han sido especialmente relevantes las investigaciones de Wacquant (2001, 2013) o las

aportaciones de diversos autores que quedaron recogidas por Asselin & al. (2006).

En la ciudad neoliberal, las zonas más desfavorecidas de la ciudad, en particular los barrios obreros periféricos, dan buena muestra de esa segregación espacial y residencial, pues mantienen barreras físicas tales como vías de ferrocarril, autopistas, tejido industrial, solares vacíos, etc. que hacen materialmente visible la segregación del barrio respecto al resto del conjunto urbano. La segregación en estos términos ha sido entendida de tal manera que, una mayor segregación espacial conduce a, o es conducida por, una mayor segregación social y étnica, lo que contribuye a un círculo vicioso de desintegración de la sociedad urbana (Sabatini & Brain, 2008). Los barrios más desfavorecidos del centro urbano, por el contrario, están más integrados en el conjunto de la ciudad, con buena accesibilidad y buenas comunicaciones mediante transporte público, lo que las ha convertido en objeto de los procesos gentrificadores y de revalorización urbana. En estos casos, la segregación espacial resulta menos visible al no verse sobre-representado ningún grupo social, pues, antes bien, en estos espacios se concentra una gran diversidad de grupos sociales (Bruquetas & al., 2005), lo cual no es óbice para que en dichos espacios se presente otra serie de problemas sociales, o que existan espacios dentro del territorio que concentren a determinada población o campos sociales.

La segregación espacial o residencial, materializada en sub-sistemas urbanos donde se ven sobre-representados determinados grupos sociales o étnicos, no deriva automáticamente en efectos negativos sobre la integración social de los mismos. Así, algunos autores han señalado determinados efectos positivos de la segregación residencial, entre los que destaca la proximidad y posibilidad de apoyo de la comunidad étnica de referencia, que puede llevar a un agrupamiento de intereses y campos sociales coincidentes en los que encontrar soporte. La segregación residencial puede facilitar, del mismo modo, la concentración de negocios e instituciones étnicas en el espacio urbano como red de apoyo en la que sustentarse (Asselin & al., 2006). Otros autores ponen en valor la concentración en estos espacios como un primer estadio del proceso de instalación de la POI, que permite la creación de redes de socialización y cooperación, útiles sobre todo en época de carestía económica (Van Kempen & Özüekren, 1998).

Otras vertientes de análisis han privilegiado el estudio de la segregación residencial/espacial en términos de posibilidad de acceso a recursos como elemento determinante del grado de integración socioespacial del colectivo estudiado (Asselin & al., 2005 y 2006). En este caso, uno de los factores decisivos es el contexto político institucional que rodea al espacio de estudio. Particularmente, cuanto más compleja resulta la ordenación urbana de un espacio dado (grandes ciudades), la movilidad se convierte en un elemento clave para las condiciones de posibilidad de determinados grupos sociales o étnicos. La distribución espacial de recursos en este tipo de entornos urbanos complejos es, a menudo, dispersa y desigual, por lo que las posibilidades de acceso quedan tamizadas por las posibilidades de movilidad urbana. En suma, la concentración espacial de determinados grupos de población no tiene porqué materializarse en exclusión social de dichos grupos. En este sentido, White (1983) distingue entre dos tipos de segregación: la segregación geográfica, que se refiere a una desigual distribución de la población en el territorio, en alguno de los términos anteriormente referidos; y una segregación de tipo sociológico, que hace referencia a una concentración en espacios más o menos degradados urbanística y socialmente, donde, por efecto de una carencia de servicios, recursos, políticas adecuadas y la acumulación de problemas sociales, concurren dinámicas de estigmatización donde la sociedad de recepción asigna una posición social subalterna a los habitantes de dicho espacio urbano (Torres, 2011) de manera que la separación física del entorno urbano se convierte también en distancia social (Schnapper, 1998).

Por su parte, la literatura en torno a la incorporación de la POI a las ciudades, pueblos y barrios españoles es extenso y prolijo. En términos generales, en España, los patrones de integración residencial de los recién llegados vienen a continuar las dinámicas propias de los movimientos migratorios internos producidos durante las décadas de los 70, 80 y 90. Posteriormente, la presencia de la POI se extenderá a la práctica totalidad de los barrios y ciudades españolas, aunque pudiendo observarse una serie de factores que serán apuntados más adelante. Durante los años 70 y 80, tras una primera incorporación de migrantes internos españoles provenientes de Andalucía, Extremadura o Murcia en los barrios periféricos de las grandes ciudades y con la expansión de dichos barrios y su crecimiento en cuanto a infraestructuras, comunicaciones y servicios, las coronas metropolitanas de las grandes ciudades empiezan a convertirse en espacios residenciales preferentes para la población autóctona, como parte de una estrategia de movilidad ascendente que pasaba por la instalación en viviendas de nueva construcción a las afueras de la ciudad. Así, en el centro histórico de las ciudades, anteriormente reservado a las

rentas medias y altas, se inicia un proceso de vaciado y degradación del parque de viviendas, que pasan a convertirse en zonas de vivienda abaratada y abandonadas. Durante este proceso, ocurrido en el transcurso de la década de los 90, comienzan a llegar a España los primeros flujos importantes de inmigrantes extranjeros.

Los inmigrantes llegados en estos años se instalan en casi todos los barrios de las ciudades: los barrios céntricos históricos degradados y modestos, pero también otros barrios semi-céntricos, así como otros barrios periféricos -antiguos barrios obreros-. Estas dinámicas son comunes a algunas de las grandes ciudades europeas y las grandes ciudades en España, como Madrid (Giménez, 2007), Barcelona (Arbaci & Tapada, 2011) o Valencia (Torres & Moncusí, 2015). Durante esta primera etapa de la migración en España, ya se manifiesta la concentración de la POI en determinadas zonas o barrios como Lavapiés o Embajadores en el caso de Madrid (Giménez, 2007). De igual modo sucedió en Valencia, en el barrio de Rusaffa (Torres, 2007) o en Barcelona, en los barrios de Ciutat Vella o Eixample, entre otros (Bayona & López, 2011).

A partir de los años 2000, y al menos hasta el 2010, se produce el boom migratorio en España (Cachón, 2002) con un número de llegadas de POI sin precedentes. Durante esta etapa, los nuevos migrantes enfrentan las mismas dificultades que en las etapas previas: acceso a un empleo, resolución de cuestiones legales, adaptación al nuevo contexto, desarrollo de estrategias de resistencia e integración y, por supuesto, acceso a una vivienda. En este sentido, los patrones de instalación residencial de la POI durante esta etapa continúan con las dinámicas de las décadas previas, teniendo que acceder, eso sí, a un mercado de la vivienda saturado, con un parque envejecido en los centros de las ciudades y las coronas metropolitanas y unas nuevas construcciones residenciales que quedan restringidas, fundamentalmente por razones económicas, para los nuevos vecinos inmigrantes. Durante esta etapa, la mayoría de las grandes ciudades presentan problemas similares para la integración residencial de la POI: en los centros urbanos, se instala preferentemente en los barrios de viviendas más modestas y antiguas, las mismas que abandona la población nativa para reubicarse en los nuevos Programas de Actuación Urbanística (PAU) y barrios residenciales del extrarradio. Lo mismo sucede en los tradicionales barrios obreros de las periferias urbanas, donde la POI encuentra un parque de viviendas de relativa antigüedad y al que, debido a su bajo coste, puede acceder (Martínez, 2006).

Más recientemente, diversos autores que han investigado el caso español (Arbaci & Rae, 2014; Martori & Hoberg, 2004) destacan una mayor segregación y concentración espacial por parte de los inmigrantes procedentes de países periféricos, sobre todo en las grandes ciudades (Martínez, 2006) Por ejemplo, para el caso sevillano, Muñoz & Huete (2010) destacan una mayor segregación residencial de población de origen subsahariano y chinos. Por lo que hace al interior del entramado urbano, de igual modo, en los diferentes discursos de población autóctona registrados por algunas investigaciones previas, pueden identificarse rápidamente determinados espacios urbanos segregados al hacerse explícitas verbalizaciones como “zona mora” o “zona ecuatoriana”, por ejemplo, en Torres (2007) o Eseverri (2015). Estos espacios de concentración de determinados campos sociales se presentan tanto en barrios desfavorecidos claramente segregados espacialmente, como en barrios céntricos con mayor diversidad social. No en vano, tanto los barrios obreros tradicionales como el resto de los espacios urbanos de la ciudad neoliberal, albergan zonas de segregación espacial étnica que coexisten con otras zonas neutras o “no-lugares” (Augé, 1993), espacios del capital globalizados (Harvey, 2007) y otros espacios difícilmente clasificables donde se encuentran elementos claramente marginales (Leal & Domínguez, 2008).

Finalmente, en los últimos años, se ha hallado evidencia empírica de que en las viviendas de la POI hay una mayor incidencia de los problemas de insalubridad (humedad, suciedad, olores), o problemas de pobreza energética (dificultades para el pago de facturas, climatizar la casa, iluminación, agua caliente, etc.) en el interior de estas, así como en su entorno (Fundación Foessa 2019: 247-254). Además, la POI sufre determinadas privaciones por motivos económicos cuando los gastos de la vivienda resultan excesivos como, por ejemplo, reducir los gastos de alimentación a costa de empeorar su dieta, no poder afrontar gastos imprevistos, gastos escolares, vestido, calzado y otros bienes de primera necesidad (Arrondo & Bosch, 2019).

2.1. Los factores de exclusión residencial de la población de origen inmigrante

En general, los factores puestos en juego por la literatura específica y que resultan más decisivos de la exclusión residencial podrían dividirse en dos grandes grupos, según Asselin & al., (2006): por un lado, los internos a la unidad de

convivencia: nivel de ingresos, capital cultural/educativo, preferencia étnica (preferencia por el endogrupo, según Checa & Arjona, 2007), acceso al empleo y las mismas características propias de la unidad de convivencia. Por otro lado, los factores externos a la unidad de convivencia: estructura del mercado de la vivienda, políticas de vivienda y preferencias étnicas por parte de los autóctonos. Otros autores, como Bayona & López (2011), agrupan los factores de la exclusión residencial en torno a tres grandes bloques: causas socioeconómicas, motivos demográficos y por razones de etnia o raciales (Bayona & López, 2011).

Desde el punto de vista económico, la instalación de la POI en diferentes zonas urbanas ha recibido explicaciones relacionadas con sus posiciones en la estructura de ingresos y su tipo de integración laboral, componentes fundamentales para determinar la pertenencia a una u otra clase social (Harvey, 1973, Massey, 1985, Sassen, 1988; Castells, 1991). Algunas de las investigaciones pioneras en los estudios de integración residencial, como los de la Escuela de Chicago, ya apuntaban al orden social como determinante de la estructura espacial, en base a explicaciones sociales y económicas (Park, 1952). Otras explicaciones de la segregación/integración residencial también han tomado la variable económica como un factor clave en su determinación. La explicación puramente económica relaciona directamente la posición en el mercado de trabajo (ingresos del individuo) con su posición en el mercado residencial. Así, un individuo de una clase social baja sólo podrá acceder a un mercado de viviendas modestas, y/o degradadas y de baja calidad.

Las teorías sociológicas de inspiración marxista, de igual modo, realizan una lectura de las divisiones espaciales a la luz de la segmentación de los mercados de trabajo, en relación directa con la aplicación de la racionalidad capitalista (Harvey, 1973; Castells, 1991). Asimismo, otras importantes investigaciones han entendido la segregación residencial como una manifestación de la segregación, discriminación y desigualdad social vigente en las sociedades modernas capitalistas (Massey, 1985). Es así como la mayoría de los autores coinciden en apuntar al factor de la clase social como determinante fundamental de la integración residencial de la POI. En el caso español, se puede afirmar lo mismo: la capacidad económica individual o familiar lleva a la POI a buscar viviendas de bajo coste dentro de un parque de viviendas más modesto (Checa & Arjona, 2006; Torres, 2007).

Otro factor que influye es el de las redes sociales, que se pone de manifiesto, en especial, en los barrios de alta diversidad, donde la posibilidad de una red social amplia es mayor. Aquí, se concentra población de determinadas nacionalidades, de modo que los equipamientos, negocios étnicos y otro tipo de recursos se encuentran disponibles para la acogida de la POI recién llegada (Muñoz & Huete, 2010). Así, el estudio de la integración social de la POI en el nivel de los barrios queda justificada, en parte, por la relevancia analítica de dichos espacios urbanos dado el entramado étnico allí presente y el conjunto de relaciones que en ellos se suscitan.

Por otro lado, los diversos regímenes del estado del bienestar en los países europeos han tenido y tienen, como cabría esperar, su reflejo en los sistemas urbanos y de vivienda y, por tanto, son importantes condicionantes de los tipos de inserción social y residencial de la POI. En particular, las provisiones sociales en educación y sanidad, así como la intervención del Estado en el sector de la vivienda, han sido definitivos para el tipo de inserción de la POI (Martori & Hoberg & Surinach, 2006: 57). Los estudios realizados por Allen & al. (2004) lograron sintetizar los esfuerzos previos por caracterizar la relación entre los estados del bienestar del sur de Europa, los sistemas de vivienda y la inserción residencial. Posteriormente Arbaci (2008) presenta un completo análisis de los factores meso y estructurales que condicionan la inserción residencial de la POI en el sur de Europa. Es así como, informados por los correspondientes discursos sociales dominantes, la segmentación de los mercados de trabajo y otros procesos socio-urbanos con profundas implicaciones materiales y simbólicas, presentan una serie de características comunes (Arbaci, 2008: 24-25): un desequilibrio en el tipo de tenencia de vivienda, claramente favorable a la propiedad en detrimento del alquiler, dejando así un parque de vivienda de alquiler muy reducido, con un alquiler social prácticamente inexistente y un mercado privado orientado hacia el alquiler residencial de temporada.

Finalmente, el factor étnico se ha convertido en una de las cuestiones principales de estudio para explicar la segregación residencial de la POI. Los retos sobre las conductas entre grupos y el nuevo tipo de sociedad emergente, han formado parte del interés colectivo para entender determinadas conductas hacia los otros (Fromm, 1973; Riesman & Denny & Glazer, 1950; Marcuse, 2002; Castells, 1997). Este cambio, también aborda una nueva serie de conductas, por ello, los cambios a nivel macro se explican desde el comportamiento de grupos a través del prejuicio étnico (Allport, 1954) así como las relaciones interétnicas entre individuos a un nivel

más micro y la representación que cada uno de ellos tiene del otro (Berger & Luckman, 1966). Así, las conductas y actitudes hacia la inmigración derivadas del prejuicio étnico se decantan en actitudes discriminatorias hacia la POI por parte de la población nativa, que se ve incomodada por la "ocupación" del espacio y esto tiene que ver, de manera sutil, con la segregación étnica. En este sentido, la cuestión a descifrar es la forma en la que se representa al "otro" desde una mirada imaginada. La segregación étnica, así, puede conducir al aislamiento residencial, excluyendo al otro a determinadas zonas étnicas con cierto grado de aislamiento (Duncan & Otis, 1965).

3. Metodología

Se propone un análisis cuantitativo a partir de datos secundarios y un análisis cualitativo de entrevistas en profundidad, entrevistas grupales y relatos de vida familiares realizadas durante 2018 y 2019 en las zonas objeto de estudio. Para el análisis cuantitativo de los datos sobre la exclusión residencial de la población objeto de estudio en los dos casos seleccionados, se ha optado por realizar los cálculos de los cuatro índices de exclusión/inclusión residencial más habituales en la literatura específica. Los índices son: índice de segregación (Duncan & Duncan, 1955), índice de disimilitud (Duncan & Duncan, 1955), índice de Interacción (Bell, 1954), índice Delta de Concentración (Duncan & Cuzzoert & Duncan, 1961). Estos índices dan cuenta de la expresión espacial de las relaciones entre grupos (entre población autóctona y POI y entre la propia POI) en determinado barrio o municipio. Los índices se expresan con un resultado numérico entre el 0 y el 1. Para el caso de los índices de segregación, disimilitud y concentración, los resultados más cercanos a 0 indican una ausencia de segregación espacial entre la población autóctona y POI y viceversa.

Las unidades espaciales de los estudios de caso se han escogido de manera que puedan ser comparables entre sí, tanto por tamaño de la unidad espacial como por el volumen de población nativa y de origen inmigrante. Para el análisis cuantitativo se ha empleado la división en secciones censales que realiza el Instituto Nacional de Estadística (INE) en su censo de población y viviendas, cuya última edición disponible es la de 2011, así como los datos ofrecidos por el padrón continuo de habitantes. En Torre-Pacheco, las secciones censales son, en fin, las incluidas en el código 30037 y todas las secciones dentro de los distritos 1 y 2, en total 20 secciones censales han sido incluidas (para los datos del Censo de 2011 o anteriores, la sección número 11 del distrito 1 no es contemplada en las estadísticas. Se pueden consultar las notas metodológicas que publica el INE al respecto para más información). En el caso de Terrassa, los códigos de las secciones censales tomadas en cuenta para acotar la unidad espacial de estudio, correspondientes con el municipio, son las incluidas en el código 08279 y todas las secciones dentro de los distritos 1 al 6, en total 143 secciones censales han sido incluidas.

Para el análisis cualitativo, se exponen resultados de un trabajo de campo consistente en la realización de entrevistas semiestructuradas, relatos de vida familiares y entrevistas grupales. La muestra seleccionada estuvo compuesta por personas de origen inmigrante, incluidos hijos e hijas de inmigrantes, nativos o población española, informantes clave con información relevante (trabajadores sociales, técnicos municipales y otros perfiles considerados "expertos") todos ellos con una residencia superior a 8 años o relación estrecha con los lugares seleccionados como estudios de caso. Se extraerán algunos *verbatims* recogidos durante el trabajo de campo que resulten relevantes para ilustrar un breve análisis de los procesos de exclusión/inclusión residencial de la POI en estos estudios de caso.

4. Contexto de los estudios de caso

4.1. Torre-Pacheco (Murcia)

Uno de los estudios de caso que aquí se abordan, Torre-Pacheco, constituye un ejemplo equiparable a los casos de El Ejido o Roquetas de Mar, al tratarse de una población a priori rural, pero con una estructura productiva inserta en la red global de producción agrícola (Pedreño, 2015, Gadea & al., 2015), lo que ha empujado al municipio a dinámicas de inserción social y residencial asimilables a las de un barrio periférico de las ciudades globales, en las cuales el territorio funciona como polo de atracción de mano de obra y de población con residencia permanente (Sassen, 1995). En el caso de Torre-Pacheco, algunas dinámicas resultan similares en este sentido por la centralidad del municipio en la distribución de la fuerza de trabajo agrícola por la comarca. Así, la inserción residencial de la población de origen inmigrante en Torre-Pacheco tiene dos etapas diferenciadas, coincidentes con las tendencias de la inserción residencial de

la POI para el conjunto de España. Una primera etapa en la inserción residencial de la POI que llega hasta el año 2000 y una segunda etapa que llega a la actualidad.

La primera etapa, está marcada por la sobredimensión de la población marroquí en el municipio, mayoritaria durante estos años. Durante los primeros años de los 80, la población que se encontraba en el municipio estaba en calidad de "trabajadores invitados", como la figura del *gastarbeiter* en Alemania, es decir, como mano de obra temporal, que llegaba para cubrir una demanda insatisfecha de fuerza de trabajo en la agricultura comercial de la comarca y durante un periodo de tiempo limitado, tras el cual se esperaba su marcha hacia otros lugares del país o de vuelta al origen. Durante esta etapa, los migrantes se instalan en las pedanías y parajes del municipio, lejos del núcleo urbano de Torre-Pacheco (Pedreño, 1999). Uno de los factores decisivos para este tipo de instalación de la POI en el municipio fue la situación socioeconómica de la misma durante esta etapa.

Las viviendas en diseminados y parajes rurales eran más baratas, antiguas y degradadas, peor conectadas con otros puntos del territorio y, en definitiva, más accesibles para la POI. Estas son antiguas viviendas usadas por la población autóctona como vivienda habitual o relacionadas con la actividad agrícola, ya en desuso durante esos años. La tipología de dichas viviendas responde, en la mayoría de los casos, al de infravivienda. Como documentaba la asociación Columbares a finales de la década (Columbares, 1997), en algunos casos se trataba de casas o viviendas con grados de habitabilidad y salubridad bajos. En otros casos, almacenes y naves escasamente habilitados para la residencia, cuando no chabolas, cobertizos, barracones y otras estructuras improvisadas de carácter provisional y carentes de cualquier estándar de habitabilidad. El problema de la infravivienda o la vivienda de baja calidad en la inserción residencial de la POI es recurrente (Checa & Arjona, 2006; Torres, 2007).

Ya durante los años 90 se suceden una serie de cambios que empujan hacia un asentamiento creciente de la POI en Torre-Pacheco: en primer lugar, se va consolidando una demanda de trabajo en el entorno productivo del municipio cada vez más estable, que posibilita la residencia permanente en el mismo; además, los primeros flujos de migrantes llegados al territorio, van estabilizando su situación administrativa mediante la obtención de permisos de residencia y trabajo, en especial tras el proceso extraordinario del año 1991; finalmente, a finales de la década cobran impulso los procesos de reagrupación familiar de gran parte de la POI en Torre-Pacheco (Torres, 2007), marroquíes en su mayoría, lo que les lleva a una búsqueda de un asentamiento residencial más estable y en mejores condiciones.

A las puertas del nuevo siglo, se produce un punto de inflexión en el tratamiento mediático del fenómeno migratorio y la conceptualización pública del colectivo, llegando a impactar en la configuración de las agendas públicas de distintas administraciones. Uno de los casos con gran impacto en la opinión pública fue el de La Tejera, una antigua fábrica de ladrillos que se había convertido en un alojamiento precario, en condiciones de insalubridad y hacinamiento para trabajadores POI en Torre-Pacheco y que fue desalojado bajo el foco mediático, exponiendo la dureza de las condiciones de alojamiento de dichos trabajadores en el municipio. El desalojo de la Tejera coincidió en el tiempo con otros eventos relevantes, con cada vez más presencia mediática y donde se producían situaciones de hacinamiento análogas en poblaciones cercanas, por ejemplo, La Vela, Los Martínez y Los Arrieros, también en el municipio de Torre-Pacheco.

En las dos últimas décadas, en especial a partir de la crisis económica de los años 2007-2008, se reproducen en Torre-Pacheco algunas dinámicas comunes para gran parte del territorio español: al tiempo que continuaba la diversificación de los flujos migratorios, con la incorporación de personas de origen centroamericano, otros países de América Latina, así como el África subsahariana, se produjeron retornos cada vez más significativos por parte de la población inmigrante a sus países de origen, con especial relevancia en el caso de los nacionales ecuatorianos. La reestructuración productiva y territorial de la Región de Murcia durante estos años sería el factor clave que propiciase tal diversificación de flujos en Torre-Pacheco.

Durante esta época, tuvieron especial importancia las operaciones urbanísticas para atraer residentes del norte de Europa en urbanizaciones de semi-lujo a las afueras del municipio, al tiempo que se abandonaron las políticas de conservación o rehabilitación del centro urbano y se realizaba un esfuerzo muy escaso para la facilitación de soluciones habitacionales para la creciente POI que llegaba al municipio. En la actualidad, Torre-Pacheco alberga casi una centena de nacionalidades que se aloja en viviendas repartidas por la práctica totalidad del municipio. No obstante, los barrios de San Miguel y El Pasico, así como diseminados o pedanías como

Balsicas, concentra los mayores porcentajes de POI en entornos urbanos poco desarrollados, con escasos servicios y una renovación de los parques de viviendas prácticamente nulo en los últimos 20 años, incluso durante los años de expansión urbanística.

4.2. Terrassa (Cataluña)

La población que llega a Cataluña desde el resto de España a lo largo de la segunda mitad del siglo XX va a instalarse, entre otros, en el municipio de Terrassa. Dada la cercanía a ciudades industriales, los obreros buscaron principalmente ciudades industriales de las comarcas de Barcelona, y como tal es el caso Terrassa y, especialmente, el barrio de Ca n'Anglada.

La primera etapa se forjó durante la época franquista. La "nueva ocupación" del barrio la protagonizaron personas entre los 25 y 45 años (en edad de trabajar) provenientes de zonas agrícolas del resto del país y esencialmente un alto número de andaluces. Para albergar la creciente llegada de personas, en 1952 se iniciaron las primeras obras de construcción de vivienda de promoción pública por parte de la Obra Sindical del Hogar (OSH), que integraba la construcción de los barrios d´Egara así como de Montserrat. En 1955, Ca n´Anglada comienza con una fase de autoconstrucción de viviendas, siendo que la mayoría de estas aún se mantienen en pie. Estas construcciones tienen como característica que son de una planta y los materiales utilizados para la construcción fueron materiales de baja calidad, por la precariedad de los tiempos, la complejidad de recursos económicos y la falta de financiación. Durante aquel momento, las construcciones adoptaron unos modelos que todavía hoy siguen siendo la base de los actuales.

Una segunda etapa da inicio hacia el año 1962: las riadas afectaron de forma directa a una parte del barrio y fue la iglesia la institución que canalizó la ayuda y coordinó la redistribución de recursos en el barrio. Una vez que llega la democracia una serie de organizaciones políticas y sindicales buscan llegar también a un ayuntamiento democrático. El asociacionismo vecinal se convirtió en un competidor, pero no en un enemigo, del movimiento político organizativo.

Una tercera etapa se desarrolla en los años 90, donde el barrio recibe población, sobre todo procedente de Marruecos y países sudamericanos y, a partir de ahí, se desarrollan dinámicas distintas de convivencia. En julio de 1999 tuvo lugar un conflicto entre jóvenes autóctonos y marroquíes, del cual se desprendieron distintas manifestaciones en contra de la presencia de marroquíes en Ca n´Anglada que tienen como consecuencia destrozos en una carnicería, la mezquita del barrio y el apuñalamiento de un joven. El debate que se levantó a partir de aquellos hechos va a hacer evidente la necesidad de atender aquellos barrios en donde se estaba produciendo la entrada de población de origen inmigrante e intervenir desde un punto de vista social y urbanístico.

Como parte del proceso de llegada de la población de origen inmigrante, se ha ido configurando una oferta comercial paralela, la cual regentan los mismos inmigrantes. Esta oferta está constituida por pequeñas tiendas que, que, se dedican a atraer a sus propios connacionales y poco a poco van atrayendo al vecino español. Habitualmente, se trata de tiendas que comercian con comestibles, artículos de limpieza, complementos del hogar, entre otros. Tienen una buena demanda dado que los horarios que manejan normalmente son más amplios, así como unos precios inferiores. A medida que pasa el tiempo, esta oferta se va ampliando, habiendo peluquerías, cafeterías, restaurantes, pastelerías, bares, entre otros. Los comercios más numerosos son los regentados por la población marroquí, aunque poco a poco la población latinoamericana y subsahariana comienzan a ganar terreno.

Otra dinámica de la política urbanística en Ca n'Anglada ha sido el conocido como *esponjamiento* el cual fue diseñado en 2012 y preveía que se derribaran nueve bloques del noreste del barrio por estar construidos con amianto. Los espacios que estos edificios dejasen servirían para albergar nuevos parques y zonas abiertas de convivencia. Aquellos vecinos afectados por esta cuestión debían ser realojados en edificios nuevos que se construyeran en la zona. Sin embargo, la crisis económica de 2013 frenó el proyecto y los nuevos bloques de vivienda no llegaron a levantarse. A cambio, se les ofrecieron pisos disponibles en la ciudad, pero los vecinos sostienen que el proyecto se ha incumplido, dejando el barrio con un grave déficit en el parque de vivienda.

5. Resultados

5.1. Resultados cuantitativos. Análisis de los índices de segregación residencial

Se presentan, a continuación, los resultados de calcular algunos de los índices de segregación residencial más utilizados por la literatura específica. Valgan unos apuntes previos. En cuanto a los dos indicadores más habituales, el índice de segregación y el índice de disimilitud se considerarán significativos o elevados con resultados por encima de 0,4 (Tammaru & al., 2016). Los índices de interacción y de concentración se relacionan con los anteriores con resultados igualmente significativos. También hay que tener en cuenta que el tamaño de las poblaciones de las que se estudian los niveles de segregación residencial es crucial para la interpretación de los resultados. Las poblaciones grandes, muestran valores de segregación menores por la mayor probabilidad estadística de que la población estudiada, en este caso, población de origen inmigrante, se encuentre "repartida" por el territorio. Por el contrario, las poblaciones pequeñas muestran mayores valores de segregación, al existir mayor presión para su concentración en determinadas zonas del territorio (Asselin & al., 2006).

Para la comparación que aquí se presenta, el tamaño de las poblaciones es, en efecto, importante, de modo que los resultados para Torre-Pacheco se ven influidos por su tamaño poblacional relativamente pequeño. Terrassa, por el contrario, al estar inserto en un área metropolitana de tamaño grande y debido a su cercanía con la segunda ciudad más poblada de España, Barcelona, presenta un entramado urbano más concentrado y complejo. Ello se manifiesta discretamente en algunos de los resultados que se resumen en la Fig. 1.

Los índices de segregación para las tres principales nacionalidades de origen en Torre-Pacheco para el año 2019 muestran unos niveles de segregación residencial bajos. No es así para el caso de la población de origen británica, en su gran mayoría concentrada en urbanizaciones privadas con viviendas de alto standing situadas en zonas privilegiadas y restringidas del municipio, constituyendo así la nacionalidad de origen más segregada. En efecto, el resultado del índice de segregación expresa que casi un 80% de la población de origen británico debería de mudarse de su residencia a otros lugares de Torre-Pacheco para lograr una distribución uniforme, lo que indica una elevada concentración en determinadas zonas, de entre las que destaca la

Indicadores de segregación residencial en Torre-Pacheco (Murcia)								
Índices	Reino Unido		Marruecos		Colombia		Ecuador	
	2011	2019	2011	2019	2011	2019	2011	2019
Segregación	0,671	**0,723**	0,254	**0,237**	0,369	**0,277**	0,229	**0,240**
Disimilitud	0,673	**0,727**	0,260	**0,243**	0,371	**0,274**	0,213	**0,235**
Interacción	0,665	**0,650**	0,700	**0,709**	0,732	**0,749**	0,732	**0,738**
Delta de concentración	**0,164**	-	**0,216**	-	**0,265**	-	**0,297**	-

Indicadores de segregación residencial en Terrassa (Barcelona)								
Índices	Colombia		Ecuador		Marruecos		Rumanía	
	2011	2019	2011	2019	2011	2019	2011	2019
Segregación	0,237	**0,214**	0,311	**0,255**	0,426	**0,426**	0,310	**0,306**
Disimilitud	0,259	**0,229**	0,337	**0,278**	0,438	**0,436**	0,326	**0,318**
Interacción	0,861	**0,828**	0,794	**0,810**	0,734	**0,749**	0,826	**0,824**
Delta de Concentración	0,758		0,785		0,781		0,770	

Fig. 1/ **Indicadores de segregación residencial en Torre-Pacheco (Murcia) y Terrassa (Barcelona)**

Fuente: Estadística del padrón continuo (Instituto Nacional de Estadística, INE, 2018). Datos para calcular delta de concentración sólo disponibles en Censo 2011

urbanización "Mar Menor Golf Resort". La población marroquí es la siguiente nacionalidad de origen más segregada residencialmente, en niveles similares a los de la población colombiana, aún así, con índices de segregación medios-bajos y con leves mejoras respecto a 2011 para ambos casos. La población de origen ecuatoriano, por último, arroja los valores más bajos de segregación en el municipio, con una distribución espacial bastante uniforme.

En el caso de Terrasa, y para las nacionalidades de origen correspondientes a marroquíes, colombianos, ecuatorianos y rumanos, los índices de segregación presentan valores bajos y, además, en la mayoría de los casos, reflejan una disminución cuando se comparan con el año 2011. De entre las nacionalidades de origen tenidas en cuenta, la ecuatoriana es la que refleja el valor más bajo y la marroquí el valor más alto de segregación en el municipio, igual que en Torre-Pacheco. En efecto, en ambos casos, la presencia de POI marroquí en el espacio público de determinadas zonas o barrios es señalada por las personas entrevistadas como la presencia más destacada.

En cuanto a los índices de interacción, en Terrassa se presentan valores en la media de otras poblaciones españolas y del Sur de Europa. En comparación con Torre-Pacheco, sin embargo, la probabilidad de interacción de la POI con la población autóctona en Terrassa es algo mayor. En cuanto al delta de concentración, las diferencias entre ambos casos son sustanciales. Por los resultados obtenidos, la concentración de la POI en Terrassa es muy superior a la concentración en Torre-Pacheco, lo que expresaría el grado de concentración de la POI en el barrio de Ca n'Anglada, en Terrassa, y por su parte, una concentración en barrios como San Miguel y El Pasico, o las pedanías de Balsicas y El Jimenado, para el caso de Torre-Pacheco. En el caso de Terrassa, el centro urbano acoge a muy poca población POI, entre el 1 y el 11% del total, mientras el barrio de Ca n'Anglada alberga entre un 30 y un 50% de POI. En Torre-Pacheco, aunque

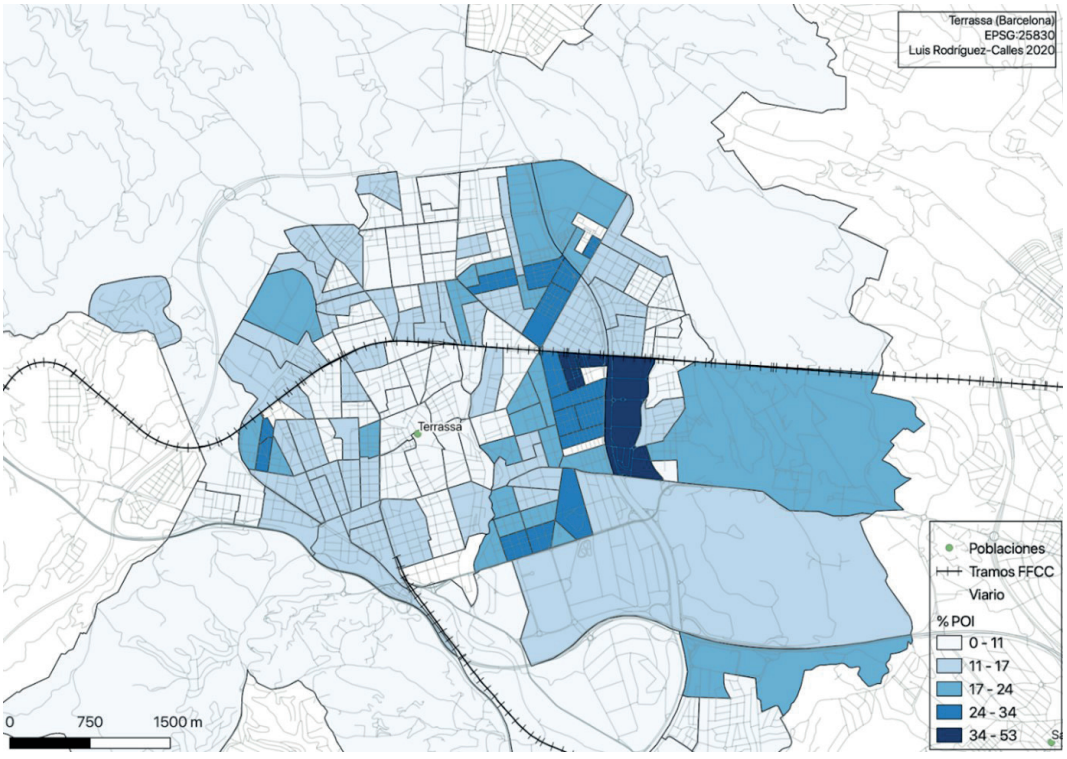


Fig. 2/ **Porcentaje de POI en Terrassa (Barcelona), 2019**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE 2018. Creado con software QGis3

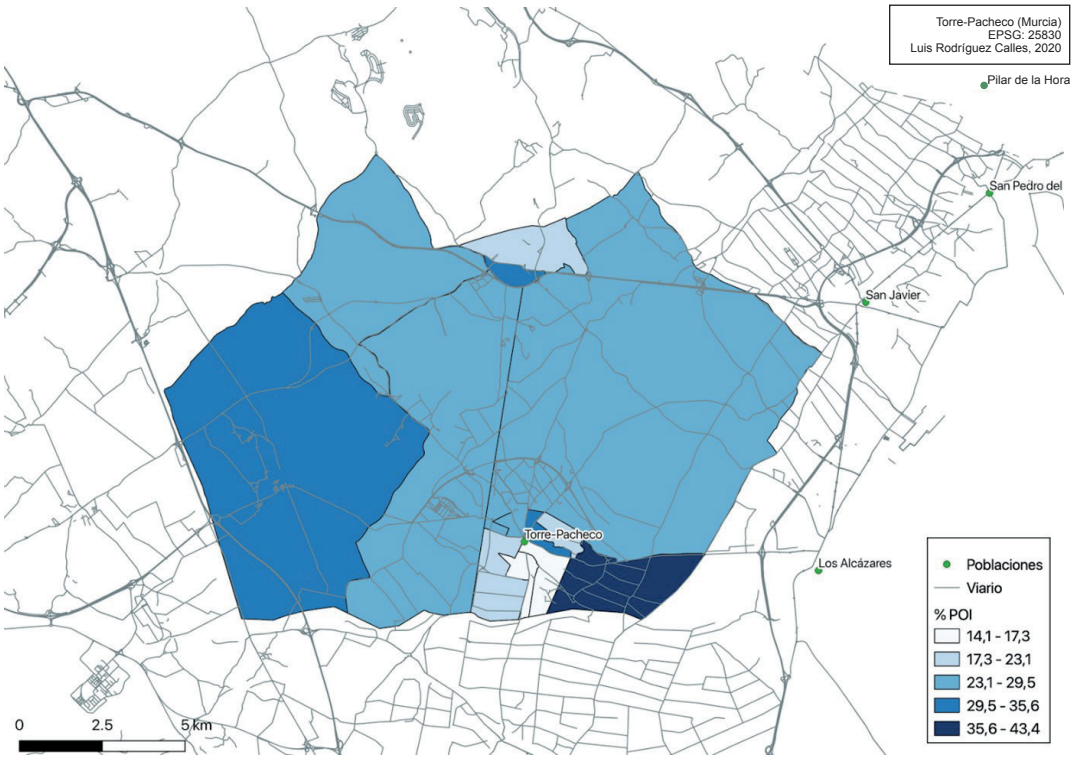


FIG. 3/ **Porcentaje de POI en Torre-Pacheco (Murcia), 2019**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE 2018. Creado con software QGis3

la POI está más repartida por el municipio, destaca una concentración significativa en barrios anexos al centro urbano, entre un 40 y un 50% para los barrios apuntados previamente, y porcentajes similares para determinadas pedanías y diseminados rurales. Esta concentración queda reflejada en las siguiente FIG. 2 y FIG. 3.

A tenor de los resultados de la exploración cuantitativa, los valores de segregación residencial son, en definitiva, bajos, en línea con los resultados encontrados por otros estudios realizados en el Sur de Europa (MALHEIROS, 2002; ARBACI, 2007; BAYONA & LÓPEZ, 2011). A propósito de dichos resultados, es necesario tener en cuenta el valor relativo de dichas cifras, pues su aplicación en un país como España resulta en cifras poco fiables y confusas a la hora de dar cuenta de la segregación residencial de la POI (MARTÍNEZ & LEAL, 2008). En este sentido, a juicio de algunos autores, los indicadores de segregación no espaciales (como el índice de segregación, disimilitud o el de interacción) presentan múltiples carencias para representar el fenómeno de manera adecuada, por lo que todo lo anterior ha de tener en cuenta dichas limitaciones (GARROCHO & CAMPOS-ALANÍS, 2013).

En suma, similares índices de segregación pueden tener consecuencias sociales muy diferentes, dado que la exploración meramente cuantitativa no permite comprender los procesos sociales y urbanos que explican la precariedad residencial. Es por ello que algunos autores han señalado la conveniencia de combinar estudios cuantitativos con cualitativos (MARTÍNEZ & LEAL, 2008). Así, es el trabajo de campo cualitativo desarrollado en ambas poblaciones el que nos hace sostener nuestra hipótesis inicial, a saber: persiste una fuerte precariedad habitacional y residencial que responde a una multiplicidad de factores propios de las unidades espaciales a estudiar. Es decir, pese a los bajos niveles de segregación que arroja el cálculo de índices de exclusión residencial, y pese a que dicha exclusión no se manifieste en la aparición de zonas especialmente diferenciadas en el entorno urbano

o rural, prevalece un modelo de segregación social difusa que se manifiesta en las diferencias de régimen de tenencia de vivienda, la calidad de los edificios, el abuso en los precios o las condiciones de habitabilidad precarias (Torres, 2009; Giménez, 2007).

Estos factores son determinantes para la exclusión residencial. En ambos estudios de caso, se pone de relieve la importancia de dichos factores, pudiendo ser estudiados atendiendo a los diferentes arreglos en función de las situaciones individuales y familiares, institucionales, políticas, sociales, etc. que en los espacios seleccionados concurren. Estos factores fueron puestos de manifiesto por gran parte de los entrevistados, conscientes de algunas de las causas y efectos de su precariedad residencial y sus dificultades para acceder a una vivienda digna. Se presenta, a continuación, un análisis de dichos factores a partir de los discursos obtenidos durante el trabajo de campo.

5.2. Resultados cualitativos. Análisis del trabajo de campo

Uno de los factores que se revela con más fuerza en el estudio de la exclusión/inclusión residencial de la POI es el factor económico, esto es, la importancia de la estabilidad económica en el núcleo familiar como mejor garantía para un acceso a vivienda adecuada. En ausencia de dicha estabilidad (fuente de ingresos estable) las dificultades aumentan. La precariedad económica de la población de origen inmigrante en España y el impacto sobre la segregación residencial ha sido estudiada en otros sitios (Wacquant, 2004), donde se afirma que dicha condición determina en buena medida la preferencia de estos por el régimen de alquiler en el acceso a la vivienda, dirigiéndose de forma preferente a los barrios y/o municipios de viviendas degradadas donde los precios de alquiler son más bajos. Así, como ocurre en el resto de los países del Sur de Europa, en España y también en los estudios de caso que aquí se abordan, la población más vulnerable, entre la que se encuentra gran parte de la POI, se ve incapaz de afrontar los costes de mercado o encontrar soluciones habitacionales no mercantilizadas, por lo que se le empuja a una exclusión residencial y se vulnera su derecho a una vivienda digna Tanto en el caso del barrio de Ca n'Anglada como en todo el municipio de Torre-Pacheco, esto es frecuentemente señalado por sus residentes:

> "Hoy por hoy, en determinadas partes del barrio de Ca n'Anglada hay muchas necesidades y es un barrio que, en fin, podemos decir que es degradado. Es más, parte de la gente 'no vinguda', porque hay un problema de clase también aquí" (Informante clave, Terrassa).

> "En Ca n'Anglada, sobre todo la zona norte, todos los pisos de la VITASA tienen aluminosis. Entonces, claro, estos pisos tienen un poder adquisitivo más bajo. Valen más barato. Lógicamente, tú cuando vienes que no tienes poder adquisitivo, dónde vas a ir a vivir. O dónde puedes ir a vivir. Pues a sitios que sean más bajos de renta" (Informante clave, Terrassa).

Uno de los efectos de un acceso prioritario de la POI a viviendas degradadas a bajo coste de alquiler o venta, dado que dichas viviendas se concentran habitualmente en determinados barrios o zonas concretas, es una cierta concentración de la POI en estas zonas. Para los estudios de caso escogidos en la presente investigación, dichas zonas corresponden, en el caso de Terrassa, al barrio de Ca n'Anglada. Para el caso de Torre-Pacheco, los barrios más degradados son los de San Antonio, San Miguel y El Pasico. Por tanto, pese a las bajas cifras de segregación o exclusión residencial de la POI en los dos casos, es cierto que existen tasas de concentración significativas en las zonas apuntadas, como revelan los resultados del cálculo del delta de concentración. En estos espacios, la POI de distintos orígenes vive junto a la población autóctona y de otros lugares de España con bajos recursos económicos. De esta forma, se estaría produciendo una estigmatización de estos espacios donde existe elevada presencia de ciertos grupos de POI, imponiéndose, por parte de la sociedad receptora y parte de la POI con mayor tiempo de estancia en los estudios de caso, una distancia social que asigna a determinados espacios una posición social subalterna para sus habitantes (Torres, 2007; Schnapper, 1998).

> "Porque al ser considerado un barrio marginal, teóricamente con la vivienda más barata y más fácil para vivir, se ha ido… ha ido viniendo gente no sólo de fuera, sino de otras ciudades de Cataluña o de España. También gente pues con pocos recursos. Y socialmente con problemas. De tal manera que se ha juntado todo" (Informante clave, Terrassa).

Como consecuencia de la precariedad económica de parte de esta POI, el régimen de alquiler es el modo de acceso a la vivienda

más frecuente. En todo el estado español prevalece la tenencia de vivienda en propiedad en términos generales, alcanzando el 80% según el último dato disponible de 2018 (Encuesta condiciones de vida - INE). Para el caso de la POI, la tenencia en propiedad es mucho menos habitual (Leal & Alguacil, 2011). Según la encuesta nacional de inmigrantes realizada por el INE en 2007, el 39,1% de POI accedía a vivienda en propiedad frente al 37,8% en alquiler. Aun así, la compra de viviendas ha crecido entre la POI durante los últimos años, aunque sea de forma modesta (Giménez, 2007). Antes de la crisis económica y durante la expansión inmobiliaria, el acceso a un crédito hipotecario para la compra de vivienda por parte de la POI no suponía mayores dificultades, situación que cambiaría radicalmente a propósito de la crisis. En el caso de Torre-Pacheco, la compra de vivienda por parte de la POI ha ayudado a extender la presencia de esta población por toda la localidad. Así se reconoce por parte de algunos entrevistados:

> "La población inmigrante está viviendo prácticamente en todas las calles del municipio, te los puedes encontrar con casas alquiladas en la calle Mayor del pueblo sin ningún problema, en las calles adyacentes, en el centro, en los barrios, en todos sitios" (Informante clave, Torre-Pacheco).

Se valora como un proceso positivo el hecho de que

> "Los inmigrantes también iban procesando que salen los españoles de viviendas que son un poco viejas, compran una nueva, entonces los inmigrantes compran la otra... entonces, vamos, todo bien" (Informante clave, Torre-Pacheco).

Entre 2012 y 2013 se rehabilitaron más de un centenar de viviendas en el municipio de Torre-Pacheco, según el Centro Regional de Estadística de Murcia, muchas de ellas por parte de POI:

> "La casa donde estoy viviendo yo, llevo más de 8 años, he arreglado la casa, y casi más de 2000 euros que lo he arreglado, y no me ha ayudado la dueña" (Grupo de discusión, Torre-Pacheco).

> "En las zonas más degradadas, más antiguas, como por ejemplo aquí hay gente en el barrio de San Antonio, es conocido que la mayoría son ahora propietarios que han comprado estas casas antiguas y lo han arreglado de su forma y la mayoría de los habitantes, del barrio, son inmigrantes" (Informante clave, Torre-Pacheco)

Según Leal & Alguacil (2011), la POI con nacionalidad marroquí son los que acceden con mayor frecuencia a la compra y rehabilitación de viviendas. En general, el acceso a la vivienda en propiedad pudiera verse como un elemento positivo de la integración residencial de la POI en Torre-Pacheco, acceso que está mucho más restringido en el saturado mercado de la vivienda de Ca n'Anglada. Esta hipótesis se vería respaldada por las medidas de segregación presentadas anteriormente, al observarse un relativo estancamiento de los índices de segregación en Ca n'Anglada, mientras se observa una modesta pero significativa mejora de la segregación residencial para el caso de la población de origen marroquí en Torre-Pacheco. Sea como fuere, bajo uno u otro régimen de tenencia, el factor económico juega un papel decisivo en el acceso a la vivienda.

Entre otras razones para la concentración de POI en determinados barrios o zonas, también se encuentra la existencia previa de redes sociales, negocios étnicos, centros de culto y otro tipo de redes relacionales de la comunidad de pertenencia. Estas redes sociales funcionan como una red de relaciones que proporciona, en un primer momento, información valiosa para emprender, continuar o consolidar el proyecto migratorio de los individuos o familias en origen. La red en destino proporciona información a la red en origen en cuanto a necesidades burocráticas, oportunidades laborales disponibles, oportunidades de alojamiento, así como costumbres, hábitos y otros detalles del país de destino que son importantes para la planificación del proyecto migratorio. Así, se constituye una red de apoyo fundamental en los primeros momentos de la instalación, en especial en lo que se refiere a la búsqueda de empleo (Vono-de-Vilhena & Vidal-Coso, 2012) y vivienda, produciendo un "efecto llamada" de los compatriotas ya instalados debido a esos recursos disponibles para la red, por ejemplo, los negocios étnicos (Torres, 2007). Las redes sociales también suponen un apoyo a medio plazo, pues permite a la POI de reciente instalación conservar determinadas formas de ocio y sociabilidad del país de origen durante su estancia en destino (González & Álvarez, 2005). En algunos casos, la existencia de la red se considera un requisito previo para emprender el proyecto migratorio.

> "Y ¿por qué han venido aquí al barrio de Ca n'Anglada y sus alrededores? Pues porque hicieron la mezquita. Lógicamente, si tú eres religioso, intentas de estar lo más cerca posible del entorno donde tú vas a estar, ¿verdad? Entonces, por eso empezaron a venir aquí". (Informante clave, Terrassa)

En otros muchos casos, los arrendadores dificultan el acceso al alquiler de su vivienda por razones de origen o etnia de los posibles arrendatarios. Numerosos entrevistados señalan, en palabras similares, el hecho de que

> "Vivir aquí da más problemas, hay muchas casas, pero no se alquila para extranjeros, ¿por qué? No lo sé. O pone en internet: casa alquiler en tal por 300 [euros] pero no queremos extranjeros" (Grupo de discusión, Torre-Pacheco).

En efecto, existe una reticencia manifiesta, impulsada desde un prejuicio étnico entre la población nativa española propietaria de inmuebles, para alquilar a POI. De hecho, según el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), sólo un 51% de los españoles aceptaría alquilar su inmueble a un inmigrante, mientras el resto trataría de evitarlo, lo rechazaría o responden con un depende (CIS, 2017). Además, estos problemas de discriminación por razones de origen se perciben con mayor intensidad entre determinados colectivos étnicos, en el caso de Torre-Pacheco, "personas, sobre todo del norte de África… son las que tienen más problemas a la hora de conseguir una vivienda" (Grupo de discusión, Torre-Pacheco). Como consecuencia de todo lo anterior, se percibe entre los entrevistados cierto desconcierto por el elevado número de casas vacías en el municipio, pese a los manifiestos problemas para acceder a una vivienda: "en el municipio, en algunas partes de edificios yo veo que tienen [pisos] vacíos" (Grupo de discusión, Torre-Pacheco), muchos de los cuales quedan deliberadamente vacíos por la negativa de sus propietarios a ser alquilados. Con todo, la visión habitual por parte de los habitantes autóctonos respecto a la POI suele hacer referencia a problemas de seguridad en el barrio y es que, incluso los mismos inmigrantes, señalan que les intranquiliza la visión del "otro", incluso del inmigrante "diferente" en el barrio.

En la base de este tipo de representaciones discriminatorias se encuentra el prejuicio étnico, como construcción de un sentido de la posición grupal que asigna posiciones, roles, actitudes y comportamientos esperados, etc. a los distintos grupos y que se generalizan para su conjunto (Blumer, 1958; Pettigrew, 1998). Para los dos estudios de caso, se distinguen las voces de parte de la población autóctona que asigna distintos atributos para los distintos grupos en función del "tipo de vecino" que, a su juicio, resulta cada uno de ellos. Destacan por su abundancia las representaciones que aluden a la comunidad procedente de Latinoamérica, "latinos", y la comunidad marroquí, o "moros". Así se distingue a la población "latina", como una comunidad de carácter fuerte, a los que les gustan las reuniones, las fiestas, bailar y consumir alcohol, lo cual la población autóctona relaciona con peleas y pequeños altercados que se suceden en los espacios de ocio, parques, plazas y zonas comunes del vecindario o bloque.

La población de "moros", por su parte, es la que soporta las representaciones más negativas y discriminatorias (Sempere, 2012) y es caracterizada como una comunidad "demasiado distinta", "cerrada", "cargados de derechos y demasiado exigente", entre otras verbalizaciones recogidas durante el trabajo de campo. Zapata-Barrero (2006) apunta que los sentimientos anti musulmanes en España no se pueden explicar mediante una noción generalista de islamofobia, o fobia a lo musulmán, sino que resulta más apropiado hablar de "morofobia": el miedo y rechazo a los moros como resultado de una construcción histórica fuertemente instalada en el sentido común español. El sostenimiento de este tipo de representaciones por parte de la población autóctona sobre determinados grupos de POI constituye uno de los principales obstáculos hallados por dicha población para acceder a un mercado de vivienda ya de por sí bastante restringido y saturado.

En este sentido, resulta de especial interés el papel de los mediadores comunitarios, figura puesta a disposición por las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) como por parte de la Administración, en materia de vivienda. La intermediación de dichos actores logra acercar posiciones entre la POI y los propietarios de vivienda, rompiendo con los prejuicios y miedos de éstos últimos respecto de los primeros.

> "La gente, los propietarios de las viviendas tienen miedo; miedo a lo desconocido, entonces, al no conocer…ee…pues ya empiezan sus miedos empiezan a…dentro de sus miedos empiezan a pensar: ¡No me van a cuidar!,

> ¿no me van a pagar!, ¡Voy a tener problemas con los vecinos, porque me van a decir! ¿Por qué alquilas a esta…?" (Informante clave, Torre-Pacheco).

Estas dificultades de acceso de la POI a la vivienda son, en ocasiones, aprovechadas por algunos propietarios para incurrir en prácticas que incrementan la precariedad residencial, siendo la práctica más frecuente el alquiler de habitaciones a un número de inquilinos superior al aceptable, así como el alquiler de camas calientes. Torre-Pacheco, en particular, tiene una larga historia de precariedad residencial de la POI. Desde los sucesos de la Tejera, en los años 90, el municipio arrastra un déficit crónico de soluciones habitacionales adecuadas que estén a disposición de la POI. El problema de los denominados "pisos patera" está muy presente en los discursos de los entrevistados, en muchos casos relacionados con situaciones de precariedad laboral y malas prácticas de contratación por parte de empresarios, que alojan a sus trabajadores en situación ilegal en infraviviendas:

> "Yo he visto una casa donde había 17 camas. Propietarios encargados que obligan a las personas a dormir y a pagar la cama, si no, no les dan trabajo." (Grupo de discusión, Torre-Pacheco).

En otras ocasiones, son algunos miembros de algún grupo de POI los que abusan de la situación precaria de otras POI: "muchas veces esos propietarios encargados son extranjeros que hacen negocios con su propia casa." (Grupo de discusión, Torre-Pacheco). En Terrassa, a juicio de algunos informantes, la situación se debe, en buena medida, a la dejadez de las autoridades responsables.

> "Sí, hablas de alquiler, de viviendas de alquiler, de viviendas... pones la mano en la herida. Ahora es un problema, un jaleo, muy jaleo, muy grande. No sé por qué el Gobierno no ha tenido… tienen que arreglar estas cosas porque… como había crisis, ha dejao gente que hace okupas, pero al final, se arruinó la cosa" (Grupo de discusión, Terrassa).

A partir de la crisis económica de los años 2007-2008, se marca un punto de inflexión en la biografía de muchos de los entrevistados, al menos respecto a sus posibilidades de acceder o conservar una vivienda digna:

> "con la crisis hay un montón de gente que perdió la casa, aquí en Torre-pacheco 50 o 60 personas que han perdido la casa que no pueden pagar, yo también" (Relato de vida, Torre-Pacheco).

De igual forma ocurrió en el barrio de Ca n´Anglada, donde la crisis económica dejó gran parte del parque de viviendas reducido a pisos vacíos.

> "...Yo comencé pagando 130 y lo fueron subiendo, subiendo. Llegó un momento que me le subieron a 1250. Eh, teniéndolo yo a ellos. Y, ¿Qué tuve que hacer? No pude, tuve que dejarlo" (Relato de vida, Terrassa).

Además, durante la crisis y tras ella, las condiciones impuestas por los propietarios para el alquiler de sus viviendas se endurecieron notablemente, en especial en lo que se refiere al precio, los requisitos del arrendador respecto del arrendatario (condiciones laborales, salario), avales requeridos, etc. Es decir, en situación de precariedad económica, situación extendida a un creciente número de personas de origen inmigrante en ambos estudios de caso, el acceso a una vivienda digna queda más restringido. Pero no sólo por la situación personal de la POI, sino también por los mismos arrendadores o propietarios, de modo que: "cuando alquilas la casa te piden un contrato fijo y aquí cómo te van a dar un contrato fijo si tú trabajando temporal" (Grupo de discusión, Torre-Pacheco).

Las estrategias de resistencia desplegadas por la POI para hacer frente a la situación de crisis económica fueron muy variadas. En términos generales, de entre las estrategias de resistencia ante un incremento generalizado de la precariedad vital, destacan las relacionadas con la vivienda, al ser un componente importante del esfuerzo de gasto que realizan los hogares. Destaca, en este sentido, un fenómeno frecuente al estudiar la inserción residencial de la POI: el hacinamiento, en especial entre los recién llegados, que no han tenido tiempo de estabilizar su situación, mejorar sus circunstancias y poder acceder a otro tipo de viviendas. En este sentido, la sobreocupación de viviendas se convierte en una estrategia de resistencia de parte de la POI frente a sus dificultades de acceso a una vivienda digna, pues de esta manera se pueden permitir alquilar habitaciones a un precio reducido, pudiendo así ahorrar para el retorno, para la mejora de la situación, para comprar vivienda, etc. (Leal & Alguacil, 2011).

Aunque el hacinamiento en la vivienda es un fenómeno habitual entre la POI en sus primeras etapas del proyecto migratorio, la

situación persiste años después. Según la última Encuesta Nacional de Inmigrantes (ENI) de 2007 (INE, 2007), el 22,2% de hogares inmigrantes que vinieron a España por motivos económicos (la mayoría) viven en situación de hacinamiento en su vivienda actual, alcanzando un 33% al preguntar por sus primeras viviendas. Sólo el 2,1% del total de población residente en España vive en situación de hacinamiento, lo que da cuenta del nivel de afectación del fenómeno entre la POI (INE, 2007). En muchas ocasiones, las situaciones de hacinamiento tienen su explicación en la estrategia de subalquilar habitaciones de la vivienda u optar por compartir vivienda con otros núcleos familiares. Por añadidura, en no pocas ocasiones, las situaciones de hacinamiento dan lugar a problemas de convivencia vecinal (Torres, 2011) en forma de quejas y pequeñas disputas. Así lo expresaba un mediador vecinal en Torre-Pacheco:

> "A lo mejor una familia vive en una habitación, comparten vivienda… todo eso todavía no lo terminan de entender, también los recursos económicos no son los mismos y tienen que recurrir a esa supervivencia." (Informante clave, Torre-Pacheco)

Otra de las estrategias más mencionadas por los entrevistados es la ocupación ilegal de viviendas vacías, tanto en Torre-Pacheco como en Ca n'Anglada. En uno de los grupos de discusión, la mayoría de participantes conocían algún caso de ocupación de viviendas para un posterior arrendamiento ilegal o subarriendo a otra POI:

> "Esto pasa mucho, hay mucho marroquí que coge la casa y vive sin nada, que no tiene dinero. Como hay una casa del banco, abre la puerta y entra" (Relato de vida, Torre-Pacheco).

> "Se nota que hay mucha ocupación de muchos pisos, está claro porque la situación económica de muchas familias no es la mejor, no es la más adecuada, y se ocupan pisos sí" (Relato de vida, Terrassa).

En Ca n'Anglada, la situación de ocupaciones ilegales es igualmente conocida por las personas vecinas, situación que relacionan con la subida de precios de alquiler y la "ola de desahucios" de los años posteriores a la crisis:

> "Hay muchos pisos ocupados porque los bancos se desentendieron, los fondos buitres estos ya los están comprando. Cuando el fondo buitre diga que lo quiero vender, esa gente va a la calle. La administración pues no sé, de dónde van a sacar los medios para meter a esta gente. Es que tenemos un problema general en el Estado" (Grupo de discusión, Terrassa).

La inflexión marcada por la crisis económica ha empujado a parte de la POI, en último término, hacia un cambio en el proyecto migratorio, de modo que se abandona la posibilidad de retorno, vendiendo las propiedades en origen como estrategia para aumentar sus posibilidades de permanencia en España:

> "Todos los marroquíes que tienen casa la venden, si tienen tierras las venden, si tienen cosas las venden para traer dinero aquí y comprar casa aquí. Compran casa, tierra, todo aquí. Vivir aquí 15, 10 años... no poder volver a Marruecos" (Relato de vida, Torre-Pacheco)

6. Conclusiones

Teniendo en cuenta que los dos casos que se presentan, Terrassa y Torre-Pacheco, son unidades territoriales diferentes, con dinámicas socioeconómicas particulares para cada uno, resulta reseñable concluir que presentan desempeños similares en lo que hace a la segregación residencial de población de origen inmigrante. A partir de una exploración cuantitativa, ambos casos presentan unos índices de segregación bajos y las familias POI están presentes en todos los barrios, aunque se pueden encontrar algunas zonas con índices de segregación altos. En efecto, el trabajo cualitativo en terreno revela la prevalencia de un modelo de segregación social en el que el acceso a la vivienda es un componente fundamental, por lo que encontramos que existen barrios y/o pedanías con índices de segregación notablemente más altos en un contexto general de índices bajos, como ocurre también en otras ciudades y municipios españoles. Así, una parte mayoritaria de la POI queda relegada a un acceso mayoritario a viviendas degradadas, en barrios o zonas urbanas deprimidas, con dificultades para acceder a mercados de vivienda en mejores condiciones.

Estos espacios de concentración se presentan tanto en barrios desfavorecidos segregados espacialmente, como ocurre en el caso de Ca' n Anglada, en el que las vías del tren separan físicamente al barrio del conjunto urbano, así como en barrios céntricos con mayor diversidad social, o como ocurre en el caso de Torre-Pacheco, en el que los espacios de concentración pueden hallarse tanto

en barrios desfavorecidos integrados con el conjunto urbano, como en diseminados rurales desconectados del conjunto y con carencias de servicios y recursos. En línea con la literatura internacional, pues, en este estudio se confirman las complejas relaciones entre segregación residencial, segregación social y concentración.

Por tanto, uno de los factores fundamentales para explicar la segregación residencial de la POI en España tiene que ver con razones económicas, esto es, con el hecho de que, en gran parte, sea una población de bajos recursos económicos, poco capital simbólico o relacional y poca o nula capacidad de ahorro. Así pues, el contexto de origen de la POI es un factor con influencia, pues determina la clase social de los mismos, así como su origen étnico, lo que condiciona sus posibilidades de acceso a una vivienda digna. En las ciudades y municipios españoles, los barrios, áreas urbanas y/o pedanías, con viviendas y equipamientos degradados, con alquileres baratos y con problemas en el acceso a recursos y servicios, se convierten en zonas de inserción residencial preferente para buena parte de esta POI, convirtiéndose en barrios y zonas estigmatizadas por parte de la población nativa.

La inserción residencial en este tipo de zonas es mayoritaria en los primeros momentos del proyecto migratorio de las POI, aunque en etapas posteriores de regularización de la situación, mejora de la inserción social y laboral o reagrupamiento familiar, la concentración en dichos barrios es también notable, en muchos casos por las dificultades para mejorar sustancialmente la situación económica de la unidad familiar, incluso en casos de permanencia prolongada en el país. Cabe señalar que a la extensión del sistema hipotecario y la desaparición de las regulaciones de los alquileres durante las sucesivas reformas se añade la falta de previsión y provisión pública en España en materia de vivienda. En este sentido, España, junto a otros países del Sur de Europa, se muestra poco eficaz para cambiar los modelos de bienestar y los sistemas de vivienda, anclados en la promoción de la vivienda en propiedad como objetivo prioritario y unos sistemas de protección social de carácter asistencial y de emergencia.

Además, en los dos estudios de caso, la POI adoptó estrategias ante la crisis económica que demuestran las dificultades de acceso a la vivienda del colectivo: ocupaciones ilegales, subalquileres, autoconstrucción, y estrategias que pasan por la venta de propiedades en origen y otros cambios profundos en el proyecto migratorio. Así, ante la subida del precio de la vivienda, gran parte de estas estrategias para capear la crisis devinieron en situaciones de hacinamiento o ilegalidad que han incrementado la percepción subjetiva de la segregación residencial de la POI. Además, dichas estrategias dan lugar a situaciones que alimentan el prejuicio étnico y unas representaciones negativas sobre la POI en España. No obstante, más allá de las verbalizaciones recogidas durante esta investigación que hacen referencia a la existencia de dichas situaciones, es difícil ponderar objetivamente la prevalencia de este tipo de estrategias en los contextos de estudio.

Por su parte, las representaciones xenófobas y racistas que recaen sobre la POI en España se han ido tornando, conforme pasa el tiempo, en actitudes de rechazo sutiles que influyen en la capacidad de la POI para acceder al mercado de la vivienda. Así, los procesos de segregación pueden ser más o menos intensos en función del nivel socioeconómico, pero también del origen étnico y las connotaciones negativas que se atribuyen a dichos orígenes. En particular, en ambos estudios de caso, como ocurre en otras ciudades de España, el inmigrante marroquí es el colectivo de POI más estigmatizado, con peor valoración social y que activa prejuicios con mayor frecuencia, por lo que genera mayor rechazo entre los propietarios de vivienda. De este modo, gran parte de esta población ve mermada la oferta de vivienda a la que tiene acceso como efecto de la negativa de propietarios a aceptar a estos inquilinos o compradores de origen inmigrante.

En suma, la precariedad económica de gran parte de la POI y su situación subordinada en la estructura social y de relaciones intergrupales, ante la ausencia de políticas públicas efectivas, empuja al colectivo a la segregación residencial. Particularmente, en épocas de crisis económica, la capacidad de resistencia de la POI se pone a prueba, teniendo que recurrir a re-arreglos en sus condiciones de vida, poniendo en riesgo su bienestar material, su salud y seguridad por un acceso precario a la vivienda, uno de los componentes con mayor impacto en las condiciones de inclusión social de esta población vulnerable.

7. Bibliografía

Allen, J. & al. (2004): *Housing and Welfare in Southern Europe*. Oxford: Blackwell.

Allport, G. (1954): *The nature of prejudice*. Canadá: Adisson-Wesley.

Arbaci, S. (2007): *The residential insertion of immigrants in Europe: Patterns and mechanisms in southern European cities*. Ph.D. Thesis. London: The Bartlett School of Planning-University College London.

_____ (2008): Hacia la construcción de un discurso sobre la inmigración en las ciudades del sur de Europa. La política urbanística y de vivienda como mecanismos estructurales de marginación étnica residencial. *ACE: Architecture, City and Environment*, vol. 9 (8): 11-38. https://doi.org/10.5821/ace.v3i8.2455

_____ & Rae, I. (2014): Efecto barrio y desigualdades: Evidencias para desmitificar las políticas urbanas de diversificación residencial. *ACE: Architecture, City and Environment*, vol. 9 (26): 147-176. https://doi.org/10.5821/ace.9.26.3687

_____ & Tapada, M. T. (2011): Proyectos de regeneración urbana en Barcelona contra la segregación socioespacial (1986-2009): ¿solución o mito? *ACE: Architecture, City and Environment*, vol. 6 (17). https://doi.org/10.5821/ace.v6i17.2534

Arrondo, M. & Bosch J. (2019): La exclusión residencial en España*, Documento de trabajo 3.3. para el VIII Informe Foessa*. https://www.foessa.es/viii-informe/capitulo3.

Asselin, O. & al. (2005): Access to urban resources as a spatial expression of social integration. In: Fonseca, L., Malheiros, J. (coords.) (2005). *Social integration and mobility: education, housing and health. IMISCOE Cluster B5 State of the Art Report*. Lisbon: CEG

_____ & al. (2006): Social Integration of Immigrants with Special Reference to the Local and Spatial Dimension, en R. Penninx & al., *The Dynamics of International Migration and Settlement in Europe. A State of the Art* (pp. 134-170). Amsterdam: Amsterdam University Press.

Augé, M. (1993): *Los "no lugares", espacios del anonimato: Una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.

Bayona, J. & López, A. (2011): Concentración, segregación y movilidad residencial de los extranjeros en Barcelona. *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, *57*(3): 381. https://doi.org/10.5565/rev/dag.234

Bell, W. (1954): A probability model for the measurement of ecological segregation. *American Sociological Review*, (32): 357-364.

Berger, P. L. & Luckmann, T. (1966): *The social con-struction of reality*. New York: Anchor.

Blumer, H. (1958): Race Prejudice as a Sense of Group Position. *The Pacific Sociological Review*, 1(1): 3-7. https://doi.org/10.2307/1388607

Bruquetas, M.& Moreno, F. J. & Walliser, A. (2005): La regeneración de barrios desfavorecidos. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, 67/2005, 1-68. https://www.fundacionalternativas.org/storage/laboratorio_documentos_archivos/xmlimport-jcBjc5.pdf

Cachón, L. (2002): La formación de la «España inmigrante»: Mercado y ciudadanía. *Reis*, (97): 95-126. https://doi.org/10.2307/40184366

Castells, M. (1991): El auge de la Ciudad Dual: teoría social y tendencias sociales. *Alfoz: Madrid, territorio, economía y sociedad*, (80): 89-103.

_____(1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Checa, F. & Arjona, A. (2006): *Segregación y condiciones residenciales de los inmigrantes africanos en Almería*, España. En Migraciones vol. 3 (3): 81-106 https://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/viewFile/2913/2696

_____(2007): Explanatory factors of the immigrant residential segregation in Almeria. *Revista Internacional de Sociología*, *LXV*(48), 173-200. https://doi.org/10.3989/ris.2007.i48.73

_____(2011): Segregación residencial de la población extranjera en Andalucía, España. *Papeles de Población*, (70): 28.

CIS (2017): *Actitudes hacia la inmigración*. Estudio CIS Nº 3190, CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas.

Duncan, B. & Duncan, O.D. (1955): Residential distribution and occupational stratification. *American Journal of Sociology,* 60 (5): 493-503.

_____ & Otis, D. (1965): *The negro population of Chicago: A study of residential Succession*, Chicago: University of Chicago Press.

Duncan, O.D.; Cuzzoert, R.P. & Duncan, B. (1961): *Statistical geography. Problems in analyzing areal data*. Illinois: The free press of Glencoe.

Eseverri, C. (2015): *Jóvenes en tierra de nadie. Hijos de inmigrantes en un barrio de la periferia de Madrid*. Madrid: CIS - Centro de Investigaciones Sociológicas.

Fromm, E. (1973): The Anatomy of Human Destructiveness, New York, 1973.

Fundación Foessa (Ed.) (2019): *VIII informe sobre exclusión y desarrollo social en España, 2019*. Fundación Foessa : Cáritas Española Editores.

Gadea, M. E. & De Castro, C. & Pedreño, A. & Moraes, N. (2015): Jornaleros inmigrantes en la agricultura murciana: Reflexiones sobre crisis, inmigración y empleo agrícola. *Migraciones. Publicación del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, (37):149-169. https://doi.org/10.14422/mig.i37.y2015.007

Garrocho, C., & Campos-Alanís, J. (2013): Réquiem por los indicadores no espaciales de segregación residencial. *Papeles de población*, 19(77): 269-300.

Giménez, C. (2007): La concentración residencial de la población extranjera en la ciudad de Madrid. *Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, serie informes, *9*.

González, C. & Álvarez, B. (2005): *Inmigrantes en el barrio. Un estudio cualitativo de opinión pública*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Observatorio Permanente de la Inmigración).

Harvey, D. (1973): *Social Justice and the City.* University of Georgia Press.

_____(2007): *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.

INE (2007): *Encuesta Nacional de Inmigrantes*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

____(2018): *Encuesta condiciones de vida*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística.

Leal, J. (2002): Segregación social y mercados de vivienda en las grandes ciudades. *Revista Española de Sociología*, (2): 59-75.

_____ & Alguacil, A. (2011): Vivienda e inmigración: Las condiciones y el comportamiento residencial de los inmigrantes en España. *Anuario CIDOB de la Inmigración*.

_____ & Domínguez, M. (2008): Transformaciones económicas y segregación social en Madrid. *Ciudad y Territorio*, XL (158): 703-725.

Malheiros, J. (2002): Ethni-cities: Residential Patterns in the Northern European and Mediterranean Metropolises - Implications for Policy Design. *International Journal of Population Geography*, 8 (2): 107-134

Marcuse, H. (2002): *One-dimensional man: Studies in the ideology of advanced industrial society*. Routledge.

Martínez, M. A. (2006): *Relaciones Vecinales e Inmigración en Madrid*. Madrid: Observatorio de las Migraciones y de la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid.

Martínez, A., & Leal, J. (2008): La segregación residencial, un indicador espacial confuso en la representación de la problemática residencial de los inmigrantes económicos: El caso de la Comunidad de Madrid. *ACE: Architecture, City and Environment*, año III (8): 39-52. https://doi.org/10.5821/ace.v3i8.2457

Martori, J. C. & Hoberg, K. (2004): Indicadores cuantitativos de segregación residencial. El caso de la población inmigrante en Barcelona. *Geo Crítica / Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. (8): 169.

_____ & Hoberg, K. & Surinach, J. (2006): Población inmigrante y espacio urbano: Indicadores de segregación y pautas de localización. *EURE (Santiago)*, 32(97): 49-62. https://doi.org/10.4067/S0250-71612006000300004

Massey, D. (1985): Ethnic Residential Segregation: A Theoretical Synthesis and Empirical Review. *Sociology and Social Research, (*69) 315-350

_____ & Denton, N. (1988): Residential segregation of blacks, hispanics, and asians by socioeconomic status and generation. *Social Science Quarterly*, 88(2): 797-817.

Moncusí, A. (2017): Espacios públicos, condición inmigrante, orden institucional y derecho a la ciudad. Reflexiones a propósito de Valencia. Ágora, 4(8): 73-92.

Muñoz, R., & Huete, M. Á. (2010): *Pautas de localización de la población inmigrante en la ciudad de Sevilla*. Fundación Pública Andaluza Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía, 28.

Park, R. (1952): *Human communities: The city and human ecology.* Glencoe, Ill: Free Press.

Pedreño, A. (1999): Construyendo la «huerta de Europa»: Trabajadores sin ciudadanía y nómadas permanentes en la agricultura murciana. *Migraciones*, (5): 87-120.

_____(2015): Asalariados inmigrantes en enclaves de agricultura intensiva: Crisis del sur de Europa y sostenibilidad social. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (131): 49-59.

Penninx R. & Berger M. & Kraal K. (Eds.) (2006): *The dynamics of international migration and settlement in europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Pettigrew, T. F. (1998): Intergroup contact theory. *Annual Review of Psychology*, (49): 65-85. https://doi.org/10.1146/annurev.psych.49.1.65

Riesman, D. & Denny, R. & Glazer, N. (1950): *The Lonely Crowd.* New Haven.

Sabatini, F. & Brain, I. (2008*): La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. EURE (Santiago),* 34(103), 5-26. https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612008000300001

Schnapper, D. (1998): *La relation à l'autre. Au coeur de la pensée sociologique*. Paris: Gallimard

Sassen, S. (1988): *The Mobility of Labor and Capital: A Study in International Investment and Labor Flow* (1.ª ed.). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511598296

_____ (1995): La ciudad global: Una introducción al concepto y su historia. *Brown Journal of World Affairs*, 11(2): 27-43.

Sempere, D. (2010): La migración magrebí en España. *Polígonos. Revista de Geografía*, (20): 71-90. https://doi.org/10.18002/pol.v0i20.551

Tammaru, T. & Marcińczak, S. & Van Ham, M. & Musterd, S. (Eds.). (2016): *Socio-economic segregation in european capital cities. East meets West.* Nueva York: Routledge

Torres, F. (Ed.). (2007): *Los nuevos vecinos de la mancomunidad del sureste: Los inmigrantes y su inserción en Torre Pacheco, Fuente Álamo y La Unión (Murcia)*. Murcia: Universidad de Murcia Servicio de publicaciones.

_____(2009): La inserción residencial de los inmigrantes en la costa mediterránea española. 1998-2007. Co-presencia residencial, segregación y contexto local. *AREAS. Revista Internacional de Ciencias Sociales*, (28): 73-87.

_____(2011): *La inserción de los inmigrantes. Luces y sombras de un proceso*. Madrid: Talasa.

_____ & Moncusí, A. (2015): Barrios de inmigrantes, dinámicas de vecindad y convivencia. Los casos de Russafa y Els Orriols (Valencia). En F. J. García, A. & Megías & J. Ortega (Eds.). *Actas del VIII Congreso sobre Migraciones Internacionales en España* (Granada, 16-18 de septiembre de 2015) (S11/3–S11/13). Granada: Instituto de Migraciones.

Van Kempen, R., & Özüekren, A. (1998): Ethnic Segregation in Cities: New Forms and Explanations in a Dynamic World. *Urban Studies*, 35 (10): 1631-1656. https://doi.org/10.1080/0042098984088

Vono-de-Vilhena, D. & Vidal-Coso, E. (2012): The impact of informal networks on labour mobility: Immigrants' first job in Spain. *Migration Letters*, 9 (3): 237-247. https://doi.org/10.33182/ml.v9i3.95

Wacquant, L. (2001): *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantia
_____(2004): Las dos caras de un gueto. La construcción de un concepto sociológico. *Renglones*, (56): 72-80.
_____(2013): *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.
White, J. (1983): The Measurement of Spatial Segregation. *American Journal of Sociology* (88): 1.008-1.018.
Zapata-Barrero, R. (2006): The Muslim community and Spanish tradition. *Multiculturalism, Muslims and citizenship: A European approach,* 143-161.

8. Listado de Acrónimos / Siglas

CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
ENI	Encuesta Nacional Inmigrantes
INE	Instituto Nacional de Estadística
ONGs	Organizaciones No gubernamentales
OSH	Obra Sindical del Hogar
PAU	Programa de Actuación Urbanística
POI	Población de Origen Inmigrante

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 641-664
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.7

CC BY-NC-ND

Regenerar las áreas militares enajenadas desde finales del siglo XX hasta la actualidad: el caso italiano

Federico Camerin

Investigador postdoctoral Margarita Salas
Universidad de Valladolid- Universidad Politécnica de Madrid. Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio-Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad (DUyOT-GIAU+S)

Resumen: El objetivo del texto es contextualizar las políticas de enajenación de las propiedades militares en Italia y argumentar las dificultades de la efectiva reutilización de estos bienes inmuebles. A través de específicos análisis de desk research, trabajo de campo y de archivo, se analiza críticamente la normativa proporcionada por los varios Gobiernos italianos en la materia entre finales del siglo XX hasta la actualidad, y, segundo, se examinan unos casos de estudios concretos para detectar la evolución de los mecanismos y de los problemas de actuación de las políticas de abandono-regeneración de los vacíos militares. No obstante, varias tentativas de acelerar el proceso de enajenación, los resultados de las políticas de enajenación han sido escasos en cuanto se han encontrado dificultades a la hora de implementarse en el planeamiento territorial y en la financiación de las obras de reconversión.

Palabras clave: Legislación; Políticas públicas; Ministerio de Defensa italiano; Abandono; Región de Véneto

Recibido: 24.03.2021; Revisado: 18.06.2021;
Correo electrónico: federico.camerin@uva.es
Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8659-3761

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

Federico Camerin ha realizado este trabajo en el marco del proyecto "La Regeneración Urbana como una nueva versión de los Programas de Renovación Urbana. Logros y fracasos". Este contrato está cofinanciado por el Ministerio de Universidades en el marco del Plan de recuperación, transformación y resiliencia, por la Unión Europea – NextGenerationEU y por la Universidad de Valladolid.

Regenerating former military sites from the late XX century onwards: the Italian case

Abstract: The work aims to understand the disposal policies of military-owned assets in Italy and to argue the difficulties of the effective reuse of these assets. Based on specific desk research, fieldwork and archival work, this study has two main focus. First, it critically analyses the regulations provided by the various Italian governments between the late 20th century and today. Second, it examines some case studies to detect the evolution of the mechanisms and the problems of implementation of the policies of abandonment-regeneration of military sites. Although several attempts to accelerate the disposal process, the results have been poor due to the difficulties encountered in the implementation of territorial planning and in the financing of conversion works.

Keywords: Legislation; Public policies; Italian Ministry of Defence ; Abandonment; Veneto Region

1. Introducción

En Italia, así como en otros países europeos, desde finales del siglo pasado se promueven iniciativas legislativas en materia de enajenación de las propiedades militares declaradas innecesarias para los fines del Ministerio de Defensa (Bicc, 1997; Brandis & al., 2005; Bagaeen & Clark, 2016; Clark, Marks & Bernard, 2020). A partir de las propuestas de Ley de 1972 y 1989 y de la promulgación del primer programa de enajenación de 1997, las medidas adoptadas se han ido caracterizando por una producción normativa impulsiva, aunque inconsistente. Además, a lo largo del tiempo, las diferentes leyes establecen y modifican mecanismos burocráticos y urbanísticos de los procedimientos de venta y reutilización, así como sus objetivos monetarios, integrando a menudo las tareas de los actores responsables de su gestión.

A través del análisis de las disposiciones normativas emanadas por el Gobierno italiano, de los informes de la "IV Comisión Defensa" de 1999 (Commissione IV Difesa, 1999)[1] y de la Corte dei Conti de 2003 y 2017[2], y de específicos trabajos de campo y de archivo en seis municipios de la Región de Véneto, se van a poner en relieve las características del largo período dedicado a la enajenación del patrimonio inmobiliario del Ministerio de Defensa[3]. Basándose en un análisis pormenorizado sobre la normativa (sección 2), se ponen en evidencia las vicisitudes de los casos de estudio (sección 3) con la finalidad de demostrar los aspectos más destacados del proceso de enajenación y reutilización de las propiedades militares en Italia.

2. El programa de enajenación de los bienes inmuebles del Ministerio de Defensa

2.1 Las propuestas de Leyes de 1972 y 1989 y la investigación de la "Comisión Cassese" de 1986

En Italia hay dos acontecimientos a partir de los cuales empieza el lento proceso de enajenación de las propiedades militares: los proyectos de Ley n.º. 148 de 6 de julio de 1972 y n. 1740 de 4 de mayo de 1989 que, sin embargo, no se convierten en Leyes.

La primera propuesta de Ley se promueve en 1972, bajo el título "Enajenación de propiedades militares y asignación de fondos para el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas" (Senato della Repubblica, 1972) y prevé el posible abandono

[1] La *Commissione IV Difesa* es un órgano de control estatal compuesto por los representantes políticos de los partidos italianos que se ocupa de todas las cuestiones que tienen que ver con el Ministerio de Defensa. El Parlamento encarga a esta Comisión la investigación y la evaluación del programa de enajenación de la Ley de Finanzas para 1997 para individuar los problemas de actuación y las posibles soluciones. La investigación se lleva a cabo entre el 13 de enero y el 27 de julio de 1997, a través de 12 sesiones en las cuales se interrogan 22 representantes de instituciones estatales y locales involucradas en este programa.

[2] La *Corte dei Conti* (http://www.corteconti.it/) es el órgano constitucional del Estado italiano con funciones de control y de jurisdicción.

[3] En este análisis hay una falta de datos accesibles sobre las características de los inmuebles militares (tamaño, ubicación, superficie construida, espacios abiertos, volúmenes, etc.) debido a cuestiones de secreto militar.

Edificios					Terrenos		
Residencial	No residencial	Terrenos adyacentes		Total	Equipados	No equipados	Total
		Residencial	No residencial				
Superficie (metros cuadrados)							
1.249.174*	112.098.645*	3.293.941	230.703.916	347.345.676	289.950.826	448.236.432	738.187.258
Valor (Liras/millones)							
1.062.204	6.709.475	/	/	7.771.679	9.891.159	1.097.679	10.988.838

FIG. 1/ **Elaboración de los datos de la Comisión Cassese sobre la consistencia del patrimonio del Ministerio de**

Fuente: Reelaboración propia a partir de CARRER (1988: 8-9) Defensa[5].

y subasta de 351 propiedades (221 del Ejército de Tierra, 85 de la Armada y 45 del Ejército del Aire) debido al estado vetusto de esos bienes, que ya en aquel entonces se clasifican como innecesarios o inadecuados.

Más de una década después, el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 15 de octubre de 1985 instituye la "Comisión de Investigación sobre el Patrimonio Inmobiliario Público", la llamada "Comisión Cassese" con la tarea de llevar a cabo una encuesta sobre los bienes inmuebles públicos (CASSESE, 1986). Dos años de trabajo llevan al primer censo, aunque aproximativo, del patrimonio inmobiliario público italiano (CARRER, 1988)[4]. La Comisión Cassese publica algunos datos sobre el patrimonio perteneciente al Ministerio de la Defensa, es decir, la suma de las superficies en metros cuadrados y su valor monetario, distinguiendo el patrimonio poseído entre edificaciones y terrenos (FIG. 1). Aun así, estos datos resultan inadecuados para entender la verdadera consistencia de las propiedades militares en Italia.

La segunda propuesta de Ley se introduce en el mayo de 1989, titulándose "Modernización y redistribución territorial de cuarteles e infraestructuras militares a través de un plan extraordinario de financiación decenal y subastas de inmuebles que ya son innecesarios para la Defensa". Éste resulta ser un texto más complejo con respeto al precedente, además de haberse planteado a través de un intenso debate (AA.VV., 1979; CHIAPPETTI, 1980; AA.VV., 1981; AA.VV, 1986, AA.VV, 1989). En la introducción a la propuesta (SENATO DELLA REPUBBLICA, 1989: 1-2) se afirma que, en base al nuevo papel de las Fuerzas Armadas en la sociedad civil en relación con el nuevo contexto geopolítico hacía el 2000, cabe reconsiderar la estructura del servicio militar y su distribución en el territorio nacional a través de un plan de modernización y redistribución de los asentamientos militares. Si por un lado se prioriza el reequilibrio de la distribución de las Fuerzas Armadas en el territorio, por el otro lado se considera igualmente importante el objetivo de liberar de la presencia militar los centros históricos de las ciudades capitales italianas y sus perímetros. Es decir, se trata de restituir suelos a las ciudades para fomentar nuevos equipamientos y obras para los ciudadanos, operaciones claramente obstaculizadas o impedidas por las limitaciones impuestas por los asentamientos militares.

Estos temas empiezan a tener una gran relevancia cultural y socioeconómica en la década de 1980, en cuanto la restitución de las áreas militares está vinculada al futuro de la programación y planificación urbana y territorial, que también puede incidir en la mejora de la calidad de vidas de millones de ciudadanos. De todos modos, en esta propuesta de Ley (SENATO DELLA REPUBBLICA, 1989: 2) se pone en relieve un potencial riesgo que puede afectar al proceso de restitución de las propiedades militares a los territorios de pertinencia, es decir, la falta de una disciplina general para regular simultáneamente la reutilización de áreas y asentamientos productivos obsoletos distribuidos dentro de las ciudades (sean almacenes, colegios, ferrovías, industrias, militares, etc.) (SECCHI & al., 1984; OLIVA, 1988). De hecho, en este texto, se pone en relieve una conciencia general de que la gestión y el control de los grandes procesos inmobiliarios en áreas urbanas y metropolitanas están regulados a través de la desregulación y que cabe poner freno a la expansión "extensiva" que caracteriza el proceso de transformación del territorio italiano

[4] Los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por la Comisión Cassese se publican en BIAGINI & COMOGLIO & TREBESCHI (1990) y AA.VV. (1992).

[5] Datos obtenidos por parte de la Comisión Cassese directamente del Ministerio de Defensa, cuyo valor remite a una evaluación de 1985.

de finales de 1980 (Campos Venuti & Oliva, 1993; Della Seta & Salzano, 1993). Y este es un riesgo que puede ocurrir también con las grandes propiedades militares, que a lo largo del siglo XX se han ido paulatinamente configurando como "lugares estratégicos" para la posible realización de nuevos proyectos urbanos.

La propuesta de Ley de 1989 promueve el abandono y enajenación de más de mil infraestructuras de las Fuerzas Armadas, por un total de unas 35.000 hectáreas[6], para incentivar su reconversión a uso civil (público o privado) según las previsiones de los instrumentos de planificación urbana de acuerdo con las Regiones, provincias y autoridades locales (artículo 1). Se trata de un programa decenal para el abandono, la permuta y la enajenación de los inmuebles al cual debe corresponder la modernización, relocalización y construcción de nuevos cuarteles (artículo 2). En particular, se prevé la publicación de un listado de propiedades "enajenables" y su comunicación a los municipios, provincias y regiones afectadas. Si estas administraciones territoriales tienen la intención de negociar el nuevo uso público de cada inmueble, tienen un período específico de 90 días dentro del cual enviar sus peticiones para la adquisición (artículo 7) o la permuta (artículo 8). El mismo artículo 8 ordena la concesión de préstamos por parte del banco Cassa depositi e prestiti para financiar los convenios entre los entes, por un total de hasta 1.500 mil millones de liras, correspondientes a 1.545.497.270 euros. Si los entes territoriales no tienen interés en negociar la reutilización de las propiedades inscritas en el plan, se prevé la puesta en el mercado de los inmuebles a actores privados a través de subasta (artículo 9). En cualquier caso, antes de la venta, se debe estipular un acuerdo entre el Ministerio de Defensa y los organismos públicos territoriales afectados por el abandono militar, cuya finalidad es la de determinar el nuevo uso de la propiedad, que sea conveniente para la Defensa, y al mismo tiempo coherente con las necesidades socio-económicas y urbanas del contexto de ubicación. Y, finalmente, los artículos 15 y 16 organizan la dotación financiera del programa entre 1989 y 1998 (Fig. 2), para un desembolso total de 2.500 mil millones de liras (2.575.828.784,21 euros).

2.2 Las Leyes de la década de 1990

La década de 1990 representa un momento clave en el proceso de aceleración de los procesos de privatización de los servicios públicos y la enajenación del patrimonio inmobiliario público del Estado italiano (Quarta, 2016: 617). En 1990 el documento de programación económica y financiera para el trienio 1991-1993 establece que el reequilibrio total de las cuentas públicas requiere una adaptación a las medidas ya adoptadas en otros países europeos, destinadas a acercar la presión fiscal al nivel de estos (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 1990). Por eso, una de las medidas a adoptar para la consolidación de las finanzas públicas es la enajenación de parte de la inmensa propiedad estatal y una profunda revisión de los procedimientos de gestión del patrimonio activo.

Aun así, no es hasta la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 (Parlamento italiano, 1996) que se inicia "oficialmente" la temporada de la enajenación del patrimonio inmobiliario de la Defensa. A partir de entonces, se fija una importante atención en los cuarteles y, en general, en las instalaciones militares construidas durante las décadas de desarrollo urbano de las ciudades de los siglos XIX y XX, consideradas potencialmente de alto valor económico.

Año	Dotación financiera del programa (liras al 1989)	Dotación financiera del programa (euros actualizados)
1989	50.000.000.000	51.516.575,68
1990	200.000.000.000	19.418.779,41
1991	290.000.000.000	264.648.008,80
1992-1998	280.000.000.000 (cada año)	242.362.893,60
Total	2.500.000.000.000	2.575.828.784,21

Fig. 2/ **Dotación financiera del programa de enajenación de 1989**

Fuente: Reelaboración propia a partir de Senato della Repubblica (1989: 12).

[6] Si bien la propuesta de Ley de 1972 fue acompañada por un inventario de los bienes a enajenar, la propuesta de Ley de 1989 no se ha emitido con un inventario público de estas mil infraestructuras a enajenar.

El enfoque de la Ley nº. 662/1996 no pone en primer lugar la necesidad de enajenar las propiedades militares para reducir la deuda pública, sino de proveer recursos financieros para el proceso de modernización, profesionalización, racionalización y reestructuración del Ministerio de Defensa. Esta normativa encomienda un papel decisivo fundamental sobre la futura utilización del patrimonio militar para abandonar a los actores territoriales (a nivel regional, provincial y local), los cuales, de manera conjunta con las administraciones estatales involucradas, deben propulsar las operaciones de cambio de uso de las grandes propiedades militares, una fase a la cual debería seguir una potencial subasta. Este planteamiento de la cuestión, evidenciado por la Corte dei Conti (2017: 18), impone nuevas responsabilidades a los actores públicos implicados sobre una pluralidad de intereses en relación con la mejor utilización de los bienes, teniendo en cuenta sus características, el contexto de su ubicación y los intereses públicos, privados, sociales y económicos involucrados. Esto requiere decisiones transparentes y participativas para no generar conflictos que ocurren en torno a los procesos de enajenación y de transformación urbana. En ausencia de tales condiciones, la gran parte de los proyectos permanecerán sin actuación, alcanzando objetivos insatisfactorios con respecto a las expectativas.

El artículo 3, párrafo 112 de la Ley nº. 662/1996 prevé la puesta en marcha de un programa de enajenación de bienes inmuebles para reorganizar y financiar la gestión del patrimonio inmobiliario de las Fuerzas Armadas a través de la identificación de las propiedades enajenables por Decreto del Presidente del Consejo de Ministros (DPCM) en base a la propuesta del Ministro de Defensa. En cuanto a los procedimientos, el mismo artículo 3 de la Ley nº. 622/1996 establece lo siguiente:

- la gestión de los bienes militares (que incluye acciones como la enajenación, la permuta y la "valorización"[7]) se puede llevar a cabo a través de la asignación a empresas con accionariado mayoritariamente público en el sector inmobiliario, simplificando los procedimientos que se remontan a la Ley nº. 783/1908 y en su reglamento de aplicación nº. 454/1909 (y modificaciones posteriores);
- llevar a cabo los "acuerdos de programa" para la valorización o la permuta de las propiedades militares según las disposiciones del artículo 27 de la Ley nº. 142/1990 (párrafo 112, letra b)[8].

Además, el artículo 3, párrafo 113, de la Ley nº. 662/1996 otorga a las autoridades territoriales locales la posibilidad de ejercer el llamado "derecho de prioridad" en el caso de que estén interesadas a adquirir las propiedades militares. El párrafo 114 del mismo artículo estipula finalmente que los inmuebles militares ubicados en regiones con estatus especial[9] tienen un procedimiento distinto (Fig. 3).



Fig. 3/ **Ejemplo de cuartel abandonado en la Región con estatus especial Friul-Venecia Julia. El cuartel Sbaiz de Visco, provincia de Udine.**

Fuente: Fotografía de Federico Camerin (2021)

La disciplina planteada en 1996 permanece unificada y coherente hasta 2003, siguiendo conceptualmente el esquema "cambio de destinación de uso-enajenación-venta" de los bienes militares (a través de la asignación de esta tarea a empresas con accionariado mayoritariamente público). Este marco normativo se compone por cuatro leyes: primero, el artículo 3, párrafos 112 y 113 de la Ley nº. 662/1996; segundo, los artículos 32 y 44 de la Ley nº. 448/1998; tercero, el artículo 4, párrafo 11 de la Ley nº. 448/1999; y, finalmente, el artículo 43, párrafos 7, 8, 9 y 10 de la Ley 388/2000:

[7] En italiano "*valorizzazione*". Esta operación permite el aumento del atractivo de las propiedades en el mercado inmobiliario a través del cambio de uso, la definición de los volúmenes edificables y de la cuantía de áreas que se pondrán a disposición de las administraciones locales para la realización de equipamientos. Esta operación también significa acelerar los tiempos necesarios para que los posibles compradores obtengan el permiso de construcción, reduciéndose a unos pocos meses.

[8] El acuerdo de programa prevé un mecanismo de incentivación: a las entidades locales se puede reconocer una cuota no superior al 20 por ciento del valor de un inmueble como resultado de la valoración, utilizable como descuento en el precio de adquisición de otros inmuebles incluidos en el acuerdo y/o para obras de manutención y recalificación urbana.

[9] Cerdeña, Friul-Venecia Julia, Sicilia, Trentino-Alto Adigio y Valle de Aosta.

- el artículo 32 de la Ley nº. 448/1998 establece que los inmuebles de la Defensa deben ser sometidos a la disciplina de los bienes del Dominio del Estado que presentan un interés histórico-artístico para garantizar una propiedad pública (en general en manos de los Ayuntamientos) y un uso público en consonancia con el valor cultural del inmueble. El artículo 44 disciplina la continuación del programa de enajenación en conformidad con las disposiciones del artículo 3, párrafo 112, de la Ley 662/1996, introduciendo algunos cambios respecto al procedimiento de enajenación y redistribución de los recursos derivados de la enajenación. El párrafo 3 del artículo 44 otorga el derecho de prioridad[10] a los Ayuntamientos, Regiones y Provincias en cuyo territorio se encuentran los bienes militares. En seguida, el párrafo 4 define la asignación de los ingresos resultantes de las enajenaciones (por un total de 1.400 mil millones de liras[11], hoy día unos 986.949.134,16 de euros) para poner en marcha la profesionalización de las Fuerzas Armadas (Commissione IV Difesa, 1997);

- la Ley nº. 448/1999 modifica e integra al artículo 44, apartado 3 de la Ley nº. 448/1998 en cuanto se establece que el arco temporal concedido a los entes territoriales para ejercer el derecho de prioridad se acorta de 3 meses a 45 días desde su notificación. Los entes territoriales, en el momento de la adquisición de los bienes de la Defensa, deben garantizar la destinación de uso público para al menos 30 años;

- el artículo 43, párrafos 7-11, 14, 16 y 17, de la Ley nº. 388 de 23 de diciembre de 2000 contiene disposiciones sobre la enajenación de las propiedades de la Defensa. En particular, el párrafo 8 inserta el párrafo 1-bis en el artículo 44 de la Ley nº. 448 de 1998, estableciendo la introducción de un nuevo procedimiento para la identificación de los activos enajenables, que puede utilizarse como alternativa a reglas generales descritas en las dos Leyes antecedentes. De hecho, se establece que la enajenación (y la estimación del valor monetario) se puede realizar a través de un organismo llamado conferenza dei servizi (conferencias de servicios)[12] compuesto por los representantes del Ministerio de Defensa y de las administraciones públicas e territoriales interesadas. En una óptica de simplificación de los procedimientos, el párrafo 9 establece que el Ministerio de Defensa puede enajenar activos que estén incluidos o no en el procedimiento de la Ley nº. 662/1996 a través de una negociación con operadores privados solamente en el caso en que el valor sea inferior a 200.000 euros. Finalmente, el párrafo 14 prevé el derecho del Ministerio de Defensa a contratar una empresa de participación estatal para realizar las actividades de enajenación.

2.3 La actuación de las previsiones legislativas

El DPCM de 11 de agosto de 1997 actúa las previsiones de la Ley nº. 662/1996 (Ministero della Difesa, 1999). Este decreto contiene una lista de 302 inmuebles, definidos "potencialmente enajenables", por un valor presunto de un billón de liras (aproximadamente 720 millones de euros), distribuidos en todo el territorio nacional (excluidas las Regiones con estatus especial). Resulta que, de los 302 bienes, 238 ya no se utilizan en aquella época y, por lo tanto, se consideran inmediatamente enajenables, mientras que los otros 64 inmuebles se caracterizan por dos situaciones. Primero, algunos ya resultan incluidos en anteriores negociaciones con las administraciones locales. Segundo, otras áreas militares se siguen utilizando por parte de las Fuerzas Armadas aunque clasificándose como instalaciones "innecesarias". En este contexto hay que subrayar la eventual presencia de edificios que puede que presenten vínculos culturales dentro de los recintos militares, así que para esta casuística se debe incluir el Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales. La participación de este organismo estatal tiene lugar a través de un informe enviado al Ministerio de Defensa con un listado de bienes con algún nivel de protección[13]. De los 302 bienes

[10] Para ejercerse dentro de los tres meses posteriores a la notificación de la determinación del valor monetario de la propiedad por parte del Ministerio de Defensa.

[11] Para entregar al Ministerio de Hacienda, que en seguida se va a ocupar de la reasignación al Ministerio de Defensa.

[12] La *conferenza dei servizi* es un mecanismo disciplinado por los artículos 14, 14 bis, 14 ter, 14 quater y 14 quinquies de la Ley nº. 241 del 1990. Su finalidad es agilizar las decisiones que implican una multiplicidad de intereses y, en consecuencia, una pluralidad de estructuras administrativas (por ejemplo, Ayuntamientos, Regiones, Provincias, Ministerios, Universidades, Fuerzas Armadas, etc.). La conferencia de servicios es, por tanto, una herramienta útil para promover una toma de decisión mediante la participación simultánea de las distintas administraciones, cada una en su competencia.

[13] Primero, de manera provisional, con el informe A12455 de 19 de mayo de 1999 y, posteriormente, con el definitivo informe 4294 de 9 de agosto de 1999 (Corte dei Conti, 2003: 24). Según el entonces Vicejefe de Defensa Gianfranco Ottogalli (Commissione IV Difesa, 1999: 14), «por lo que merece a los vínculos, que han sido para nosotros una fuente de preocupación, intentaremos mejorar las relaciones sobre todo para obtener una respuesta rápida por parte del Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales».

inmuebles de la lista del Ministerio de Defensa, se reconoce un nivel de protección a 106 de ellos, en conformidad con la Ley nº. 1089 de 1939. Por lo tanto, antes de ser declarados enajenables, se debe realizar un procedimiento especial para la autorización a la enajenación. De los 106 inmuebles, 34 resultan formalmente protegidos y 72 evaluados de interés histórico-artístico. De todas formas, los restantes 196 no tienen ningún tipo de valor histórico-artístico y resultan inmediatamente enajenables.

Tras una evaluación actualizada de las necesidades estructurales y de infraestructura de las Fuerzas Armadas en base al informe del Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales, se necesitan adoptar dos decretos más:

- el DPCM de 12 de septiembre de 2000 (Presidente del Consiglio dei Ministri, 2000) añade a la lista de 1997 otros 20 inmuebles, 11 para la permuta y 9 para la venta;
- el DPCM de 12 de enero de 2002 (Presidente del Consiglio dei Ministri, 2002) excluye del programa de enajenación 10 propiedades (Fig. 4), modificándose además el nombre de cuatro propiedades incluidas en el programa.



Fig. 4/ **El antiguo hospital militar de Piacenza, uno de los 10 sitios militares excluido del programa de enajenación de 1997 por parte del DPCM de 12 de enero de 2002.**

Fuente: Fotografía de Federico Camerin (2017)

Otra cuestión más, en relación a las previsiones del artículo 3 de la Ley nº. 622/1996, se refiere a la "empresa con capital predominantemente público, con una cualificación profesional particular y experiencia comercial en el sector inmobiliario, a la cual corresponde la tarea de administrar el programa de enajenación de bienes inmuebles de la Defensa" (Corte dei Conti, 2003: 17). El 23 de enero de 1998 tiene lugar la licitación para la selección de la empresa, resultando ganadora la sociedad "CONSAP - Distribuidora de Servicios Públicos de Seguros – SpA". El acuerdo entre el Ministerio de Defensa y la CONSAP n. 1197 de 6 de marzo de 1998 se prorroga, con modificaciones y adiciones, hasta el 2 de marzo de 2002, incluso con ulterior prorroga hasta el 31 de diciembre de 2003[14].

2.4 Los problemas para la actuación del programa de enajenación

El objetivo principal de la fase normativa 1997-2003 es predominantemente financiero. A lo largo de este período se afirman varias veces que la intención del programa de enajenación es encontrar recursos financieros para 1.400 mil millones de liras debido a los recortes aplicados al presupuesto de la Defensa a partir de 1989 para poner en marcha un nuevo modelo de defensa[15]. Según los debates en sede parlamentaria (Commissione IV Difesa, 1999: 26, 31, 82 y 84), la previsión de ingresar esta cifra parece demasiado optimista, debido a la dificultad de interacción entre los niveles estatales (Ministerios de Defensa, de las Finanzas, de Hacienda, del Interior, de Bienes y Actividades Culturales) y entre el nivel estatal y territorial (Regiones, Provincias, Ayuntamientos), además de encontrarse en una situación difícil por la recesión del mercado inmobiliario italiano de la década de 1990 (Baldinelli, Gangeri & Leandri, 1998). Éste es el contexto en que se desarrolla el programa, influyendo definitivamente en las decisiones sobre el futuro de partes importantes del territorio italiano. Incluso en este escenario se establecen los precios de venta de los activos militares, cuya evaluación se remite prevalentemente a la lógica del mercado inmobiliario, que pueden subir debido a la concurrencia, o bajar si los compradores no están dispuestos a pagar la cuota prefijada (Commissione IV Difesa, 1999: 29). En la actuación del programa surgen dos tipos de conflictos, que llevan irremediablemente al retraso de la puesta en marcha de las operaciones para la venta de las propiedades militares. Primero, la relación entre los niveles estatales y niveles estatales-locales en la gestión de los procesos y, segundo, el interés histórico-artístico de los inmuebles.

[14] El resultado de la licitación se recurre por parte de otras sociedades al Tribunal Administrativo Regional de Lacio y el resultado inicial se confirma solamente el 1 de junio de 1998.

[15] En 1999 se supone que el esfuerzo económico total para la revisión y renovación del Ministerio de Defensa se acerca a los 9 billones cada año, frente a los 5,5 billones efectivamente otorgados (Commissione IV Difesa, 1999: 87).

2.4.1 Conflictos entre administraciones y entre Leyes

Por lo que respecta a las relaciones del Ministerio de Defensa con las entidades locales, frente a las previsiones normativas de la Ley de Finanzas de 1996, el año siguiente se aprueba una Ley que complica la cuestión de la asignación de las instalaciones militares a las administraciones locales. Se trata del artículo 17, apartado 65, de la Ley nº. 127/1997[16] sobre la transferencia a título gratuito a las autoridades locales de edificios militares que han estado sin efectivo uso durante al menos diez años. Si bien se prevé que a este procedimiento se excluyan los bienes ya insertados en el programa de la Ley nº. 622/1996, algunas entidades locales consideran legítimo adquirir las propiedades militares que se localizan en sus territorios de forma gratuita o, al menos, a un precio muy reducido. Este potencial superposición normativa lleva a un intercambio de correspondencia entre la sociedad CONSAP y las administraciones locales, requiriendo incluso la participación del Ministerio de Defensa e del Colegio de Abogados del Estado.

Otro elemento de inercia remite a una cuestión previa a la introducción de la Ley de Finanzas de 1997: se trata de la concesión en uso de varias propiedades, no siempre mediante actos formales, a las administraciones locales, que hasta 1997 han llevado a cabo acciones de mantenimiento o mejora sobre las instalaciones militares. En estos casos, las administraciones concesionarias consideran tener derecho a comprar el inmueble a precio reducido según los gastos incurridos. Frente a esta situación, los municipios a menudo operan el cambio de destinación de uso de las propiedades militares en los instrumentos urbanísticos (asignándole un uso público, en la forma de equipamientos y espacios verdes[17]), disminuyendo el valor económico y las posibles ganancias esperadas por el programa de enajenación.

La introducción del "derecho de prioridad" a las administraciones locales por parte de la Ley nº. 448/1998 para simplificar la gestión administrativa de la enajenación, reducir el número de inmuebles para subastar y el tiempo para firmar el contrato de asignación a las entidades locales implica que las autoridades locales actúen de dos diferentes formas. Primero, puede que se desinteresen de este derecho, limitándose a señalar un interés general en la adquisición, solicitar aclaraciones, proponer reuniones para acordar modalidades particulares o incluso para tratar el precio de venta. Segundo, los ayuntamientos ejercen el derecho de prioridad, aunque señalando que están todavía pendientes de la asignación de financiación pública, sea a través de la concesión de préstamos, sea de contribuciones estatales o regionales. Ambos casos contribuyen a determinar un estado de incertidumbre con respecto a la definición del proceso para aplicar el derecho de prioridad, además de implicar un considerable alargamiento de los tiempos de actuación de la asignación de las instalaciones militares a las autoridades locales. Otros problemas surgen cuando una administración estatal se interesa por el patrimonio militar. Es el caso del Ministerio del Interior que se encuentra en una situación similar de recorte a su posibilidad de gasto para renovar y adquirir inmuebles. Primero, el mismo departamento debería esperar las decisiones de las administraciones locales sobre el futuro de los patrimonios militares y, segundo, pagar una suma de dinero para apropiarse de inmuebles ya de propiedad estatal aptos satisfacer las exigencias del Departamento de Bomberos, fase a la cual debe seguir las obras de reconversión a expensas del mismo organismo estatal[18].

La posibilidad de convocar conferencias de servicios para establecer el precio de venta de las propiedades del Ministerio de Defensa a cuya adquisición estén interesadas las administraciones públicas (Ley de Finanzas de 2001) crea dos problemas que alargan los tiempos de enajenación. Primero, las administraciones locales, aunque interesadas en la compra, en lugar de ejercer el derecho de prioridad al precio establecido antes de 2001, en seguida proponen reunir una conferencia de servicios para tratar el precio. Segundo, a pesar de haber ejercido su derecho de prioridad antes de 2001, una vez aprobada la Ley de Finanzas de 2001, los entes

[16] Con título "Medidas urgentes para racionalizar la actividad administrativa y los procedimientos de decisión y control". Se trata de la Ley conocida como "Ley Bassanini".

[17] Es el caso de la fortificación "Ardeatina" en Roma. Después del abandono por parte de los militares en 1946 y de su desecho en 1961, en 1982 el área se concede al Ayuntamiento. El Plan de Ordenación cambia su uso (50.000 m^2 a destinación a verde público para ceder en propiedad a la autoridad local y 25.000 m^2 para almacenes, oficinas, etc., cuya venta garantizaría un ingreso para el Estado de 20 mil millones de liras). Sin embargo, no se recaudan los ingresos esperados porqué se realiza solamente el parque público a principios de 2000.

[18] El Ministerio del Interior se interesa a 11 inmuebles, obteniendo tres de ellos de forma gratuita, mientras los otros o se ceden a las administvraciones locales o el procedimiento se queda en una fase de estanco, debido al conflicto de interés entre los actores interesados a la adquisición (Commissione IV Difesa, 1999: 101-106).

locales solicitan la rediscusión de los términos de la venta a través de la conferencia de servicios, a pesar de los compromisos anteriormente establecidos. A los Ayuntamientos que solicitan la aplicación de la conferencia de servicios, no obstante ya haber ejercido el derecho de prioridad, se les aclara que las disposiciones de la Ley de Finanzas de 2001 no se aplican a los bienes incluidos en los DPCM ya emitidos, para los cuales ya están definidos los procedimientos preparatorios para la venta. Estas vicisitudes, en suma, contribuyen a extender los tiempos para la venta y la sucesiva reconversión.

2.4.2 El interés histórico-artístico de los inmuebles militares

La libre venta de los inmuebles insertados en el programa de enajenación no puede ser llevada a cabo si presentan vínculos culturales de conformidad con la Ley nº. 1089/1939[19]. El artículo 24 de esta Ley también establece expresamente que el Ministro de Bienes y Actividades Culturales puede autorizar la enajenación de un inmueble siempre que no comprometa su preservación arquitectónica y carácter público. La Ley nº. 662/1996, artículo 3, párrafo 112, letra a), establece que la enajenación de bienes se puede realizar llevando a cabo una excepción normativa con respecto a la Ley nº. 783/1908 (Normativa nazionale, 1908), al reglamento emitido con Real Decreto n. 454/1909 (Normativa nazionale, 1909)[20] y al artículo 23 de la Ley nº. 1089/1939. Sin embargo, el 1 de abril de 1999, el Ministro de Bienes y Actividades Culturales bloquea la venta de muchas de las propiedades incluidas en el DPCM de 11 de agosto de 1997, reconociendo a éstas un interés histórico y artístico. Asimismo, solamente el 19 de mayo de 1999 dicho Ministerio envía oficialmente a los militares de la lista de edificios sujetos a restricciones (Commissione IV Difesa, 1999: 27, 116-128)[21]. El Ministerio de Bienes Culturales vincula, en base a la Ley 1089/39, 104 propiedades, por un valor total de alrededor de 450 mil millones de liras (acerca de 312 millones de euro), por lo que su venta está sujeta a la autorización del Ministerio. Éste último, en lugar de emitir un Reglamento específico antes de diciembre de 1999, lo aprueba solamente a través del Decreto del Presidente de la República Italiana n. 283 de 12 de septiembre de 2000 (Presidente della Repubblica, 2000). Como señalado por la Corte dei Conti (2003: 27)[22], la emisión tardía del Reglamento determina un estado de incertidumbre que se difunde cada vez más. Substancialmente eso lleva a la suspensión de la fase de venta hasta que no se introduzcan elementos más confiables sobre los procedimientos. Este retraso lleva también a una serie de elementos negativos en las diversas etapas de la venta:

- solicitudes urgentes y reiteradas de compradores que ya tienen firmado el contrato preliminar de venta a la espera del documento definitivo para proceder a la adquisición de la propiedad;
- la firma de los contratos preliminares está pendiente de la petición por parte de los eventuales compradores, incluso los entes locales, de saber cuándo, y a qué condiciones, el Ministro de Bienes y Actividades Culturales proporcionaría la autorización requerida para los bienes protegidos.

Frente a la aprobación del Reglamento en septiembre de 2000, comienzan, finalmente, los procedimientos para obtener las autorizaciones de venta. Sin embargo, el mismo informe de la Corte dei Conti (2003: 27) nota otros elementos negativos. Primero, las 104 propiedades protegidas parecen no tener todas las características aptas para ser preservadas[23]. Segundo, el procedimiento para obtener la autorización a la

[19] Según el artículo 23 de la Ley 1089/39, los bienes citados por los artículos 1 y 2 (respectivamente que tienen un interés artístico, histórico, arqueológico u etnográfico, y los bienes de relevante historia política, militar, de la literatura, del arte y de la cultura en general), son inalienables en cuanto pertenecen al Estado u otro organismo o institución pública (Normativa nazionale, 1939).

[20] Estas disposiciones de 1908 y 1909 establecen la prohibición de venta de las propiedades públicas a un sujeto privado.

[21] La situación más emblemática objeto de debate es la de *Forte Marghera* en Venecia. Si bien la antigua fortificación está sujeta a un régimen de protección y su precio de venta se evalúa en 23 mil millones de liras, su estado de conservación es muy precario. Debido a su vínculo cultural, el Ayuntamiento no puede acceder a la financiación europea de 8 mil millones otorgada por parte del programa CONVER para su rehabilitación (Commissione IV Difesa, 1999: 110).

[22] Además, se señala que varias subastas se quedan desiertas en cuanto las propiedades se consideran poco rentables para emprender operaciones de tipo inmobiliario.

[23] Entre éstas se encuentran numerosos campos de tiro, almacenes, edificios sin ningún valor artístico particular, para los cuales la restricción de tipo cultural parece ser asignada debido solamente a su antigüedad. La interpretación extremamente rigurosa de la normativa conlleva a una "híper-evaluación" de determinados aspectos históricos, arqueológicos o paisajísticos de las instalaciones militares (Commissione IV Difesa, 1999: 43). Además, existe una preocupación referida al considerable tiempo requerido para el saneamiento de ciertas propiedades destinadas a depósitos de combustibles y municiones, además de la falta de información sobre este aspecto y sobre las características de otras instalaciones (Commissione IV Difesa, 1998).

venta parece ser muy complicado, incluso los tiempos requeridos para la concesión de la autorización parecen ser muy extensos. Tercero, algunas entidades locales, después de declarar su interés a la compra, luego no confirman su solicitud debido a las restricciones establecidas para llevar a cabo las operaciones de reconversión de los bienes protegidos. Una posible solución para equilibrar los intereses públicos en juego (enajenación, conservación y transformación urbana y territorial) puede ser la concesión de los derechos de uso a una colaboración público-privada (Corte dei Conti, 2003: 29).

2.4.3 Cuestiones abiertas e irresueltas en la gestión del programa de enajenación

Todas estas cuestiones afectan significativamente a la actuación del programa, retrasando la firma de los contratos preliminares y definitivos de venta: el tiempo promedio necesario para firmar un contrato definitivo de compraventa es de 26 meses (Corte dei Conti, 2003: 40)[24]. Este retraso, además de posponer el logro de ingresos al presupuesto del Ministerio de Defensa, también implica ulteriores cargos por la Administración militar para el mantenimiento y vigilancia de los edificios hasta su entrega a los compradores. La entrega de los activos enajenados, sin embargo, solo puede tener lugar después de que el Tribunal registre los decretos que aprueban la relativa venta y permuta. Para evitar la ocurrencia de las vicisitudes de gestión antes mencionadas, la Corte dei Conti (2003: 40) subraya la necesidad de un esfuerzo de todas las Administraciones involucradas para que se abrevien los tiempos de la fase de subscripción de los contratos.

En el programa de enajenación de 1997 se observa esencialmente una escasa "responsabilización" por parte de los entes estatales y locales en conciliar los distintos intereses en juego y una insuficiente participación activa de Ayuntamientos, Provincias y Regiones en dicho programa. No cabe duda que en este contexto hay una carencia de visión, consenso y colaboración político interinstitucional a nivel territorial[25] sobre la modalidad de gestión de los procesos de venta y reutilización en conexión con los escenarios de desarrollo urbano y territorial para aprobar/modificar los instrumentos de planificación urbana a través de los acuerdos de programa[26]. Específicamente, por lo que merece a los entes locales, una participación eficaz al programa debería implicar la toma de conciencia sobre las reales necesidades del territorio y, como consecuencia, la definición clara de las nuevas destinaciones de uso de los patrimonios de la Defensa. No obstante, el objetivo prioritario de la normativa es financiar la modernización del Ministerio de Defensa (desplazando, en segundo lugar, las problemáticas de carácter urbanístico y territorial), la cifra a recaudar, 1.400 mil millones de liras[27], es una cantidad definitivamente distorsionada con respeto al valor monetario de los bienes militares y a aquello que adquiriría una vez explotado en el mercado inmobiliario[28]. Además, los entes territoriales rechazan el pago de un precio comercial, derivado de una estimación de mercado libre y competitivo, de bienes públicos que deberían ser reutilizados para enfrentarse a las necesidades de una comunidad (Stanghellini, 2003). Esta inercia se intenta resolver a través del reconocimiento a las autoridades locales del derecho de prioridad y de una cuota no superior al 20 por ciento del valor de propiedad debido a los resultados de la operación de valoración. Otro elemento negativo es el cumplimento de los plazos de los procedimientos administrativos, como aquello relativo a la inscripción de las superficies militares en el catastro inmobiliario por parte de la misma Administración estatal[29].

[24] En cuanto trascurren aproximadamente 4 meses entre la fecha de adjudicación de la propiedad y la fecha de la firma del contrato preliminar de compra, 17 meses entre la fecha de la firma del contrato de venta preliminar y la estipulación del contrato de venta definitivo y 5 meses entre la fecha de estipulación del contrato definitivo y la del decreto de aprobación del mismo.

[25] La Commissione IV Difesa (1999: 203-205) sugiere la implicación de Provincias y Regiones en las operaciones de adquisición de los bienes: resulta difícil que los Ayuntamientos de pequeño tamaño puedan adquirir inmuebles de gran tamaño sin la imprescindible ayuda (económica y técnica) por parte de los niveles territoriales superiores.

[26] En la Región de Véneto, a modo de ejemplo, el proceso de aprobación de los documentos de gobierno de territorio tiene una duración de entre 24 y 36 meses (Commissione IV Difesa, 1999: 32).

[27] La atribución del valor de venta primero al Ministerio de Hacienda y, en seguida a la Defensa se constituye como elemento conflictual entre los dos Departamentos (Commissione IV Difesa, 1999: 146).

[28] Debido a la escasa calidad de numerosos inmuebles incluidos en el programa, el valor de venta final es inferior a la cifra establecida: para alcanzar tal suma se necesitaría de un segundo Decreto del PCM que incluya otros inmuebles de la Defensa (Commissione IV Difesa, 1999: 145).

[29] Debido a la carencia de profesionales aptos para realizar esta tarea, se intenta delegar esta tarea a expertos externos, aunque el órgano de control estatal no lo permite en cuando no se prevé en la normativa (Commissione IV Difesa, 1999: 80).

Resalta que el mismo Ministerio de Defensa considera su implicación en el programa de enajenación como una actividad institucional nueva y laboriosa y tal vez inadecuada a su labor. Es decir, este Ministerio posee una capacidad inadecuada para gestionar este programa, así que su implementación ha podido valerse, en primer lugar, de nuevas estructuras creadas dentro del Ministerio de Defensa[30] (Commissione IV Difesa, 1999: 6) y, en segundo lugar, de expertos externos (la CONSAP).

Una cuestión abierta en la gestión de los activos de la Defensa, y del sector público en general, es la propiedad de los bienes, por lo cual a menudo la sede de los organismos estatales está en inmuebles que no son de su propiedad, pagando un alquiler a otros actores públicos o privados. Generalmente, no se actúa el principio según el cual "cada institución debería asentarse en sus propiedades" (Commissione IV Difesa, 1999: 130) y eso supone un gasto inútil en cuanto existen edificios en estado de abandono y degradación aptos para poner en marcha operaciones de racionalización del sector público.

2.5 Los resultados y la herencia del programa de enajenación de 1997

Según la Corte dei Conti (2017: 30), las ganancias derivadas de la venta del patrimonio militar entre 1997 y 2017 es de 205.473.524,23 euros, de los cuales 156.318.818 euros derivados de la Ley nº. 662/1996[31] (al neto de la retribución a la sociedad CONSAP) y 49.154.706,24 millones de euros de tres inmuebles contenidos en el DPCM de 12 de septiembre de 2000. Sin embargo, en estos datos no se cuentan las operaciones planteadas y realizadas en paralelo al programa de enajenación, como las ventas a actores públicos o privados[32], protocolos de colaboración interinstitucional y/o acuerdos de programa de finales de los Noventa y comienzo de 2000[33].

Para resolver los conflictos de competencias, sobrepasar la burocracia, acelerar los tiempos de puesta en marcha de las operaciones inmobiliarias, así como evitar el despilfarro de gastos de la Defensa, a principios de 2000 se predisponen unas soluciones que miran a la desregulación de los procedimientos administrativos y urbanísticos, intentando poner en marcha de cualquier manera la enajenación. Primero, una solución planteada por la Commissione IV Difesa en julio de 1999, e incluida en la normativa solamente a partir de 2011, es la constitución de "Fondos de inversión inmobiliaria", "sociedades anónimas de gestión inmobiliarias" y la introducción del mecanismo del "project financing". Estos instrumentos representan una solución clave para desencadenar la definitiva privatización de los espacios militares, cuya actuación depende de una apropiada estrategia inmobiliaria para la creación de la plusvalía monetaria del patrimonio militar a través de grandes proyectos urbanos (Camerin & Gastaldi, 2018). Sin embargo, según la Commissione IV Difesa (1999: 140-141), un enfoque similar, dirigido a la cesión de los bienes a los entes locales a la cual seguiría a la venta a sujetos privado, presenta sus riesgos, sobre todo en la modalidad de intervención en la ciudad basada en la gestión de bienes que presentan determinados valores históricos, artísticos e incluso ambientales. En particular, con la atribución de una cuota no superior al 20% de la ganancia derivada de la valorización de los bienes militares, los Ayuntamientos pueden verse incentivados a plantear operaciones especulativas para ingresar más dinero de la venta. Segundo, en 1999 hay una cierta conciencia de que el programa se puede ver afectado por la inminente reforma del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta renovación prevé la introducción de una agencia ad hoc, encargada de la gestión de todo el dominio público estatal, cuya tarea se supone sea similar a la de una sociedad de gestión inmobiliaria, que se ocupa de comprar, vender, valorizar, y recaudar

[30] A nivel central, territorial y periférico. A través del documento n.141/3427/46653 de 27 de octubre de 1997 se constituye una nueva unidad especial central ("Oficina especial enajenación") para gestión del proceso dentro de la "Dirección general de obras y dominio" de la Defensa ("Geniodife"). A ésta se añaden los organismos territoriales y periféricos que dependen directamente de Geniodife (departamentos de infraestructura del Ejército, director de obras de la Marina, divisiones operativas de las infraestructuras aeronáuticas) y, finalmente, los órganos ejecutivos del Genio militar.

[31] Es decir, de la venta de 167 inmuebles y la permuta de 19.

[32] Como en el caso del cuartel Montello de Roma, cedido al Ministerio de los Bienes y Actividades Culturales y sucesivamente transformado en el museo MAXXI (Pezzini, 2016).

[33] Por ejemplo, el protocolo de 4 de enero de 2001 entre Ministerio de Defensa y el Ayuntamiento de Roma establece la reconversión a usos civiles de cinco instalaciones militares, solamente una de las cuales está incluida en el programa de 1997, pero las otras cuatro no (http://www.urbanistica.comune.roma.it/aree-militari/prot-intesa-2001.html).



FIG. 5/ **Edificios en ruina en el cuartel Trieste de Casarsa della Delizia (provincia de Pordenone).**

Fuente: Fotografía de Federico CAMERIN (2015)

alquileres[34]. Frente a la posibilidad de entregar la propiedad de los inmuebles militares al Dominio Público del Estado, es decir a la nueva agencia, se reconoce la perseverancia por parte de la Defensa en conservar la propiedad de una cuota relevante de su patrimonio, aunque innecesario para sus fines institucionales, para extraer el máximo valor monetario e invertirlo en la reestructuración del aparato militar (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 141). Debido a su actitud "especulativa", los militares se mantienen "a la espera" de una decisión por parte de otros Ministerios o de los entes locales, o de una nueva legislación que modifique los procedimientos en el acto, incluso para la posible incorporación del capital inmobiliario financiero. Todo eso no resulta en la preservación y tutela de los inmuebles, sobre todo aquellos con valor histórico-artístico, sino, por el contrario, en su definitiva condena al abandono, degradación y ruina (FIG. 5).

Tal y como se ha pronosticado, la creación de la Agencia del Dominio Público y la puesta en marcha de su efectiva operatividad entre 1999 y 2003 complica ulteriormente la situación en términos de competencias y conflictos interinstitucionales. A través de una nueva legislación se detecta un período de relaciones incierto e inestable con el Ministerio de Defensa, para que la Agencia no puede gestionar el patrimonio militar en desuso con una cierta autonomía respecto a las orientaciones de dicho Ministerio. A partir de 2003 el armazón en que se desarrolla el proceso de enajenación del patrimonio militar no presenta un cambio radical, sino que persisten los problemas detectados en la etapa antecedente, a menudo agravándose. En la actuación de las políticas de enajenación se detecta la búsqueda constante y perversa de una modalidad de reconversión que sigue las exigencias del capital a través de la simplificación de los procedimientos administrativos y urbanísticos, intentando crear colaboraciones público-privadas. Las disposiciones normativas introducidas se suceden, superponiéndose una a las otras, centrándose sobre todo en el conseguimiento de objetivos financieros (sea para fomentar el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas sea para reducir la Deuda pública) a costa de las reales necesidades de gobierno del territorio local.

Entre 2003 y 2016 intervienen, directa o indirectamente, al menos trece nuevas disposiciones legales, aproximadamente una por año, con las cuales se cambian los objetivos financieros, se introducen nuevos procedimientos, se modifican repetidamente aquellos existentes, insertando siempre más bienes militares, además de desplazar algunos inmuebles de un procedimiento a otro (CORTE DEI CONTI, 2017: 71-98). Los listados de identificación de bienes militares en relación a los varios tipos de procedimientos (que a menudo se superponen uno

[34] Según el entonces Ministro de Finanzas, Vincenzo Visco, la efectiva puesta en marcha de las operaciones de esta nueva sociedad será posible aproximadamente de ahí a una década y solamente cuando se actúe un cambio de cultura, mentalidad y profesionalidad, en cuanto se trata de una actividad empresarial y no solamente administrativa por parte del Estado (COMMISSIONE IV DIFESA, 1999: 142).

a los otros, cancelando, modificando o integrando las disposiciones antecedentes) son los siguientes:

- de bienes "potencialmente enajenables", redactados por el Ministerio de Defensa de conformidad con la Ley nº. 662/1996 (DPCM de 11 de agosto de 1997 y de 12 de enero de 2002) y con la Ley nº. 488/1998 (DPCM de 12 de septiembre de 2000);
- de propiedades entregadas por el Ministerio de Defensa a la Agencia del Dominio Público a través de los siguientes Decretos: D.M. 28 de febrero de 2005, n. 141; D.M. 27 de febrero de 2007, D.M. 25 de julio de 2007, y Decreto de 24 de agosto de 2012 n. 88/2/5/2012;
- de inmuebles para excluir (apartado 3) e incluir (apartado 4)[35] en el programa "federalismo demaniale" según las disposiciones del artículo 5 del D. Lgs. n. 85/2010, a la cual seguirá el listado de la segunda fase del programa (artículo 56 bis del D.L. n. 69/2013)[36];
- de bienes involucrados en los programas "Federal Building" del D.L. 66/2014, "Desbloquea Italia" del art. 26 de D.L. 133/2014[37] y "Cuarteles Verdes" de 2019[38];
- decretos del Ministerio de Defensa para la transferencia de la propiedad desde el dominio militar al patrimonio del Estado, en http://www.gazzettaufficiale.biz/emittenti/elencoEmittente22.htm

Los frecuentes cambios en la normativa, además de implicar una adecuación organizativa y de gestión (a menudo conflictiva) por parte de los actores involucrados, no favorecen el logro de los resultados presupuestados, sobre todo en un sector tan problemático como aquel de la enajenación del patrimonio militar, que requiere necesariamente colaboración e interacción virtuosas. Además de la falta de sinergia entre los diversos actores institucionales, en cuanto portadores de conocimientos específicos y habilidades profesionales y técnicas, se detecta una elevada dificultad por parte de las autoridades locales, tanto técnica como política, en finalizar en tiempos correctos los procedimientos necesarios para el efectivo cambio de destinación de uso de los inmuebles militares en los instrumentos de planificación urbana. Un cambio que, efectivamente, no siempre es posible lograr debido a intereses conflictivos, la falta de una capacidad de planificación urbana y territorial, y los constantes recortes que sufren los entes territoriales debido a las políticas fiscales para corregir déficits presupuestarios excesivos o una elevada carga de deuda pública.

3. Casos de reconversión y dificultades de actuación

Este apartado sintetiza los procesos de abandono-regeneración de algunas instalaciones militares, a partir del programa de enajenación de 1997 en conexión con la normativa estatal, con el objetivo de entender de qué manera se plantea la reconversión en el ámbito de los procesos de desarrollo urbano y territorial. Para lograr este objetivo, se toman en cuenta unos casos de estudio correspondientes a diferentes tipos de asentamientos militares y localización territorial dentro de la Región de Véneto, uno de los territorios italianos con más presencia militar[39]: Se trata de antiguos sitios militares ubicados en municipios con población inferior a 20.000 habitantes (San Vendemiano y Susegana), aquellos con población entre 20.000 y 50.000 (Oderzo y San Donà di Piave) y capitales de provincia (más de 50.000 residentes, Belluno y Verona) (Fig. 6). A través de trabajos de desk research (incluso de reseña de prensa local y nacional), de campo y de archivo en cada municipio, se detectan los documentos institucionales y de planificación urbana que afectan a las áreas militares objeto de estudio y se enfoca la atención al planteamiento de los nuevos usos, teniendo en cuenta que el factor

[35] El Ministerio de Defensa entrega un listado provisorio y nunca definitivo dentro del término del 26 de junio de 2011.
[36] La Agencia del Dominio Público publica cada mes el estado de avance del procedimiento por Región desde noviembre de 2015 hasta enero de 2016.
[37] Decretos de la Agencia del Dominio Público de 24 de diciembre de 2014, de 20 de julio de 2015 y de 21 de diciembre de 2015.
[38] http://www.esercito.difesa.it/comunicazione/editoria/Rivista-Militare/Documents/2019/3/FASCICOLO_Caserme_Verdi_web.pdf
[39] Es la cuarta Región italiana por presencia de suelo perteneciente al dominio militar (37,54 km^2) y la quinta en términos de superficie regional (0,206%), dato que incluye las servidumbres militares. El Véneto es un territorio de frontera históricamente importante en el cuadro de los conflictos bélicos. A modo de ejemplo, durante las cuatro décadas de Guerra Fría se realizan 94 instalaciones contra una posible invasión de la Unión Soviética (Gastaldi & Camerin, 2018: 66). A partir de finales de los Ochenta empieza una paulatina infrautilización de muchas instalaciones militares, que lleva al definitivo abandono y a la degradación de los espacios interiores a los antiguos recintos. Los instrumentos de ordenación urbana local son el Plan Estructural, el *Piano di Assetto del Territorio* (PAT), y el Plan Operativo, el *Piano degli Interventi* (PI). En Véneto se suelen utilizar los llamados "Programas de Recalificación Urbana" (*Programmi Complessi*), en actuación a la Ley 179/1992. Se trata de un conjunto de instrumentos orientados a actuar las previsiones del Plan para la reutilización de áreas abandonadas y fomentar las negociaciones público-privadas y en cada caso de estudio se persigue la reconversión a través de los *Programmi Complessi* (Forgione, 2008).

Área	Superficie parcela (superficie construida) (m^2) / número edificios / volumen (m^3)	Época de construcción / infrautilización-abandono / enajenación / reconversión	Ubicación	Listados y procedimientos	Nuevo uso	Estado actual	Dificultades de reconversión							
							1	2	3	4	5	6	7	8
Polvorín de San Vendemiano	27.800 - / 2 / -	1960 / 1997 / 1997 / -	Periférico	DPCM 11/08/1997	Mix de usos	Abandonado	x		x			x	x	x
Polígono de tiro de Susegana	58.460,5 - / 8 / -	1960 / 1993 / - / -	Rural	D.M. 28/02/2005 y 27/02/2007; art. 56 bis D.L. n. 69/2013	Nuevos usos colectivos (sin especificar)	Infrautilizado	x	x	x		x	x	x	x
Cuartel Francesco Zanusso	100.000 (12.108) / 24 / 73.291	1960 / 1996 / 2007 / -	Periférico	D.M. 27/02/2007; art. 56 bis D.L. n. 69/2013	Nuevos usos colectivos (sin especificar)	Reutilizo parcial en centro de acogida temporal inmigrantes	x		x		x	x	x	x
Cuartel Tombolan Fava	80.684 - / 16 / 77.920	1967 / 2001 / 2010 / -	Periférico	D.M. 28/02/2005 y 27/02/2007; art. 56 bis D.L. n. 69/2013	Mix de usos (sedes entidades y equipamientos públicos)	Planteamiento del proyecto de reconversión	x		x		x	x	x	x
Cuartel Piave	32.832 - / 18 / 39.706	1950 / 2004 / 2012 / 2013-2020	Periférico	Cesión gratuita al Ayuntamiento	"Ciudadela del Tercer Sector"	Reconvertido	x		x	x	x	x	x	x
Cuartel Ugo Passalacqua	176.823 / / 64	1958 / 2001-2007 / 2007 / desde 2011	Centro urbano	Venta al Ayuntamiento	Mix de usos (residencial, comercial, verde)	Obras en curso	x		x	x		x	x	x
Cuartel Santa Marta	27.500 y 16.680 / 127.000	1863-1865 / 1997-2000 / desde 2011		DPCM 12/09/2000	Sede universitaria y equipamientos públicos	Parcialmente reconvertido en universidad	x	x	x	x		x	x	x

Fig. 6/ **Datos de los casos de estudio.**

Fuente: Elaboración propia (2021)

"localización" juega un papel fundamental en las expectativas inmobiliarias con respeto a la regeneración de los antiguos bienes de la Defensa.

Para cada caso de estudio se señalan sus características principales (superficies, volumen, procedimiento de enajenación) y los factores detectados a partir de los informes de la Corte dei Conti (2003: 27-29 y 2017: 57) que han influenciado negativamente la puesta en marcha de la reconversión: 1. Regularización catastral de los inmuebles, en cuanto el Ministerio de Defensa no es obligado a declarar de forma completa y correcta los datos de sus bienes inmuebles; 2. Limitaciones y restricciones ambientales y de régimen especial de conservación y protección para los bienes de valor artístico, histórico y arqueológico; 3. Dificultad de coordinación entre actores públicos a nivel estatal y entre el nivel estatal y local sobre el nuevo uso; 4. Falta de una adecuada financiación, sea para reubicar las funciones militares ubicadas en el sito para enajenar, sea para proceder con el proyecto de reconversión; 5. Cuestiones de descontaminación de categorías particulares de áreas como campos de tiro, depósitos de combustible, polvorines, etc.; 6. Tiempo de espera de los Ayuntamientos para ejercer el derecho de prioridad; 7. Cambios en la normativa y en las administraciones políticas locales que han contribuido a bloquear los procesos en curso; 8. Operaciones inmobiliarias relacionadas a la necesidad de recaudar ingresos a partir de la enajenación, sin embargo estancadas debido a la contracción del mercado inmobiliario y de crisis económicas.

3.1 San Vendemiano y Susegana

Por lo que merece a los municipios de San Vendemiano y Susegana, a partir de finales de 1950 se realizan algunas zonas en áreas rurales lejos de los centros habitados para el entrenamiento y el ejercicio de los militares provenientes de cuarteles ubicados en otros municipios. Después 1991, las ejercitaciones en las instalaciones se reducen drásticamente, hasta el punto de que el polvorín de San Vendemiano y el polígono de tiro de Susegana se declaran enajenables respectivamente en el 1997 y 2005.

El polvorín de San Vendemiano (Fig. 7) se cede al Ayuntamiento en febrero de 2005 para poco más de 1 millón de euros, de los cuales 258.000 euros proporcionados por parte de la Región de Véneto.

Debido a la posición estratégica de la antigua propiedad militar, alrededor de una salida de la autopista y en una zona recién urbanizada, en principio se plantea la inclusión del polvorín en un más amplio proyecto para dotar el territorio municipal de un centro polideportivo de alcance nacional (piscina, pabellón deportivo y velódromo) y de un centro comercial a través del mecanismo del *project financing*. Sin embargo, esta intención no se concretiza porqué ambas funciones se realizan en otros municipios (el velódromo en Spresiano en 2014 y el centro comercial en Conegliano en 2018). El Ayuntamiento de San Vendemiano plantea a mitad de 2017 otro tipo de reconversión para realizar un centro terciario-comercial con piscina local y un hotel de lujo a través



FIG. 7/ **Localización del polvorín de San Vendemiano y fotos**

Fuente: Elaboración propia (2021)

de una colaboración público-privada. Aunque la venta del polvorín a través del programa de enajenación de patrimonio inmobiliario local para una cifra de 3,4 millones de euros fracasa por la falta de operadores privados interesados, en julio 2020 se aprueba el PI que aprueba esta operación. Hoy en día el área sigue en un estado de degradación elevado, completamente invadido por la vegetación, dificultando incluso el acceso.

El polígono de tiro de Susegana (FIG. 8) se inserta en un ámbito fluvial con riesgo hidrogeológico, y resulta parcialmente incluido en el sito *"SIC I3240029 Ambito Fluviale del Livenza e Corso Inferiore del Monticano",* "IT3240030 *Grave del Piave - Fiume Soligo - Fosso di Negrisia"* y zona "ZPS IT3240023 *Grave del Piave"*. Su inclusión en el D.M. 28/02/2005 y, sucesivamente, en el D.M. 27/02/2007 no desencadena ningún proyecto de reutilización, ni siquiera una colaboración entre Agencia del Dominio Público, Ministerio de Defensa y Ayuntamiento. Éste último, en 2013, pide la transferencia del área a título gratuito según el mecanismo del *federalismo demaniale*. La instancia, sin embargo, se rechaza en cuanto el ámbito pertenece al dominio marítimo. A partir de 2015, la Prefectura de Treviso evalúa la posibilidad de crear un centro de acogida para migrantes, aunque esta decisión no se concretiza. Hoy en día la zona, que se cualifica en el PAT de 2016 como "ámbito de



Fig. 8/ **Localización del polígono de tiro de Susegana y fotos**

Fuente: Elaboración propia (2021)

recalificación y reconversión", es ocupada ocasionalmente por parte de los militares para el entrenamiento de soldados. El área es objeto de despojos, algunos edificios se ocupan ilegalmente y los espacios abiertos se utilizan para la eliminación ilegal de materiales de vario tipo.

3.2 Oderzo

El cuartel "Francesco Zanusso" (Fig. 9) se ubica en la franja sureste de la capital del municipio de Oderzo.

La estructura se abandona en 1996, entregándose a la Agencia del Dominio Público para su valorización a través del D.M. 25 de julio de 2007. Seguidamente, la administración local se pone en contacto con el Departamento provincial de Bomberos de Treviso para instalar su nueva sede, garantizando así un notable ahorro de recursos públicos. Sin embargo, el acuerdo preliminar entre las partes involucradas no se concreta debido al declive y caída del gobierno de centro izquierda encabezado por Romano Prodi en enero de 2008. Durante el mismo año se aprueba el nuevo Plan General de Ordenación Urbana local, indicando para el antiguo cuartel un nuevo uso como "área

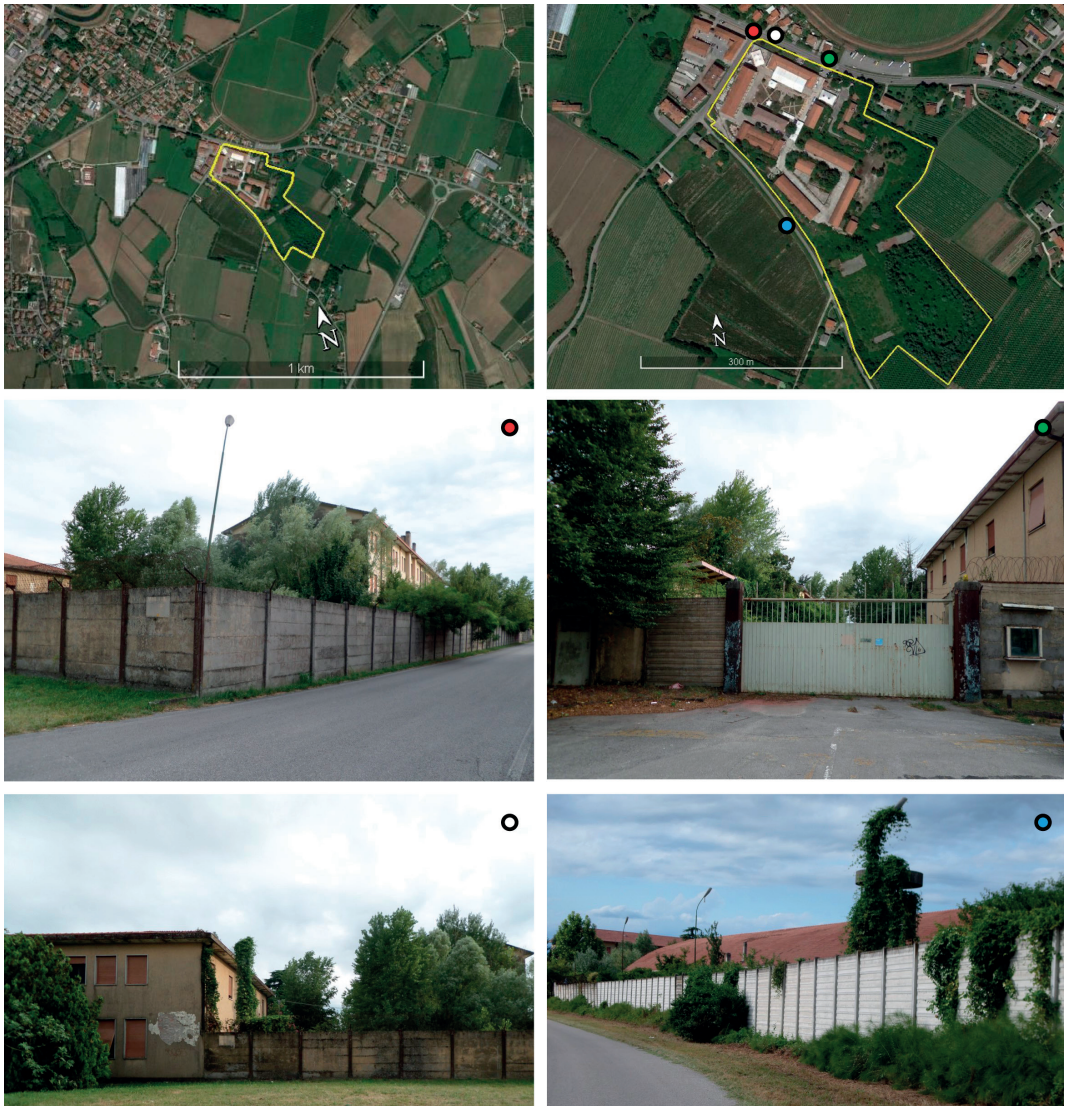


Fig. 9/ **Localización del cuartel Francesco Zanusso de Oderzo y fotos**

Fuente: Elaboración propia (2021)

para equipamientos urbanos de interés común" con la finalidad de completar la dotación de servicios públicos y privados dentro del territorio municipal. Además, en noviembre de 2008, la administración recibe una financiación de € 250.000,00 euros por parte de la Región de Véneto para la adquisición del área militar abandonada. Aun así, los actores involucrados no llegan a un acuerdo para la cesión del sitio, hasta que con las previsiones del *federalismo demaniale* de 2013 la Agencia del Dominio Público expresa una opinión positiva a la transferencia del cuartel Zanusso con fecha 7 de mayo de 2014, previo el desinterés por parte de cualquier otra Administración del Estado (en este caso Bomberos, Carabinieri y Servicio Forestal). La situación se complica a finales de 2015, cuando la Prefectura de Treviso impone una orden para tomar en posesión una cuota del antiguo cuartel para la emergencia de los migrantes, realizando un hub que hoy en día todavía sigue con su función de acogida de refugiados (Comune di Oderzo, 2016).

3.3 San Donà di Piave

El cuartel "Tombolan-Fava" (Fig. 10) se localiza en la periferia rural a este del centro urbano de San Donà di Piave.



FIG. 10/ **Localización del cuartel Tombolan-Fava de San Donà di Piave y fotos**

Fuente: Elaboración propia (2021)

Después de su abandono en 2001, el área queda en mano de los militares: en 2005 se incluye en el D.M. 28/02/2005 para entregarse a la Agencia del Dominio Público (SENATO DELLA REPUBBLICA, 2005: 8251), previsión confirmada por el D.M. 27/02/2007. Solamente en 2010 la propiedad se transfiere a la Agencia, valorándose 12 millones de euros. En 2013 la administración local envía formalmente la solicitud para transferir la propiedad a través del artículo 56 bis del D.L. n. 69/2013. No obstante, la Prefectura evalúa la posibilidad de realizar un centro de recepción para migrantes, siendo esta previsión en contra de los planes del Ayuntamiento, que se opone a este escenario por la necesidad de una notable inversión para poder acoger los migrantes y evitar que el antiguo cuartel se transforme en un gueto. De hecho, en octubre de 2015 se modifica el Plan de Ordenación local destinando el antiguo cuartel militar a un mix de usos para realizar las nuevas sedes del Departamento de Bomberos, Hacienda[40] y Protección Civil, espacios para actividades deportivas, gimnasio, aparcamientos, servicios comerciales y actividades sociales. El Ayuntamiento toma posesión del área a finales de noviembre de 2015 y, gracias al apoyo de la Agencia del Dominio Público, la Administración

[40] Aunque el año siguiente ambos renuncian a la posibilidad de trasladarse en el antiguo cuartel.

local encomienda la elaboración de un estudio de viabilidad del área a la sociedad de ingeniería "Abacus srl"[41].

Hoy en día los espacios abiertos y los edificios se encuentran en un avanzado estado de degradación, además de haber sufrido varios robos y actos de vandalismo a lo largo del período de abandono. Sin embargo, la actuación de las disposiciones del federalismo demaniale es un punto de partida fundamental para ejercer una gobernanza directa y evitar que el antiguo cuartel pudiese ser utilizado en manera diferente respecto a los intereses locales.

3.4 Belluno

El cuartel "Piave" (Fig. 11) se localiza en la parte oriental de la ciudad de Belluno, en una zona industrial que, en las últimas décadas del siglo pasado, tiene una importante evolución hacia la implantación de nuevos comercios y centros direccionales.

Después de la concesión por parte del Ayuntamiento de la parcela en uso libre a la Autoridad Militar (acuerdo n. 289 de 5 de octubre de 1905), el cuartel se construye durante la década de 1950, aún



Fig. 11/ **Localización del cuartel Piave de Belluno y fotos**

Fuente: Elaboración propia y fotos de https://www.facebook.com/spazioex/photos (2021)

[41] Presentado con fecha 19 de febrero de 2018. La sociedad se encarga, entre otras cosas, de reconstruir las planimetrías de los edificios en estado de ruina y proceder al registro de los inmuebles en el catastro (Abacus srl, 2018).

con la falta de autorización por parte del propietario del área, es decir el Ayuntamiento. Tras la entrada en vigor del nuevo Código de Derecho sustantivo, con circular n. 361/71, el entonces competente Ministerio de Finanzas considera que la validez del acuerdo de 1905 termina el 28 de octubre de 1971. Sin embargo, el Estado nunca paga a la administración local las tarifas de alquiler para la ocupación del cuartel Piave, obligando a recurrir a acciones legales. Una porción del cuartel[42] se abandona oficialmente en 2004 con comunicación del Ministerio de Defensa n. 419886/251/104/04 del 18/11/2004, trasladando la tarea de la redefinición de las relaciones patrimoniales con la ciudad de Belluno a la Agencia del Dominio Público en el noviembre del mismo año. Este asunto se resuelve el 5 de abril de 2012 con la transacción de la porción abandonada a título gratuito al Ayuntamiento, para su reconversión a área con sistema de tratamiento de residuos urbanos (Comune di Belluno, 2012). La nueva administración local cambia de idea, y en 2013 promueve un análisis del antiguo cuartel para desarrollar alguna forma de valorización patrimonial del área en un contexto no favorable para una operación inmobiliaria, es decir caracterizado por la gran estrechez de los recursos económicos públicos locales, las condiciones de degradación del área, y las incertidumbres relacionadas con los procedimientos de reutilización promovidos a nivel estatal. El proyecto de regeneración urbana "Ciudadela del Tercer Sector" (*Cittadella del terzo settore*)[43] se pone en marcha paulatinamente desde 2013 a través del específico rol propulsor desempeñado por parte de varios actores sociales (la "Casa de los Bienes Comunes", "Val Belluna emergencia" y "Grupo Regimiento Alpini Cavarzano Oltrardo"). Para ellos y otras asociaciones, el antiguo cuartel "Piave" es una oportunidad dónde encontrar un espacio adecuado para vislumbrar sus propias iniciativas: espontáneamente se comienza a proponer a la Administración local la inclusión de estas asociaciones en el antiguo recinto militar para la recuperación de algunos edificios, a cambio de una concesión de uso gratuito.

3.5 Verona

El área del conjunto de cuarteles Santa Marta-Passalacqua (Fig. 12) se localiza en los márgenes del barrio de Veronetta, entre la parte sureste del centro histórico y el perímetro de las antiguas murallas de la ciudad. Esta zona se configura históricamente para un uso militar, aunque su actual forma es más reciente (Boninsegna, 2010). El proceso de enajenación empieza en 1997, cuando el Ayuntamiento de Verona pone en marcha un acuerdo preliminar que involucra Ministerio de Defensa y Università degli Studi di Verona para adquirir los cuarteles Santa Marta y Passalacqua. El acuerdo tiene como objetivo la creación de una nueva sede universitaria, incentivada gracias a una financiación regional de 1.549.370,70 euros para la compra del cuartel Santa Marta. En 1999 la NATO requiere a la ciudad de Verona la adquisición de ambos cuarteles para la reorganización de las Fuerzas Armadas internacionales después de la guerra en los Balcanes, pero la asociación local "Passalacqua y Santa Marta para Verona" impide el traslado de los militares estadounidenses en la zona. Sucesivamente, el cuartel Santa Marta se incluye en el programa de enajenación de la Ley nº. 662/1996 a través del DPCM de 12 de septiembre de 2000, y la sociedad CONSAP se ocupa de la administración del procedimiento. La Ordenanza de la Junta de Gobierno n. 30 de 30 de julio de 2003 aprueba la adquisición en propiedad del cuartel Santa Marta y, al mismo tiempo, un tratado con la Universidad local para la concesión en uso de algunos edificios del antiguo recinto militar, comprometiéndose así en el mantenimiento de la destinación de uso pública en conformidad con la Ley nº. 488/1999[44]. El Ayuntamiento de Verona ratifica con acta n. 45259 de 21/10/2004 la adquisición en propiedad del cuartel Santa Marta, firmando un acuerdo el 14 de diciembre del mismo año con la Universidad para conceder varios edificios para 99 años renovables.

Por lo que merece el cuartel Passalacqua, el procedimiento para su adquisición es distinto. El 22 de septiembre de 2000 el Ayuntamiento y la Fundación bancaria "Cariverona" de la Caja de Ahorros de Verona, Vicenza Belluno y Ancona suscriben un acuerdo según el cual la entidad bancaria corresponde a la Administración local la suma de 42.349.470,00 euros para la compra del área de la instalación militar. En cambio, la Administración local se compromete en ceder a la Fundación los antiguos Almacenes Generales y una cuota del cuartel Passalacqua (Fondazione Cassa di Risparmio di Verona Vicenza Belluno e Ancona,

[42] La otra parte del área militar, aún necesaria para el Ministerio de Defensa (confirmada con nota n. 3-4269 de 15 de abril de 2011 en el ámbito del *federalismo demaniale*), se compone de un campo de tiro de y unos edificios, por una superficie total 31.998 m2.

[43] En http://excasermapiave.comune.belluno.it/ , https://www.facebook.com/Spazio-EX-ex-caserma-Piave-1885706678409436/ y Camerin (2017).

[44] Derivado del protocolo de colaboración interinstitucional de 27 de abril de 2001 en qué Ayuntamiento y Universidad se comprometen a promover, en una visión unitaria, la recalificación del barrio de Veronetta a través de la adquisición y el uso de los cuarteles Santa Marta-Passalacqua para actividades universitarias y de otros organismos culturales.



FIG. 12/ **Localización del conjunto de cuarteles Santa Marta y Passalacqua y fotos.**

Fuente: Elaboración propia (2021)

2002: 102-103). El acuerdo de programa entre Ayuntamiento y Ministerio de Defensa se subscribe con fecha 26/10/2001, para lo cual se firma el contrato de venta el 23/05/2002. Cabe esperar seis años más para la definitiva cesión, debido a la resistencia por parte de los militares ubicados en la instalación militar[45]. Finalmente, el contrato de 2002 se integra con el acta n. 45587 de 21/12/2007.

El Ayuntamiento de Verona con Ordenación n. 34 del 13/05/2009 aprueba el proyecto urbano "Plan urbanístico de ejecución de iniciativa pública para la realización del Programa Complejo ex cuarteles Santa Marta y Passalacqua", cuya implementación prevé tres ámbitos: 1) vivienda social, que comprende el parque de las murallas (118.312 m^2), el parque del campus universitario (31.136 m^2) y las viviendas destinadas a alquiler en el marco de un régimen de costes controlados; 2) campus universitario. Se prevé la destinación de uso universitario de amplias partes del antiguo cuartel "Santa Marta",

[45] http://veronetta.blogspot.de/2011/03/passalacqua-e-santa-marta-articolo.html .

a lo cual se va a añadir un policlínico, dotaciones para el barrio, un parque deportivo (12.185 m^2), residencias universitarias y un ámbito direccional, comercial y polifuncional; 3) edilicia residencial privada, un ámbito direccional-comercial y un parque urbano (21.328 m^2). El proyecto se modifica e integra en tres ocasiones (2010, 2013 y 2017), con la previsión de demoler un volumen de 18.480 m^3 y de 218.271 m^3 respectivamente dentro de los antiguos recintos de los cuarteles Santa Marta y Passalacqua[46], por un total de 236,271 m^3. Se prevé un nuevo volumen de 152.740 m^3 subdivididos en 93.000 m^3 para edificios residenciales entre 3 y 6 plantas, de los cuales 30.000 m^3 para viviendas públicas; 31.200 m^3 para actividades terciarias entre 4 y 5 plantas; 10.000 m^3 para residencias universitarias; y 18.540 m^3 para espacios para los servicios de vecindad. A esto hay que añadir la realización de 323 aparcamientos (de los cuales 188 enterrados) y de un carril bici de 4 km.

En la actualidad solamente algunos inmuebles del cuartel Santa Marta están reconvertidos en sede universitaria (obras financiadas por la *Università degli Studi di Verona*) y se prevé acabar la reconversión a través de una financiación de 18 millones de euros a través de la actuación del llamado "Programa Periferias" de 2016[47] (aún no asignado por parte del Estado italiano). La remodelación del cuartel Passalacqua está en curso, siendo todos los edificios existentes completamente demolidos y las obras en curso. La financiación, en este caso, remite a dos mecanismos. Primero, se calcula que la venta de las parcelas alcance los 18.480.000 euros, a través de la labor de la empresa local para la gestión de edificios pertenecientes a la administración local, AGEC (*Azienda Gestione Edifici Comunali del Comune di Verona*). Segundo, una financiación por parte de la Región de Véneto de 10 millones de euros a través de la puesta en marcha del "Programa nacional de recalificación urbana para alojamientos sociales" de 2008[48] para aumentar la disponibilidad de viviendas en alquiler en el marco de un régimen de costes controlados y mejorar la dotación de equipamientos en barrios degradados.

3.6 Discusión

El análisis demuestra que la enajenación del patrimonio militar se configura como una especie de batalla por la posesión de la ciudad, es decir de las ganancias que pueden derivar de la puesta en marcha de procesos de regeneración de suelos con actividades obsoletas: es por eso que se crea un conflicto entre el Ministerio de Defensa y los entes territoriales. Sin embargo, este conflicto tiene como resultado la degradación de la herencia histórica recibida, de un patrimonio que efectivamente es público. En todos los casos analizados, la falta de mantenimiento y conservación de los espacios abiertos y construidos de las instalaciones militares a lo largo de varias décadas debido al largo período de desuso y abandono, resulta en la degradación de la obra, como demuestran los signos de infiltración de los edificios con el consiguiente desprendimiento del yeso interno y externo. Los sistemas de calefacción, de electricidad, de gas, etc., dónde están presentes, no responden a los estándares actuales, y sus accesorios se presentan dañados o eliminados. La vegetación invade el pavimento de asfalto de las plazas con daños evidentes y las áreas verdes están en un estado de abandono y presentan vegetación invasora. Inevitablemente estos lugares se convierten en ruinas, objetos de actos de delincuencia, robos, ocupaciones ilegales y en centros de residuos ilegales al aire libre. La degradación y el deterioro pueden ser síntomas de las condiciones básicas para favorecer la eliminación del patrimonio heredado construido para poner en marcha acciones de regeneración. Si bien en algunos casos la negociación positiva entre los actores lleva a la creación de nuevo valor social que fomenta la ciudad como bien colectivo (por ejemplo, los cuarteles Piave de Belluno y Santa Marta de Verona), la enajenación es generalmente la primera fase de un mecanismo para producir una nueva segregación espacial. En este contexto, la planificación urbana es instrumental a los intereses de los promotores inmobiliarios y financieros (y éste es un posible riesgo en el caso de San Doná di Piave). Para algunos activos militares, el mecanismo planteado a partir de 1996 es una verdadera forma de mercantilización del valor intrínseco que estos bienes representan en el contexto de ubicación (San Vendemiano y el cuartel Passalacqua de Verona). A pesar de todo, la misma "ley del mercado" se revuelve contra los planteamientos especulativos de reconversión y el resultado más visible es el perpetuarse del estado de abandono e incertidumbre (San Vendemiano, Susegana y Oderzo) y de la larga durada de las obras de reconversión (cuartel Passalacqua).

[46] Gran parte de los edificios del cuartel Santa Marta resultan vinculados, mientras los 64 edificios del cuartel Passalacqua se derriban en cuanto no presentan "aparentemente" un valor apreciable para ser protegido y tutelado.
[47] La Ley 28/12/2015, n. 208, artículo 1, apartados 974 y sucesivos, instituye el "Fondo para la implementación del programa de intervención extraordinaria para la regeneración urbana y la seguridad de las periferias".
[48] Programa promovido por parte del Decreto de Ministerio de Infraestructuras de 26/03/2008.

4. Conclusiones

Substancialmente, a través de la Ley nº. 662/1996 se ponen en liquidación los bienes innecesarios en el nuevo contexto geopolítico internacional para recaudar ingresos de acuerdo con los objetivos de modernización del Ministerio de Defensa. Se trata, en primer lugar, de instalaciones ubicadas en los centros urbanos, claramente obsoletas para las finalidades de las Fuerzas Armadas, afirmación más veces repetidas en los proyectos de Ley de 1972 y 1989. Y, en segundo lugar, de los activos de la Defensa ubicados en territorios externos a los centros urbanos. Ambos representan una ocasión única para la recomposición de la estructura formal, social y económica de muchos territorios, una alternativa concreta al desarrollo que los ha desposeído de sus caracteres y valores a lo largo del siglo XX para favorecer los intereses especulativos del capital. No es un caso que las instalaciones militares, sobre todo aquellas localizadas en zonas más centrales y prestigiosas, son estratégicas desde el punto de vista de nuevos proyectos de desarrollo urbano: por eso se reivindican por parte de las autoridades locales para las más diversas acciones de regeneración. Está claro que el Ministerio de Defensa adopta un comportamiento especulativo sobre sus propiedades, no solamente aquellas en suelos urbanos de más prestigio, sino todas, dejándolas, primero, en un estado de infrautilización y, en seguida, de completo abandono. Esta "estrategia", consecuentemente, lleva a la paulatina, e inexorable, degeneración de los espacios abiertos y construidos dentro los antiguos recintos militares. La degradación no sólo es producto de su obsolescencia funcional y socio-económica, sino, también, es el resultado de una "maniobra militar" para proponer su efectiva puesta en valor. Se trata generalmente de una concepción del valor prevalentemente desde el punto de vista inmobiliario, especulativo, y no su mejora desde el punto de vista del uso para la colectividad. Todo eso, en cuanto la finalidad principal de la normativa estatal siempre pone en primer lugar los aspectos financieros en lugar de aquellos de gobierno del territorio. Y es eso el hilo conductor que aúna todas las normativas en materia de enajenación del patrimonio militar en Italia.

5. Bibliografía

AA. VV. Autores Varios(1979): *Servitù militari e riforma del demanio militare : atti del convegno Servitù militari e riforma del demanio militare promosso dalle Regioni Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia e Toscana, Bolonia, Regione Emilia-Romagna*

----- (1981): *Atti della conferenza nazionale sulle servitù militari promossa dal Ministero della Difesa d'intesa con le Regioni,* Roma, Italia, Ministero della Difesa

----- (1986): *Conferenza nazionale sulle infrastrutture militari*. Atti, Roma, Italia, Ministero della Difesa

----- (1989): *Esercito e città. Dall'Unità agli anni Trenta,* Roma, Italia, Ministero per i beni culturali e ambientali

Abacus srl (2018): *Compendio immobiliare denominato "Ex Caserma Tombolan-Fava" in San Donà di Piave. Progetto di fattibilità,* San Donà di Piave, Italia, Agenzia del Demanio-Città di San Donà di Piave

Bagaeen, S. & Clark, C. (Eds.) (2016): *Sustainable Regeneration of Former Military Sites.* Londres-Nueva York, Reino Unido-Estados Unidos, Routledge

Baldinelli, C. & Gangeri M. & Leandri F. (1998): *I riflessi sulle banche della crisi del mercato immobiliare.* Bancaria, Vol. 54, n. 9, pp. 2-12

Biagini A. & Comoglio G. & Trebeschi S. (1990): *Il patrimonio degli enti pubblici: i terreni.* Una indagine conoscitiva, Bolonia, Il Mulino

Bicc (1997): *Study on the Re-use of Former Military Lands.* Bonn: Bonn International Center for Conversion

Boninsegna, P. (2010): "Verona tra conservazione e importanti piani di sviluppo: l'ex Caserma Passalacqua". En Saracino M. (Eds.), *Pianificazione territoriale, urbanistica e archeologia: una sintesi possibile* (pp. 13-29), Verona, Italia, Comune di Verona

Brandis D. & al. (2005) La reconversión del espacio militar en Madrid: su reutilización en los últimos veinticinco años. *Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, Volumen XXXVII, nº 144, 391-415

Camerin F. (2017): La riconversione degli immobili militari in Italia: il caso dell'ex caserma Piave di Belluno trasformata in "Cittadella del terzo settore". *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, 1-14

----- & Gastaldi F. (2018): *Italian military real estate assets re-use issues and opportunities in three capital cities.* Land Use Policy, 78, 672-681. https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.07.028

Campos Venuti G. & Oliva F. (eds., 1993): *Cinquant'anni di urbanistica in Italia* 1942-1992, Bari-Roma, Italia, Laterza

Carrer P. (1988): Commissione d'indagine del patrimonio immobiliare pubblico: risultati, proposte, sviluppi, *Aestimum*, 9: 1-60.

Cassese S. (1986): Relazione della Commissione di indagine sul patrimonio immobiliare pubblico. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, pp. 1117-1169

Chiappetti A. (1980): *Stato e regioni a confronto: servitù militari e pianificazione del territorio, L'Aquila*, Italia, Consiglio Regionale dell'Abruzzo

Clark, C. & Marks, M. & Bernard, D. (2020): *Barracks, Forts and Ramparts. Regeneration Challenges for Portsmouth Harbour's Defence Heritage*. Portsmouth, Reino Unido, Tricorn

Commissione IV Difesa (1997): Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva *«Riforma della leva e nuovo strumento militare»,* http://legislature.camera.it/_dati/leg13/lavori/stencomm/04/indag/riforma_della_leva/1997/1119/pdf002.pdf

----- (1998): *Proposta di indagine conoscitiva sullo stato delle caserme e sulla condizione dei militari,* http://www.senato.it/leg/13/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLscheda2018.htm

----- (1999): *La dismissione dei beni immobili della Difesa nell'ambito della ristrutturazione delle Forze Armate,* Roma, Camera dei Deputati

Comune di Belluno (2012): *Schema di atto di transazione con Agenzia del Demanio riguardante gli immobili: ex Caserma Piave, Parco Città di Bologna ed ex Casa del Fascio di Castion.* Approvazione, Belluno, Italia, Comune di Belluno

Comune di Oderzo (2016): *Ex caserma Zanusso. Pubblicazione della documentazione relativa ai rapporti tra il Comune di Oderzo e gli Organi/Enti dell'Amministrazione statale e della rassegna stampa locale dal mese di agosto 2015,* Oderzo, Italia, Comune di Oderzo

Corte dei Conti (2003): *Alienazione di beni (art. 43 e 49 Legge Finanziaria* n. 388/2000), Roma, Italia, Corte dei Conti

----- (2017): *Relazione concernente 'La dismissione e la permula di immobili in uso all'amministrazione della Difesa* (2003-2016). http://www.camera.it/temiap/allegati/2017/07/20/OCD177-3000.pdf

Della Seta, P. & Salzano, E. (1993). *L'Italia a sacco. Come negli incredibili anni '80 nacque e si diffuse Tangentopoli,* Roma, Italia, Editori Riuniti

Fondazione Cassa di Risparmio di Verona Vicenza Belluno e Ancona (2002): *Fondazione Cassa di Risparmio di Verona Vicenza Belluno e Ancona nel decennale della costituzione 1991-2001*. http://www.fondazionecariverona.org/wp-content/uploads/2017/10/fondazione_volumedecennale.pdf

Forgione, L. (2008): *Percorsi di qualità urbana: l'esperienza dei programmi complessi,* Roma, Italia, Aracne

Gastaldi F. & Camerin F. (2018): Verso un censimento delle aree militari in Veneto. *Archivio di Studi Urbani e Regionali,* 48(123), 51-75. https://doi.org/10.3280/ASUR2018-123003

Ministero dell'Economia e delle Finanze (1990): *Documento di Programmazione economico-finanziaria relativo alla manovra di Finanza pubblica per gli anni* 1991-1993. http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/DPEF_1991-1993_xpubb.1990x.pdf

MINISTERO DELLA DIFESA (1999): *Passaggio dal demanio al patrimonio dello Stato di immobili situati nelle regioni a statuto ordinario ed inseriti nel programma di dismissioni approvato con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 agosto 1997*. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=1999-04-08&atto.codiceRedazionale=099A2645&elenco30giorni=false

----- (2006): *Indagine conoscitiva del 25 ottobre*, Roma, Italia, Commissione IV Difesa

Normativa nazionale (1908): *Legge 24 dicembre 1908, n. 783. Unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato,* http://www.edizionieuropee.it/LAW/HTML/14/zn33_01_005.html

----- (1909): R. D. 17 giugno 1909, n. 454. *Approvazione del regolamento per la unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato,* § 33.1.6 - R.D. 17 giugno 1909, n. 454. Approvazione del regolamento per la unificazione dei sistemi di alienazione e di amministrazione dei beni immobili patrimoniali dello Stato. (edizionieuropee.it)

----- (1939): *Legge 1 giugno 1939, n. 1089 "Tutela delle cose di interesse artistico e storico".* http://www.edileasy.it/informazioni/normativa/edilizia%20e%20urbanistica/1939_1089.htm

Oliva F. (1988): Milano, Torino e Genova: aree dismesse e piano. *Urbanistica*, 93, 104-121

Pezzini, I. (2016): "Un nuovo museo per le arti del XXI secolo: il MAXXI". En I. Pezzini & A. Oliveira (Eds.), *Roma in divenire tra identità e conflitti* (pp. 344-364), Roma, Italia, Nuova Cultura

Presidente del Consiglio dei Ministri (2000): *Decreto del 12 settembre 2000 "Inserimento di alcuni beni immobili del Ministero della difesa nel programma di dismissione ai sensi dell'art. 44, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448.* https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2000-09-29&atto.codiceRedazionale=00A12571&elenco30giorni=false

----- (2002): *Espunzione dei beni immobili nella disponibilità del Ministero della difesa, inseriti nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 agosto 1997".* https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2002-04-02&atto.codiceRedazionale=02A03581&elenco30giorni=false

Presidente della Repubblica (2000): *Decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2000, n. 283 "Regolamento recante disciplina delle alienazioni di beni immobili del demanio storico e artistico".* http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2000_0283.htm

Quarta A. (2016): La riconversione delle caserme dismesse: nuovi paradigmi per la proprietà pubblica. *Rivista critica del diritto privato,* 34(4), pp. 609-624

Secchi B. & al. (1984): Un problema urbano: l'occasione dei vuoti/Opportunities in Urban Voids. *Casabella*, nº 503, 18-31

Senato della Repubblica (1972): *Disegno di legge n. 148 del 6 luglio 1972: Dismissione di immobili militari ed assegnazione di fondi per il potenziamento delle Forze Armate,* Roma, Italia, Senato della Repubblica

----- (1989): *Disegno di legge n. 1740 del 4 maggio 1989: Ammodernamento e redistribuzione territoriale delle caserme e delle infrastrutture militari mediante un finanziamento decennale straordinario e attraverso permute ed alienazioni di immobili non più necessari alla Difesa*, Roma, Italia, Senato della Repubblica

----- (2005): *Risposte scritte ad interrogazioni (pervenute dal 20 al 26 gennaio 2005),* Roma Italia, Senato della Repubblica

Stanghellini S. (2003): Valore dei beni e beni di valore: un contributo sulla valutazione dei beni immobili militari. *Aestimum*, 43, 45-53. https://doi.org/10.13128/Aestimum-6342

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 665-682
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.8

CC BY-NC-ND

Plan Bici CDMX: una estrategia de movilidad en bicicleta para Ciudad de México

Manuel Suárez-Lastra[1]
Carlos Galindo-Pérez[2]
Víctor Reyes-García[3]

[1] [2] Investigador/Académico. Instituto de Geografía
[3] Posdoctorante. Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
[1][2][3] Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen: En el año 2010 en Ciudad de México (CDMX) se marcó el inicio formal de la política de movilidad ciclista en la ciudad. En este documento se presenta la metodología aplicada para diseñar la estrategia de movilidad en bicicleta contenida en el *Plan Bici CDMX* 2018. Se utilizan los datos de la *Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017* (EOD17). A partir de un modelo de regresión logística, se calculó la probabilidad de uso de la bicicleta para realizar un viaje en este modo de transporte al interior de CDMX.

Palabras clave: Movilidad en bicicleta; Plan Bici; Regresión logística; Ciudad de México; Infraestructura ciclista

Recibido: 31.08.2021; Revisado: 14.12.2021
Correo electrónico: manuelsuarez@unam.mx ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9441-3716
Correo electrónico: carlosgp@comunidad.unam.mx ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7868-8667
Correo electrónico: vicalf_reygar@comunidad.unam.mx ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8807-5722

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

Mexico City's bike plan: a bike mobility strategy

Abstract: Since 2010, a Bicycle Mobility Strategy has been implemented in Mexico City. This article presents the methodology used to design this strategy using data from the 2017 Origin Destination Survey. We use a logistic regression to estimate the probability of using a bike in each trip along segments between origins and destinations of the main road network of the city. Results show the socioeconomic characteristics of persons that choose bikes as their transportation mode and allow us to prioritize road segments in terms of their probability of use to guide the construction of the bike lane network.

Keyword: Bike mobility; Bike Plan; Logistic regression; Mexico City; Bike infrastructure

1. Introducción

A nivel mundial, la bicicleta se ha posicionado como un modo de transporte efectivo para enfrentar el problema de la movilidad y la sustentabilidad en las ciudades. Entre los porqués de este ascenso está: ser un modo de transporte cero emisiones contaminantes (EPA, 1978; OECD, 2004), de bajo costo y rápido en distancias cortas (Suárez & al., 2016) y, por los múltiples beneficios que su uso tiene en la salud de la población (Anderson & al., 2000; Oja & al., 2011) y la conservación del ambiente (Johansson & al., 2017). Estos argumentos ayudan a explicar el impulso que se le ha dado a la bicicleta para implementarla como un modo de transporte cotidiano, a través de proyectos ciclistas que se han puesto en marcha en diferentes ciudades del mundo (Pucher & al., 2010; Shaheen & al., 2010; Fishman & al., 2013).

Uno de los últimos y más comprometidos esfuerzos es el de Suiza (23 de septiembre de 2018), que, mediante plebiscito y por mayoría, elevó el uso de la bicicleta a rango constitucional (O'Sullivan, 2018). Con esta decisión, Suiza proclamó a la bicicleta como modo de transporte prioritario, por lo que de manera vinculante se requiere diseñar e implementar políticas pro-uso, como la ampliación y cuidado de la red ciclista, mejoras en la seguridad de los usuarios y el aligeramiento del tráfico vehicular.

En México, entre los programas diseñados para fomentar el uso de la bicicleta está el *Plan de Movilidad Urbana No Motorizada* para las zonas metropolitanas de Guadalajara, Jalisco (Gobierno de Jalisco, 2009) y Mérida, Yucatán (Gobierno de Yucatán, 2016); el *Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable para la Zona Metropolitana de Tijuana-Tecate-Playas de Rosarito* (IMPLAN, 2018). Para el caso particular de Ciudad de México (CDMX), la Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA) era el organismo encargado de la planeación e implementación de proyectos ciclistas; pero a partir de 2018, esa labor pasó a la Secretaría de Movilidad (SEMOVI). En CDMX, a partir de 2010, comenzó a operar el Sistema de Bicicletas Públicas (Ecobici), proyecto que marcó el inicio formal de la política de movilidad ciclista en la ciudad. Entre los ejes principales que rigen la estrategia ciclista están: fomentar la intermodalidad, crear una red de infraestructura ciclista en la ciudad, hacer más accesible la bicicleta para la población y crear una cultura y socialización del uso de la bicicleta. CDMX en los últimos diez años ha creado y adaptado la infraestructura y equipamiento ciclista, ya sea para realizar viajes únicamente en bicicleta o de forma intermodal. La última y más importante ampliación data de 2020, con la inauguración de la ciclovía emergente sobre la Avenida Insurgentes[1], que comenzó a funcionar como alternativa de movilidad, dadas las restricciones provocadas por la pandemia por COVID-19.

Entre los principales estudios que se han realizado sobre movilidad en bicicleta en CDMX está el realizado por Suárez & al., (2016), que marcó la pauta en el diseño de la estrategia para implementar la infraestructura ciclista en la ciudad, a través de una red de vías ciclistas que conectaran los principales orígenes y destinos de los viajes en bicicleta para, de esta manera, fomentar el uso de este modo de transporte. Entre 2008 y 2010, la SEDEMA realizó conteos ciclistas en el extinto Distrito Federal a través de consultorías sin que se conociera a detalle la metodología

[1] Esta avenida tiene una longitud aproximada de 28.8 kilómetros y atraviesa CDMX en sentido norte-sur; asimismo, esta vía es una de las de mayor importancia histórica y económica de la ciudad.

empleada; el objetivo de los conteos fue estimar el total de viajes en bicicleta en la ciudad (SEDEMA, 2008; 2009; 2010). Posteriormente, en 2017 y 2018 la misma SEDEMA realizó estudios de movilidad ciclista en conjunto con la Universidad Nacional Autónoma de México, los cuales, además de incluir la estimación de viajes, contaban con encuestas de percepción de los ciclistas. Otro punto a destacar de estos trabajos es que lograron una primera evaluación del uso de la infraestructura ciclista. El estudio cuestionó a los ciclistas sobre el lugar y sentido en el que circulan en la ciudad, con lo que se logró estimar el uso de las vías ciclistas (SEDEMA, 2017; 2018).

Los conteos ciclistas realizados se limitaron a determinar la cifra de viajes en bicicletas en la ciudad, con metodologías que cambiaron para cada estudio, lo que imposibilitó un seguimiento certero (SEDEMA, 2012a; 2012b; 2013; 2014; 2015; 2016). Por último, está el Plan Bici CDMX, que puede considerarse una investigación que da continuidad a lo realizado por Suárez & al. (2016), en materia de generar una estrategia de movilidad que fomente el uso de la bicicleta como modo de transporte cotidiano. El Plan tiene como objetivo proponer la ampliación de la infraestructura ciclista con base en una serie de análisis estadísticos que se sustentan en la movilidad cotidiana en la ciudad; además de la estrategia, el documento cuenta con un diagnóstico y caracterización del uso de la bicicleta en CDMX (Suárez & al., 2018).

El Plan Bici es un instrumento de política pública que coloca a CDMX a la vanguardia de ciudades que ya cuentan con planes formales de movilidad ciclista, como Madrid, España, Plan Director de Movilidad Ciclista de Madrid (UNED, 2007); Londres, Inglaterra, *Cycling Action Plan* (Transport for London, 2018); Seattle, EE.UU., *Bicycle Master Plan. 2021-2024 Implementation Plan* (Department of Transportation, 2021). El Plan Bici tiene como objetivo dar continuidad a las acciones implementadas en los últimos años por el gobierno local en CDMX, que han buscado posicionar a la bicicleta en un modo de transporte cotidiano, para contribuir a mejorar la movilidad de la población y hacer de la ciudad un espacio sustentable. En este documento el objetivo es presentar la metodología aplicada para diseñar la estrategia de movilidad en bicicleta contenida en el Plan Bici CDMX; se busca identificar aquellas áreas de la ciudad con el potencial para dotarlas de nueva infraestructura ciclista (vías ciclistas, biciestacionamientos y sistema de bicicletas públicas compartidas), para que, en conjunción con las áreas ya equipadas, formen una red que ayude a posicionar a CDMX como una ciudad ciclista de clase mundial.

2. De la circulación en automóvil a la movilidad en bicicleta en CDMX.

Según el *TomTom Traffic Index*, en (2017), CDMX ocupó el octavo lugar en el ranking de las ciudades más congestionadas del mundo (52% de nivel de congestionamiento); en ese año los dos primeros lugares correspondieron a Mumbai (66%) y Nueva Delhi (62%) en India y, en tercer lugar, se ubicó Bogotá, Colombia (62%). Para 2018, CDMX se desplazó a la novena posición (con el mismo nivel de congestionamiento que en 2017); el primer sitio nuevamente lo ocupó, Mumbai (65%), Bogotá (63%) ascendió al segundo lugar y Lima, Perú (58%) ocupó el tercer sitio. En 2019, CDMX se ubicó en el lugar décimo tercero (con un nivel de congestión similar al de los dos años previos); los tres primeros lugares del *ranking* los ocuparon Bangalore, India, Manila, Filipinas (ambas en 71%) y Bogotá (68%).

En CDMX, entre las principales causas que generan ese congestionamiento están: una población de 9.2 millones de habitantes (para 2020) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, 2021) y el tamaño del parque vehicular que, en un período de treinta años (1987-2017), pasó de 1.5 a 5.5 millones de vehículos automotor en circulación (INEGI, *s/f*). Este volumen de población y automóviles concentrados en una superficie de 1495 Km^2 (60% corresponde al área urbana continua) (Fig. 1), ha provocado la saturación de las vías, la reducción de la velocidad de transitó y el incremento de los tiempos de traslado de la población. Investigaciones han concluido que, en CDMX en un día laboral entre semana, durante las horas de mayor movilidad (entre 7:00 y 9:00 am) debido al congestionamiento vehicular, el viaje al trabajo tiene una duración promedio de una hora en automóvil particular y 1.5 horas en transporte público y el tiempo de desplazamiento se ha incrementado entre 15 y 20 minutos en el último quinquenio (Suárez & Delgado, 2015).[2]

[2] Para tener un comparativo, según estimaciones hechas por Glaeser (2011), en Estados Unidos la media de tiempo de traslado al trabajo (desde el hogar), es de 48 minutos en transporte público y de 24 minutos en automóvil.



FIG. 1/ **Ubicación geográfica de Ciudad de México (CDMX)**

Fuente: Elaboración propia

Entre las estrategias para intentar contrarrestar los efectos negativos del uso del automóvil privado, se han diseñado e implementado diversos instrumentos de control y comando (FRIMAN & al., 2012; GÖSSLING, 2013), por ejemplo, CDMX implementó el *Programa Hoy No Circula* (1989) para restringir la circulación de una quinta parte del parque vehicular, mediante la prohibición del uso del automóvil un día entre lunes y viernes, según el número de placa. Pero, debido al crecimiento vehicular y el recurrente registro de altos niveles de contaminación atmosférica en la ciudad (GARCÍA REYNOSO & al., 2009; JAZCILEVICH & al., 2011; BORREGO-HERNÁNDEZ & al., 2014), se ha activado el protocolo de contingencia ambiental llamado *Doble Hoy No Circula*, que impide el uso del automóvil dos días a la semana (incluidos los fines de semana).

Además, entre los instrumentos implementados para atender el problema de la movilidad y mejorar los tiempos de traslado de la población, algunas calles en el área central de CDMX se han convertido a peatonales exclusivas (ROBLES, 2009), se ha prohibido la circulación de vehículos foráneos y de carga en horario laboral (SEMOVI, 2019), y se puso en marcha un programa que busca sustituir los vehículos de transporte público de pasajeros que cuentan con diez o más años de antigüedad (GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2017). Pero, a consecuencia de los escasos resultados obtenidos de impedir el crecimiento del número de automóviles, así como de restringir su uso, se han buscado otras opciones de movilidad.

Una de esas opciones fue promover el uso de la bicicleta para constituirla como un modo de transporte cotidiano en la ciudad. Bajo esa estrategia de impulso a la movilidad en bicicleta, en febrero de 2010 se implementó el programa Ecobici[3], que consiste en un sistema de préstamo de bicicletas públicas localizado en el área central de CDMX, que es la zona de mayor actividad económica y, por tanto, de más alta concentración de empleos de la ciudad. Actualmente Ecobici cubre un área de servicio de 3800 hectáreas en las que se distribuyen 480 cicloestaciones, para el resguardo y préstamo de más de 6 mil bicicletas (FIG. 2). Entre las características que distinguen a este polígono,

[3] El primer programa de préstamo de bicicletas públicas data de 1995 en Copenhague, Dinamarca, y a partir de 2010, se han contabilizado 100 programas similares distribuidos en 125 países (SHAHEEN & al., 2010; FISHMAN & al., 2013).

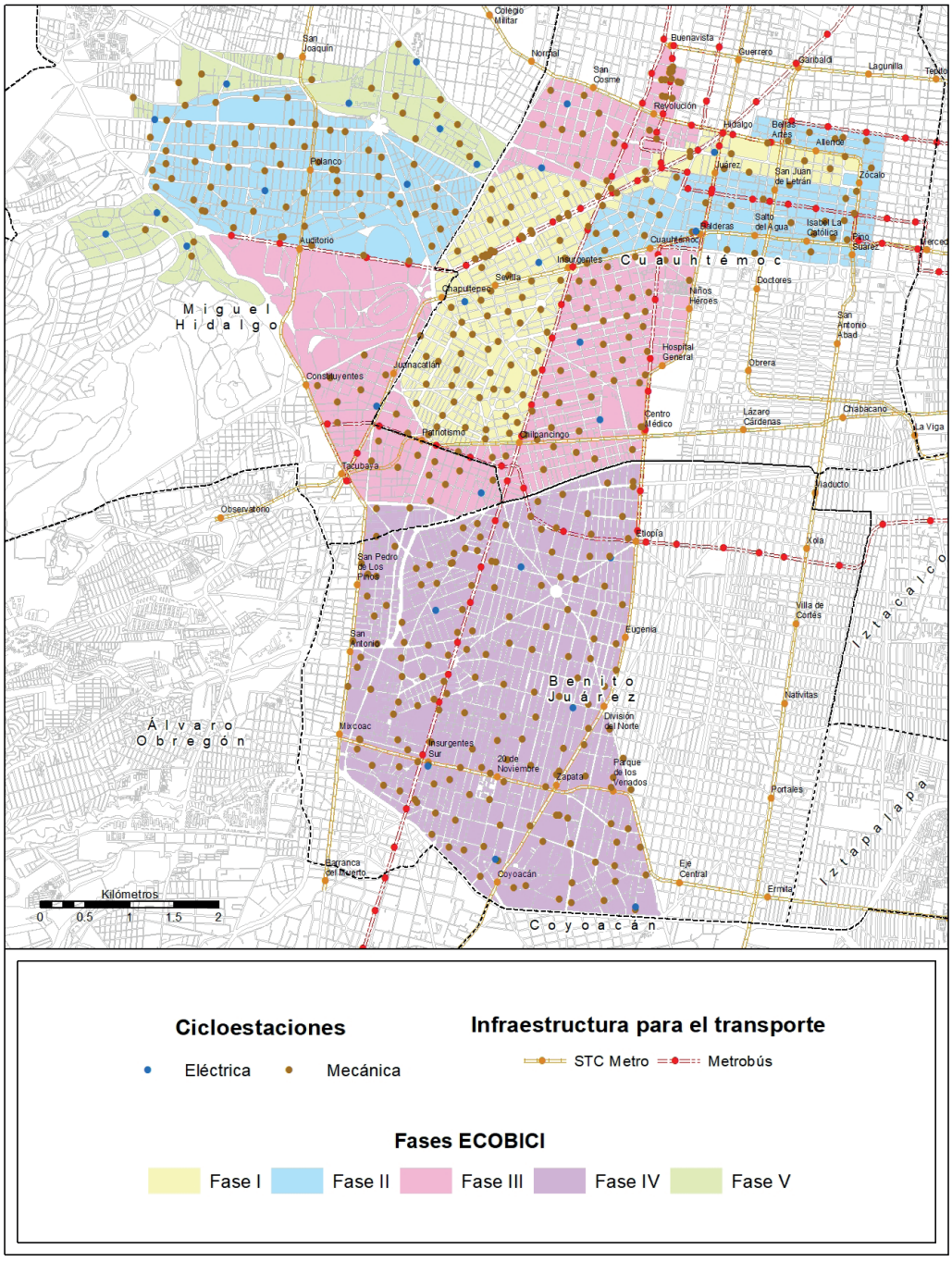


FIG. 2/ **Programa Ecobici, 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

es que en su interior hay presencia del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro) y del Metrobús (*Bus Rapid Transit, BRT*), lo que hace que el programa Ecobici tenga conexión con otros modos de transporte y, de esta forma se incremente la conectividad y multimodalidad. Ecobici ha sido la base a partir de la que se ha ampliado la construcción de infraestructura ciclista en CDMX.

La ciudad cuenta con 242 kilómetros entre ciclovías, ciclocarriles, vías ciclistas compartidas y carriles bus-bici (carriles exclusivos para transporte público compartido con ciclistas). Como complemento y para fomentar la intermodalidad, CDMX tiene biciestacionamientos de tres tipos: masivos y semi-masivos ubicados en estaciones del STC Metro; y de corta estancia, distribuidos en las inmediaciones de estaciones de transporte público masivo o en puntos de interés de la ciudad, como parques o plazas públicas (Fig. 3).

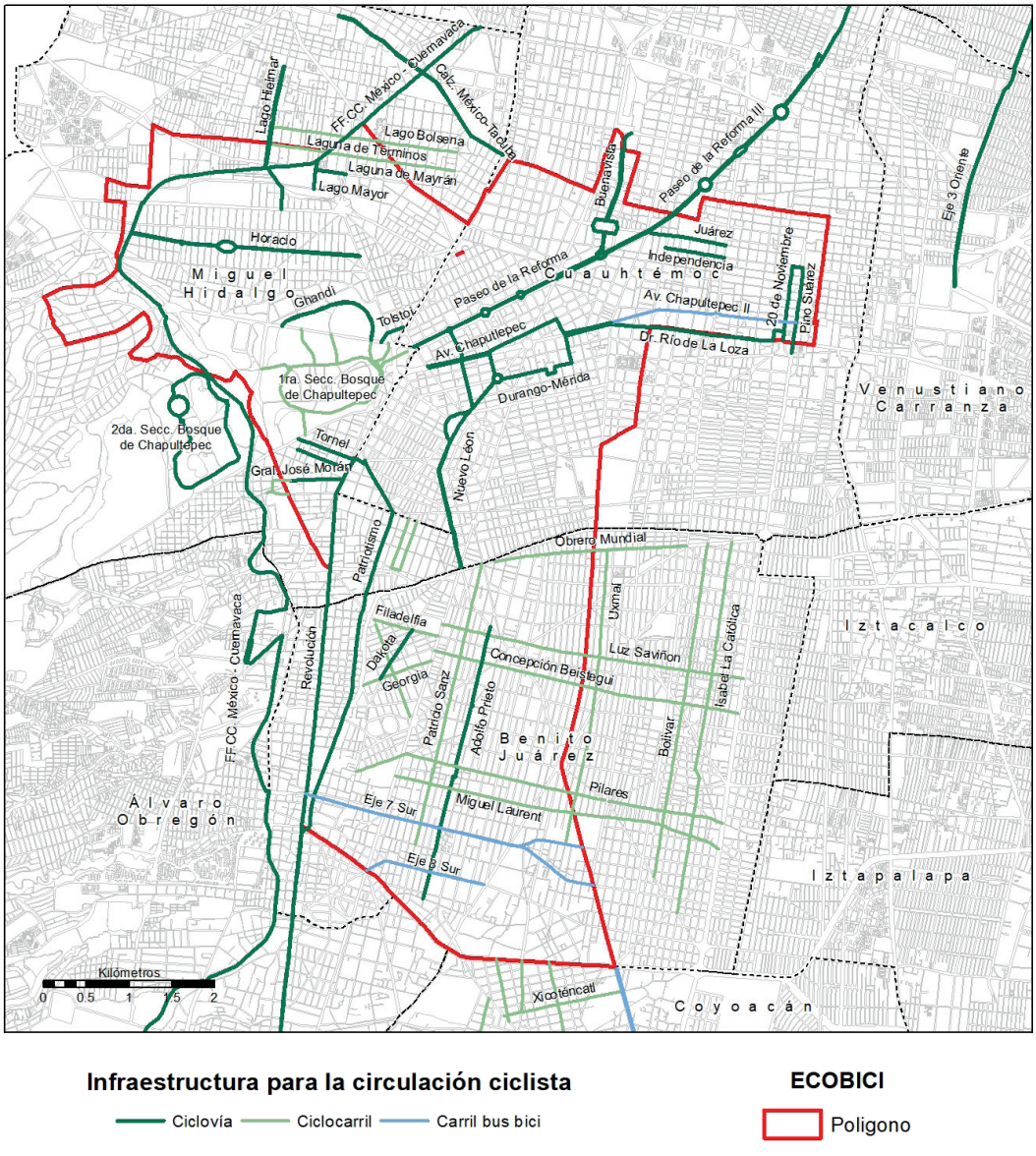


Fig. 3/ **CDMX: Infraestructura ciclista, 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

3. Características de la movilidad en bicicleta en CDMX

Según la *Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México 2017* (EOD17), diariamente en CDMX[4] se realizan un total de 13,7 millones de viajes (se omiten los que se realizan caminando).[5] De ese total, en bicicleta se realizan 241 mil viajes, lo que equivale a 1,7% (Fig. 4) (INEGI-SETRAVI-II 2017). Esta última cifra resulta bastante significativa si se compara con Londres, Inglaterra o Barcelona, España, ciudades donde el porcentaje de los viajes realizados en bicicleta es de 1,2 y 1,8% respectivamente (Gössling, 2013). Además, al comparar el total de viajes en bicicleta en CDMX de 2017, con el total de viajes en bicicleta de 2007 (INEGI-GDF-Edomex, 2007), se observa que la movilidad en bicicleta se triplicó en una década. En el mismo período, los viajes en automóvil también aumentaron (por el crecimiento del parque vehicular), pero porcentualmente la movilidad se mantuvo. Esto significa que la movilidad en bicicleta impacta en otros modos de transporte.

En cuanto a los propósitos de viaje de los ciclistas, el principal (sin considerar el regreso a casa) es ir al trabajo (60%), porcentaje similar a los viajes realizados en automóvil o transporte público; el segundo y tercer propósitos en importancia son: ir a la escuela y realizar compras (ambos con 10%). La distribución horaria de los viajes en bicicleta presenta dos periodos pico, uno de 7 am a 9 am (poco más de 24 mil desplazamientos por hora) y el segundo de 6 pm a 7 pm con 25 mil viajes. El tiempo promedio de los desplazamientos en 2017 fue de 26 minutos, la mitad del tiempo promedio en automóvil (52 minutos) (INEGI-SETRAVI-II, 2017). El perfil de las personas que usan bicicleta en Ciudad de México es el siguiente: en su mayoría son hombres (77%), la edad promedio es de 37 años, cinco menos que los automovilistas. La ocupación principal es trabajar (76%) y estudiar (11%). El grado promedio de escolaridad es 11 años, lo que equivale a segundo año de bachillerato (*ibid.*).

4. Método

En el diseño de la estrategia del *Plan Bici* se utilizaron datos provenientes de la EOD17 para realizar diversos análisis; es importante recalcar que esta encuesta tiene la particularidad de que para su levantamiento se diseñó una escala específica denominada *distrito de tránsito*, lo que permite un nivel de agregación a mayor detalle en comparación con las alcaldías (antes delegaciones) de CDMX (Fig. 5).

Con base en los distritos de tránsito se realizó un cálculo de flujos ciclistas en tres categorías: 1) viajes atraídos, 2) viajes internos (interdistritales), y 3) viajes entre distritos (intradistritales). A partir de estos flujos se construyó un modelo de concentración de tramos de viaje realizados en bicicleta y para incorporar la fricción de la distancia (Fotheringham, 1981; 1982), se utilizó la red vial primaria de CDMX (el tipo de vías sobre las que el gobierno de CDMX tiene capacidad de gestión jurídica; las vías secundarias son responsabilidad de cada alcaldía).

Con un análisis de redes, para cada par distrital, se identificó la ruta de traslado más corta (a través de la red vial primaria) y, a partir de

Modo	2007		2017	
	Viajes	%	Viajes	%
Bicicleta	98.538	0,8	241.017	1,7
Automóvil	3.454.078	28,5	3.955.208	28,7
Resto de modos	8.564.078	70,7	9.592.355	69,6
Total	12.117.162	100,0	13.788.580	100,0

Fig. 4/ **Viajes relacionados a Ciudad de México, 2007 – 2017**

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2007); INEGI (2017)

[4] Viajes que tuvieron como salida o llegada, alguna alcaldía de CDMX.

[5] No se toman en consideración los viajes caminando por cuestiones metodológicas y de comparación.

001 Centro Histórico	030 San Felipe de Jesús	059 Cuajimalpa
002 Buenavista - Reforma	031 Deportivo Los Galeana	060 San Lorenzo Acopilco
003 Tlatelolco	032 Bondojito	061 San Bartolo
004 Morelos	033 San Juan de Aragón	062 Cerro del Judío
005 Moctezuma	034 AICM	063 La Magdalena Contreras
006 Balbuena	035 Pantitlán	064 Villa Olímpica
007 Obrera	036 Zaragoza	065 Padierna
008 Condesa	037 UPIICSA	066 San Pedro Mártir
009 Nápoles	038 Central de Abastos	067 Pueblo del Ajusco
010 Vertiz Narvarte	039 UAM Iztapalapa	068 Tepepan
011 Reforma Iztaccíhuatl	040 Escuadrón 201	069 Noria
012 Palacio de los Deportes	041 Parque Cerro de la Estrella	070 Nativitas
013 San Andrés Tetepilco	042 Lomas Estrella	071 Milpa Alta
014 Portales	043 Canal Nacional	072 Tulyehualco
015 Del Valle	044 Coapa	073 El Molino Tezonco
016 Chapultepec - Polanco	045 Culhuacán CTM	074 Tláhuac
017 Panteones	046 Campestre Churubusco	075 Mixquic
018 Tezozómoc	047 Viveros	076 Santa Catarina
019 El Rosario	048 P. de Santo Domingo	077 Reclusorio Oriente
020 Industrial Vallejo	049 Xotepingo	078 D.U. Quetzalcóatl
021 La Raza	050 Estadio Azteca	079 Buenavista Iztapalapa
022 Cuautepec	051 Ciudad Universitaria	080 Santa María de Xalpa
023 Reclusorio Norte	052 Olivar de los Padres	081 San Miguel Teotongo
024 Ticomán	053 Las Águilas	082 Santa Martha Acatitla
025 Nueva Industrial Vallejo	054 Santa Lucia	083 Juan Escutia
026 Politécnico	055 Molinos	084 Santa Cruz Meyehualco
027 Tepeyac	056 Santa Fe	085 Ejército Constitucionalista
028 La Villa	057 Observatorio	
029 Nueva Atzacoalco	058 Las Lomas	

Fig. 5/ **CDMX: división por distritos de tránsito según la EOD17 (clave y nombre)**[6]

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Secretaría de Transporte y Viabilidad, INEGI-SETRAVI-II, (2017)

[6] En la lista no se incluyen los distritos de tránsito de los municipios del Estado de México, porque no forman parte de este estudio.

la segmentación en tramos de vía, se agregaron acumulativamente el número de viajes en bicicleta. Para ejemplificar el procedimiento anterior, en la Fig. 6 se muestra un diagrama de rutas entre tres distritos. Adicionalmente, se muestran las combinaciones de distritos con el total de viajes entre ellos (Fig. 7) y, por último, el cálculo agregado de los viajes por tramo y el número total de viajes por pares distritales (Fig. 8).

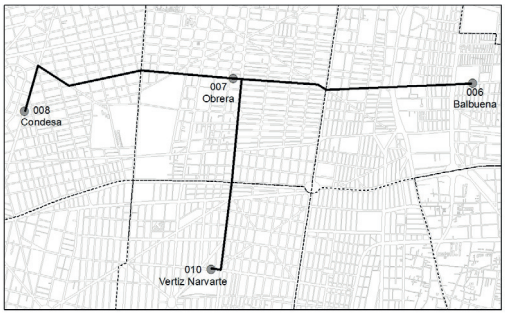


Fig. 6/ **CDMX: rutas entre pares distritales (ejemplo), 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

Origen	Destino	Ruta	Viajes
001	002	001-002	400
001	003	001-002-003	100
001	004	001-002-004	50
002	001	002-001	200
002	003	002-003	200
002	004	002-004	150
003	001	003-002-001	100
003	002	003-002	400
003	004	003-002-004	50
004	001	004-002-001	50
004	002	004-002	300
004	003	004-002-003	40

Fig. 7/ **CDMX: pares distritales y viajes entre pares (ejemplo), 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

Después de efectuar el análisis de redes al conjunto de datos de CDMX, se identifican tres zonas principales de concentración de viajes en bicicleta: 1) un corredor desde el área central de la ciudad hacia el poniente, que corresponde a los distritos (001) Centro Histórico, (002) Buenavista, (008) Roma-Condesa y (016) Chapultepec-Polanco, que

Pares distritales	Viajes totales por tramo	Acumulado de viajes por ruta
001-002	900	400(001-002) + 200(002-001) + 100(001-003) + 100(003-001) + 50(001-004) + 50(004-001)
002-003	890	200(002-003) + 400(003-002) + 100(001-003) + 100(003-001) + 40(004-003) + 50(003-004)
002-004	640	150(002-004) + 300(004-002) + 50(004-001) + 50(001-004) + 40(004-003) + 50(003-004)

Fig. 8/ **CDMX: pares distritales, tramos de viaje, rutas y viajes totales entre pares (ejemplo), 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

empata territorialmente con el área de la ciudad a la que se le ha destinado la mayor inversión en infraestructura ciclista; 2) al suroriente, concretamente en los distritos de las alcaldías Tláhuac y Xochimilco; 3) aquellos distritos con más de 3,000 viajes internos diarios en bicicleta: (030) San Felipe de Jesús, (078) Desarrollo Urbano Quetzalcóatl, (074) Tláhuac y (069) Noria (Fig. 9).

Debido a que en este análisis se utilizó la red vial primaria de CDMX, es posible identificar cuáles son las vías que registran la mayor concentración de viajes en bicicleta. En primer lugar, en sentido norte-sur, está la Calzada Mariano Escobedo, Avenida de los Insurgentes, Paseo del Pedregal y los tramos de los ejes Central, 1 y 2 Oriente, que cruzan el centro de la ciudad. En el sentido oriente-poniente, la mayor concentración de viajes corresponde a la Calzada México-Tacuba, Ejército Nacional, Paseo de la Reforma, Avenida Chapultepec y Avenida Tláhuac.

El supuesto que subyace en la propuesta del Plan Bici CDMX es que, a partir de la infraestructura actual, sobre la que actualmente opera el programa Ecobici (ciclovías y biciestacionamientos), se diseñe e implemente una ampliación y conexión de la infraestructura ciclista, para así formar una red de circulación de bicicletas en el espacio de CDMX y fomentar el uso de este modo de transporte.

Para validar la propuesta, se construyó un modelo de regresión logística para analizar la relación entre una variable dependiente (categórica) y un conjunto de variables independientes (explicativas) y estimar la probabilidad de que las personas, a partir de las características de sus viajes (evento) reportados en

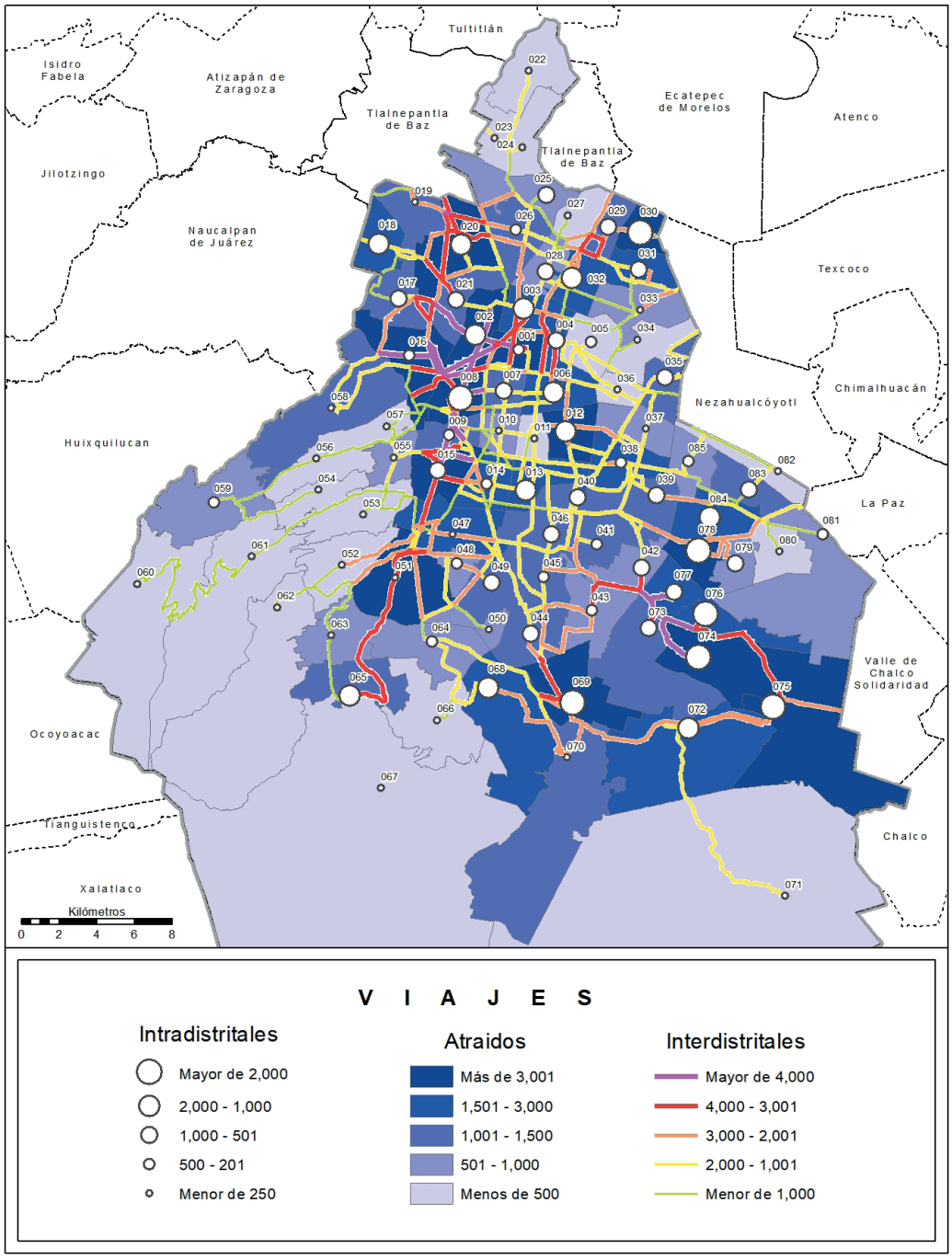


Fig. 9/ **CDMX: viajes en bicicleta por distrito de tránsito, 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

la EOD17, puedan realizar o no un desplazamiento en bicicleta y, así, medir el efecto de cada variable sobre la probabilidad de usar bicicleta como modo de transporte.

De la regresión se obtienen resultados que van de 0 (cero) a 1 (uno), donde cero indica nula probabilidad y uno la más alta probabilidad de que un evento ocurra (Clark & Hosking, 1986; Hosmer & al., 2013). Además, con el modelo de regresión no solo se fija una probabilidad, también, es posible estimar el peso por separado de aquellas características que favorecen o restringen el uso de la bicicleta. La fórmula del modelo logístico es:

$$\hat{Y} = \frac{e^u}{1 + e^u}$$

Donde:

$\hat{Y}$ = probabilidad de que una persona elija la bicicleta como modo de transporte para realizar un viaje

e = el exponente natural ≈ 2.718

u = la ecuación de regresión lineal: $Y=B_0 + B_1X_1 + B_2X_2 + \ldots + B_nX_n$

Para el modelo de regresión se tomó una muestra aleatoria de la EOD17 con 2000 casos (1000 usuarios que en algún tramo de su viaje utilizaron bicicleta y 1000 que no la usaron). En cuanto a las variables independientes, para la selección se consideró su representatividad en el contexto socioeconómico de la población usuaria: 1) edad (categorizada), 2) sexo (hombre/mujer) y 3) estrato económico. Además, se incorporaron algunas características representativas del entorno urbano donde se desarrollan los viajes: 4) el logaritmo de la distancia (medida en kilómetros por la red vial de CDMX) entre el distrito de tránsito de origen y el de destino del viaje; y 5) el índice de rugosidad[7] del distrito de tránsito donde se reporta el origen del viaje; este índice es la desviación estándar de la pendiente del terreno (escala 1:90). Este conjunto de variables permite hacer una aproximación general a las condiciones que la ciudad ofrece para examinar el ambiente ciclista (Crow, 1993; UNED, 2007, Sick, & al., 2013; Transport for London, 2018; Department of Transportation, 2021).

El efecto esperado de este grupo de variables es que, a partir de su interacción espacial, se pueda estimar la probabilidad de que los viajes relacionados con CDMX se realicen en bicicleta. Después de una serie de calibraciones e iteraciones, el modelo que aquí se presenta fue el más consistente, en el que todas las variables tienen significancia estadística. En la Fig. 10 se muestran los resultados del modelo con los coeficientes (Beta) y el grado de significancia de cada variable.

Variable	Beta (B)	Error estándar	Valor Z	Exp (B)	Significancia
Sexo (o mujer, 1 hombre)	1,50636	0,17332	8,691	4,51	***
Edad (años)					
6 – 14 y 65 y más (categoría latente)					
15 – 24	1,18257	0,27113	4,362	3,26	***
25 – 64	1,03440	0,21986	4,705	2,81	***
Estrato					
Bajo (categoría latente)					
Medio	-0,47161	0,17095	-2,759	0,62	**
Alto	-0,84281	0,22940	-3,674	0,43	***
Distancia (km) (logaritmo)	-1,12484	0,08541	-13,169	0,32	***
Rugosidad del origen	-0,08620	0,01607	-5,365	0,91	***
Constante	8,48015	0,69391	12,221		***

*** Significativo 0,0, ** Significativo a 0,001
R2 (McFadden)= 0,25
Variable dependiente: Modo (uso bicicleta= 1, otros modos= 2)
Variables independientes: Sexo, Edad (por categorías), Estrato económico, Distancia (logaritmo) y Rugosidad

Fig. 10/ **CDMX: modelo de regresión logística para probabilidad de viajes en bicicleta, 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

[7] Se trata de la desviación estándar de la pendiente de un distrito de tránsito. Cada distrito de tránsito se fragmenta en celdas de 90 x 90 metros y se obtiene la pendiente, a partir de esos resultados se calculó la desviación estándar. El índice de rugosidad indica la diferencia altitudinal, y por tanto de pendiente, que hay dentro de cada distrito de tránsito.

5. Resultados

Los coeficientes de la regresión indican que los hombres tienen 4,5 veces más probabilidad de usar la bicicleta para realizar un viaje, en comparación con las mujeres. Por rango de edad, los grupos etarios de entre 15 a 24 años (población joven) y el de 25 – 64 (adultos), registran una mayor probabilidad de usar de la bicicleta en comparación con los grupos de 6 a 14 (menores de edad) y de 65 años y más (adultos mayores). Estos primeros resultados indican que la política de movilidad en bicicleta debe de enfocarse a los jóvenes y adultos, que en teoría son los grupos que tienen más movilidad en la ciudad. En cuanto al estrato económico, se reconoce que a medida que aumenta el estrato, disminuye la probabilidad de uso de la bicicleta: a mayores ingresos se reduce la probabilidad de utilizar la bicicleta como modo de transporte.

Respecto a las variables del entorno urbano se obtuvo lo siguiente. Al aumentar la distancia del viaje, disminuye la probabilidad de usar de la bicicleta como modo de transporte; de esta manera, cada vez que se duplica la distancia del viaje, la probabilidad de realizarlo en bicicleta disminuye en dos terceras partes. Por su parte, si la rugosidad del terreno (pendiente) en el lugar de origen del viaje es alta, se reduce la probabilidad de uso de la bicicleta. Estadísticamente, la probabilidad de uso disminuye 9% cuando la rugosidad del terreno se duplica en el lugar de inicio del viaje.

Con base en los resultados de la regresión, el modelo logístico asigna probabilidades de uso de bici a cada registro de viaje; si se agregan las probabilidades, es factible hacer el cálculo para cada desplazamiento en pares origen-destino. Como se describió el proceso en las Figs. 6, 7 y 8, la probabilidad de uso de bicicleta se jerarquizó en cinco niveles: *Muy alta*, *Alta*, *Media*, *Baja* y *Muy baja*. El resultado de esta categorización de la red vial primaria de CDMX se muestra en la Fig. 11. A continuación se presenta un análisis más detallado de los resultados.

Primeramente, en un panorama general de CDMX, las vías que recorren la zona central de la ciudad obtuvieron las más altas probabilidades de circulación ciclista que, como se señaló, es la zona de mayor actividad económica y de concentración de empleos, por lo que consolidar la movilidad ciclista contribuiría a mejorar la accesibilidad al trabajo y reduciría el uso del transporte público (Pritchard, & al., 2019; Quian & Niemeier, 2019). Por su parte, las vías con probabilidad media y baja son las localizadas en el sur y el oriente de la ciudad. La probabilidad más baja la obtuvieron las vías que recorren zonas con mayor pendiente (mayor rugosidad del terreno), que espacialmente coinciden con las zonas de mayor marginación en la periferia sur de CDMX.

Específicamente, las avenidas como el Paseo de la Reforma o de los Insurgentes, de mayor relevancia histórica, económica y turística en CDMX (y que en algunos tramos ya cuentan con infraestructura vial ciclista), sobresalen como las vías con una muy alta probabilidad de registrar e incrementar el número de viajes en bicicleta. También, son notorias dos rutas que confluyen en el centro de la ciudad, la primera inicia en el noreste de CDMX y se prolonga por la Avenida Centenario y F.C. Hidalgo, para después desembocar en el Paseo de la Reforma (lo que comienza a perfilar un circuito de movilidad ciclista a escala de ciudad).

La segunda ruta se extiende de sur a norte por avenida Insurgentes hasta avenida Puente de Alvarado, para continuar su trazo hacia el poniente por la Calzada México-Tacuba y, finalmente, prolongarse al norte de la ciudad, hasta los límites con el Estado de México, por la avenida de Las Granjas (estas dos rutas se interceptan en el cruce de las avenidas Insurgentes y Reforma, que puede considerarse como uno de los puntos medulares en la estrategia ciclista de la ciudad).

En la zona del Centro Histórico también existe un circuito de vías con alta probabilidad de viajes que, unidas, hipotéticamente, trazan un polígono que puede quedar delimitado de la siguiente manera: 1) al norte por el Eje 1 norte, 2) al oriente por el Eje 1 o 2 oriente, 3) al poniente con el Eje central, y 4) al sur por la avenida Fray Servando o una prolongación hasta el Eje 2 sur.

Hay una cuarta ruta con una alta probabilidad de viajes en bicicleta al sur de la ciudad, si bien no tiene una conectividad y continuidad definida como las anteriores, no debe ser omitida. Este trayecto conecta directamente con las avenidas División del Norte (norte-sur) y Miguel Ángel de Quevedo (este-oeste). A partir de estas vías hay ramificaciones que se extienden hacia Ciudad Universitaria y Jardines del Pedregal y, en Tlalpan, se prolongan hacia el sur hasta llegar a Xochimilco.

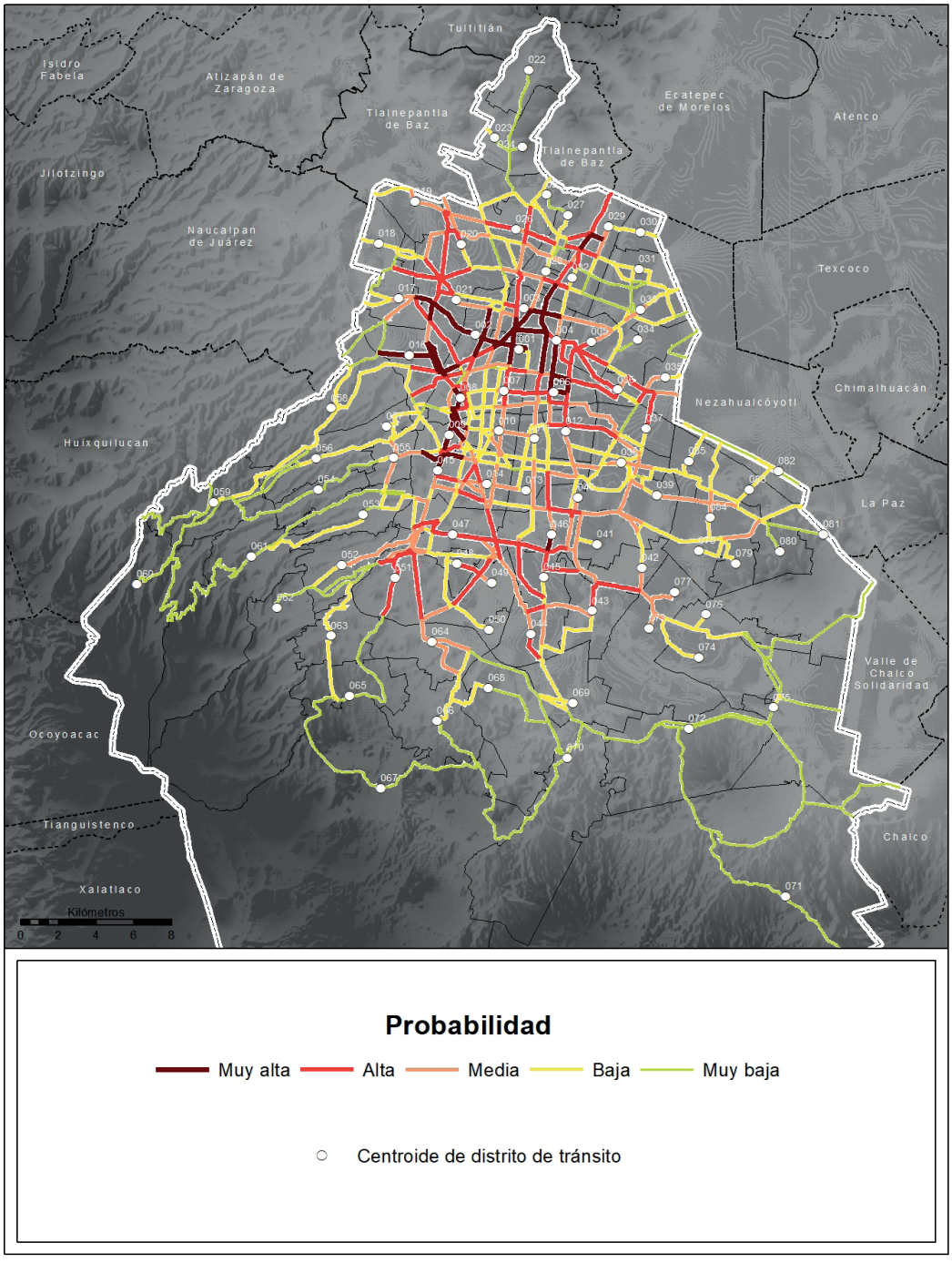


FIG. 11/ **CDMX: jerarquización de las vías primaria para la construcción de vías ciclistas, 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

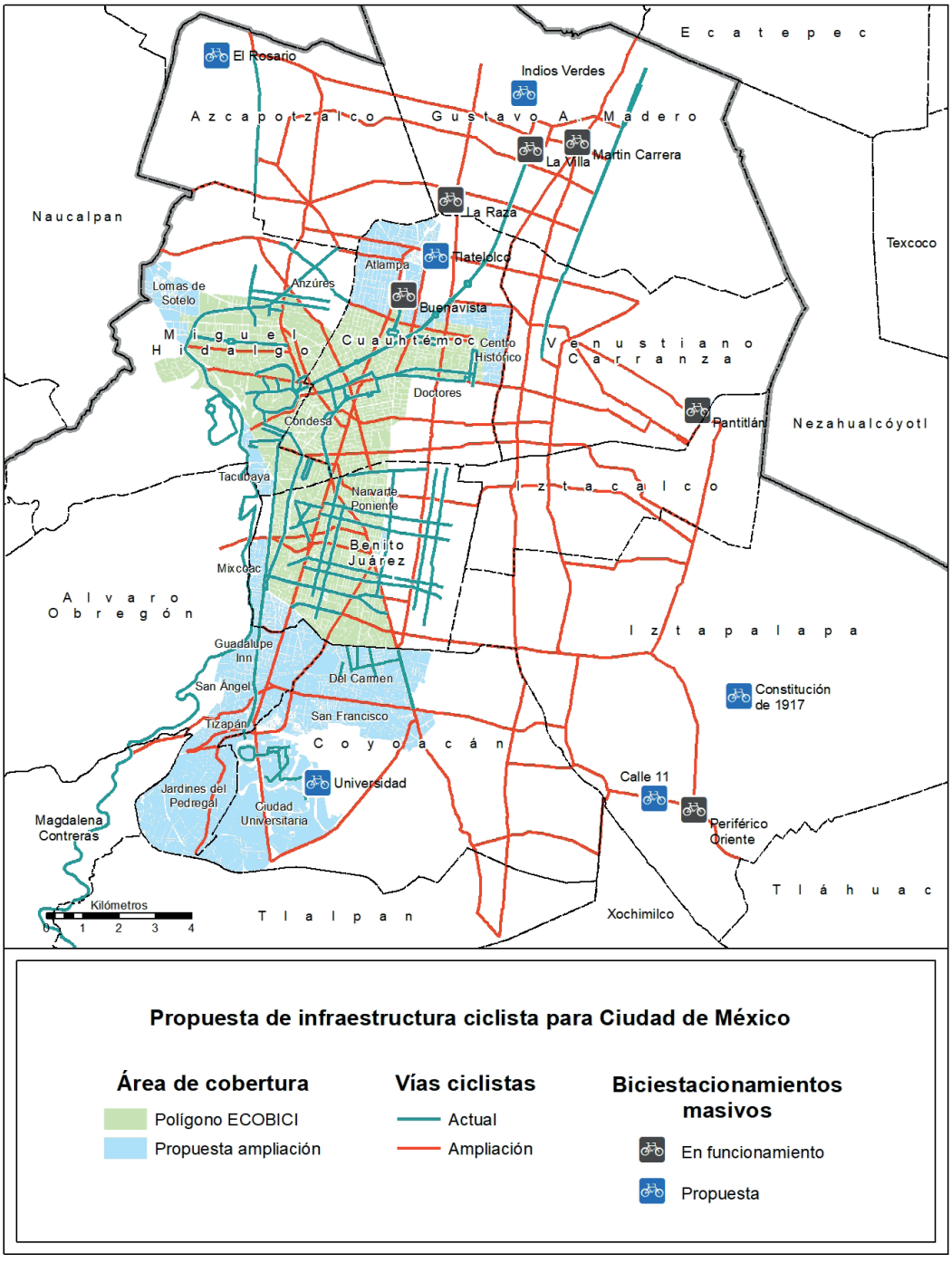


FIG. 12/ **Plan Bici CDMX 2018**

Fuente: Elaboración propia con base en el PlanBici 2018

El oriente de la ciudad, si bien reporta una importante cantidad de viajes en bicicleta, de acuerdo con el análisis realizado, las vías que cruzan esta demarcación obtuvieron una probabilidad media y baja, salvo algunos segmentos con alta probabilidad. A diferencia del resto de la cuidad, en esta zona serían factibles vías ciclistas locales en combinación con biciestacionamientos masivos.

El resultado de todo este análisis queda integrado en la estrategia de movilidad ciclista contenida en el *Plan Bici CDMX* (Fig. 12). En primer lugar, destaca la viabilidad de continuar con la política de movilidad ciclista en Ciudad de México, a partir de la infraestructura con que ya cuenta el programa Ecobici. La estrategia apunta a que el polígono de cobertura de este sistema de bicicletas debe ampliarse hacia el nororiente de CDMX, pero principalmente hacia el sur para conectarse con las instalaciones del campus central de la Universidad Nacional Autónoma de México (polígono de Ciudad Universitaria), que cuenta con el programa BiciPUMA, el cual es un programa de movilidad en bicicleta exclusivo para la comunidad universitaria (ciclovías y biciestacionamientos). De esta manera, se formaría un corredor de movilidad ciclista (alto volumen de viajes), que va desde el centro de la ciudad y llegaría hasta el límite de las alcaldías Coyoacán y Tlalpan (sur).

En segundo lugar, a partir de las ciclovías, ciclocarriles, vías ciclistas compartidas y carriles bus-bici ya existentes en la ciudad, la infraestructura se podría extender en algunas zonas y se dotaría de nuevas vías en otras, para así conectar y construir una red de movilidad ciclista. Es importante notar que la jerarquización de rutas de ciclovías debe estar sujeta a un análisis micro, en la que se debe considerar la capacidad de las vías, así como factores de diseño urbano, viabilidad socioeconómica, la conectividad de destinos intermedios y la gestión jurídica (Crow, 1993). Las vías que se presentan en este plan son ilustrativas de los distritos de tránsito que deben ser conectados y no necesariamente de las vías donde se deba construir infraestructura de circulación ciclista, todo con base en análisis y resultados meramente estadísticos sin que se hayan tomado en consideraciones las opiniones de la población.

En tercer lugar, está la iniciativa de instalar nuevos biciestacionamientos masivos en la periferia oriente y norte de la ciudad, en las estaciones del STC Metro: Periférico Oriente (Línea 12), Constitución de 1917 (Línea 8), Pantitlán (Líneas A, 1, 5 y 9), Martín Carrera (Línea 4), La Villa (Línea 6), La Raza (Línea 5) y Buenavista (Línea B). Con estos biciestacionamientos se fomentaría el uso de la bicicleta mediante el incremento de la conectividad a través de la multimodalidad, por ejemplo, un usuario desde su hogar viaja en bicicleta hasta la estación del STC Metro más cercana donde haya un biciestacioamiento, en este sitio tiene la opción de resguardar su bicicleta y caminar, una distancia mínima, para abortar el STC Metro (lo cual también ayudaría, de manera directa, a reducir los viajes en transporte colectivo).

Con la tecnología actual, será posible hacer un seguimiento dinámico, tanto espacial como temporal, de la estrategia de movilidad ciclista para evaluar su eficiencia en tiempo real (Joo & Oh, 2013; Osorno & al. 2019). Así lo demostró el trabajo fundacional de O'Brien & al. (2014), que, al examinar 38 sistemas de bicicletas compartidas en ciudades de Europa, Oriente Medio, Asia, Australasia y América, propusieron una taxonomía de los sistemas en función de la huella geográfica y las variaciones espaciotemporales en la tasa de ocupación.

6. Conclusiones

En el diseño del *Plan Bici CDMX* se propone una metodología válida y sólida en términos empíricos y, con base en los resultados obtenidos, se definió una estrategia de movilidad en bicicleta. El objetivo fue identificar y jerarquizar las diferentes áreas de la ciudad con el potencial para: 1) incrementar su infraestructura ciclista, o 2) dotarla de nueva infraestructura. También, mediante la conexión de ambas, se pretende conformar una red de movilidad ciclista que cubra, en la medida que sea posible, la totalidad de la ciudad.

La propuesta de tomar como núcleo el programa Ecobici para proyectar la ampliación, la conexión y dar forma a esa red ciclista que cubra la mayor parte de la ciudad, es totalmente viable y más aún, deseable. Diversas investigaciones han demostrado que el éxito de un programa de bicicletas públicas (entendido como la utilización de la infraestructura), está altamente correlacionado con la accesibilidad espacial, principalmente en las áreas de cobertura que coinciden con zonas habitacionales o de trabajo (Bachand-Marleau

& al., 2012; Pritchard & al., 2019; Quian & Niemeier, 2019).

Entre las limitaciones de este estudio, está la restricción para dar seguimiento y evaluar el impacto que pueda generar la propuesta incluida en el Plan Bici. En este sentido, entre los estudios en los que se ha evaluado la estrategia de movilidad ciclista en CDMX, están los conteos ciclistas 2017 y 2018 (SEDEMA 2017; 2018), en los cuales se calcula el uso de las vías ciclistas a partir de un cociente, que resulta de dividir el número de viajes en bici entre el tipo de vía. Los resultados indicaron que las ciclovías y los ciclocarriles se utilizan más de lo esperado y, por lo tanto, se requería más infraestructura y equipamiento para el uso de la bicicleta, para cubrir la demanda ciclista. De esta manera, al reconocer que la infraestructura ciclista estimula la generación de viajes en bicicleta, una de las investigaciones pendientes es el proceso de evaluación de las propuestas del Plan Bici, sin que esto se interponga con los esfuerzos que se están realizando en la ciudad y, que, por el contrario, se complemente para así cumplir con el objetivo de cada vez utilizar más modos de transporte sustentables y reducir el uso del automóvil.

7. Bibliografía

Anderson, L. & Schnor,P. & Schroll, M. & Hein, H. (2000): All-cause mortality associated with physical activity during leisure time, work, sports, and cycling to work. *Arch. Intern. Med.*, 160(11), 1621-1628.

Bachand-Marleau, J. & Lee, B.H.Y. & El-Geneidy A.M. (2012): Better understanding of factor influencing likelihood of using shared bicycle system and frecuency use. *Transporttation Research Record. Journal of the Transportation Research Board*, 2314(1), 66-71.

Borrego-Hernández, O. & García Reynoso A. & Ojeda-Ramírez M. & Suárez Lastra M. (2014): Retrospective health impact assessment for ozone pollution in Mexico City from 1991 to 2011. *Atmósfera*, 27(3), 261-271.

Clark, W.A.V. & Hosking P.L. (1986): *Statistical Methods for Geographers*, New York, John Wiley & Sons.

Crow (1993): *Sign up for the bike: Design manual for a cycle-friendly infrastructure*, Netherlands, Centre for Research and Contract Standardization in Civil Engineering.

DEPARTMENT OF TRANSPORTATION (2020): *Seattle Bicycle Master Plan. 2021-2024 Implementation Plan*. Seattle Department of Transportation. [Fecha de la consulta: 15/07/2020]

Enviromental Protection Agency, EPA (1978): *Bicycle Strategies to Reduce Air Pollution*, Washington D.C., United States, Enviromental Protection Agency, Office of Transportation and Land Use Policy.

Fishman, E. & Washington S. & Haworth N. (2013): Bike Share: A Synthesis of the Literature, Transport Reviews. *Transport Reviews. A Transnational Transdisciplinary Journal*, 33(2), 148-165.

Fotheringham, A. S. (1981): Spatial structure and distance decay parameters. *Annals of Association of American Geographers*, 71, 3.

_____ (1982): Distance-decay parameters: a reply. *Annals of Association of American Geographers*, 72, 4.

Friman, M. & Larhult, L. & Gärling, T. (2012): An analysis of soft transport policy measures implemented in Sweden to reduce private car use. *Transportation*, 40, 109-129.

GACETA OFICIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO (2017): *Primer programa de sustitución de vehículos que cuentan con 10 o más años de antigüedad, que prestan el servicio de transporte de pasajeros público colectivo concesionado clasificado como Ruta, 2020*, Vigésima Primera Época, 15 de septiembre de 2020, nº 431. [Fecha de la consulta: 21/09/2020].

García Reynoso, A. & Jazcilevich, A. & Ruíz Suárez, L. & Torres Jardon, R. & Suárez Lastra, M. & Reséndiz Juárez, N. (2009): Ozone weekend effect analysis in México City. *Atmósfera*, 22(3), pp. 281-297.

Glaeser, E. (2011): Triumph of the City. How our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier and happier, *The Penguin Press.*

Gobierno de Jalisco (2009): *Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada del área Metropolitana de Guadalajara*. Jalisco, México. [Fecha de la consulta: 29/05/2019].

Gobierno de Yucatán (2016): *Plan de Movilidad Urbana No Motorizada para la Zona Metropolitana de Mérida*. Yucatán, México. [Fecha de la consulta: 29/05/2019].

Gössling, S. (2013): Urban transport transitions: Copenhagen, City of Cyclists. *Journal of Transport Geography*, 33, 196-206.

Hosmer, D.W. & Lemeshow, S. & Sturdivant, R.X. (2013): *Applied Logistic Regression*, New Jersey, Wiley & Sons, Third Edition.

INSTITUTO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL, IMPLAN (2018): Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable para la Zona Metropolitana de Tijuana-Tecate-Playas de Rosarito. [Fecha de la consulta: 29/05/2019].

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI (s/f): *Vehículos de motor registrados en circulación. Conjunto de datos,* México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [Fecha de la consulta: 25/09/2018].

_____(2021): *Censo de Población y Vivienda 2020*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

_____ - Gobiernos del Distrito Federal, GDF - Estado de México, EDOMEX (2007): *Encuesta*

Origen-Destino de los viajes de los residentes de la Zona Metropolitana del Valle de México, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Distrito Federal y Gobierno del Estado de México.

_____ - Secretaría de Transporte y Movilidad SETRAVI - Instituto de Ingeniería II(2017): *Encuesta Origen-Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Secretaría de Transporte y Vialidad del Distrito Federal, Instituto de Ingeniería, UNAM.

Jazcilevich, A. & Reynoso, A. & Grutter, M. & Delgado, J. & Ayala, U. & Suárez, M. & Zuk, M. & Oropeza, R. & Lents, J. & Davis, N. (2011): An evaluation of the hybrid car technology for the Mexico Mega City. *Journal of Power Sources*, (196), 5704-5718.

Johansson, C. & Lövenheim, B. & Schantz, P. & Wahlgren, L. & Almström, P. & Markstedt, A. & Strömgren, M. & Forsberg, B. & Sommar, J.N. (2017): Impacts on air pollution and health by changing from car to bicycle. *Science of the Total Environment*, 584-585, 55-63. Joo, SH. & Oh, CH. (2013): A novel method to monitor bicycling environments. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 54, 1-13.

O'Brien, O. & Cheshire, J. & Batty, M. (2014): Mining bicycle sharing data for generating insights into sustainable transport systems. *Journal of Transport Geography,* 34, 262-273.

OECD (2004): National Policies to Promote Cycling. Organization for Economic Cooperation and Development. En *European Conference of the Ministers of Transport*, Paris, France.

Oja, P. & Titze, S. & Bauman, A. & De Geus, B. & Krenn, P. & Reger-Nash, B. & Kohlberger, T. (2011): Health benefits of cycling: a sytematic review. *Scandinavian Journal of Medicine & Science in Sports*, John Wiley & Sons, 21(4), 496-509.

Osorno-Covarrubias, F.J. & Suarez-Lastra, L. & Ruiz-Castañeda, L. F. (2019): 3D online, dynamic, interactive cartography of spatiotemporal mobility patterns. Case study: the "Ecobici" bike sharing system of Mexico City. *Terra Digitalis,* 3 (2).

O'Sullivan, D. (2018): *Bikes coast into Swiss constitution with clear voter support*. [Fecha de la consulta: 29/05/2019].

Pucher, J. & Dill, J. & Handy, S. (2010): Infraestructure, programs and policies to increase cycling: An international review. *Preventive Medicine*, 50, S106-S125.

Pritchard, J. & Bogado, D. & Giannotti, M. & Geurs K. (2019): Potential impacts of bike-and-ride on job accessibility and spatial equity in São Paulo, Brazil. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*. 121, 386-400.

Quian, X. & Niemeier, D. (2019): High impact prioritization of bikeshare program investment to improve disadvantaged communities' access to jobs and essential services. *Journal of Transport Geography*, 76, 52-70.

Robles, J. (2009): Madero se convertirá en calle para peatones. *El Universal*, nota del 17 de agosto de 2009. Ciudad de México. [Fecha de la consulta: 22/09/2020].

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE, SEDEMA(2008): *Primer conteo de ciclistas en el Distrito Federal*, México.

_____(2009): *Segundo conteo de ciclistas en el Distrito Federal*, México.

_____(2010): *Tercer conteo de ciclistas en el Distrito Federal*, México.

_____(2012a): *Cuarto conteo de ciclistas en el Distrito Federal*, México.

_____(2012b): *Estrategia de Movilidad en bicicleta en Ciudad de México 2006-2012*. México.

_____(2013): *Conteos ciclistas en el Distrito Federal y en el Polígono de Ecobici,* México.

_____(2014): *Conteo de ciclistas en el radio de influencia del biciestacionamiento masivo en el Centro de Transferencia Modal en la estación del S.C.T. Metro Pantitlán*, México.

_____(2015): *Estudio de Movilidad Ciclista 2015 en el Distrito Federal y Polígonos del Sistema de Transporte Individual Ecobici*, México.

_____(2016): *Estudio de Movilidad Ciclista 2016*, México.

_____(2017): *Estudio de Movilidad Ciclista 2017 (EMC17)*, Sedema/CDMX, México.

_____(2018): *Estudio de Movilidad Ciclista y Encuesta de Percepción 2018*, SEDEMA/CDMX, México.

SECRETARÍA DE MOVILIDAD, SEMOVI (2019): *Presenta Gobierno de la Ciudad de México El Plan de Reducción de Emisiones del Sector Movilidad*, Secretaría de Movilidad del Gobierno de Ciudad de México. [Fecha de la consulta: 21/09/2020].

Shaheen, S. & Guzman, S. & Zhang, H. (2010): Bikesharing in Europe, the Americas, and Asia: Past, Present, And Future. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, 2143(1), 159-167.

Sick Nielsen, T.A. & Olafsson, A.S. & Carstensen, T.A. & Skov-Petersen, H. (2013): Environmental correlates of cycling: Evaluating urban form and location effects based on Danish micro-data. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 22, 40-44. https://doi.org/10.1016/j.trd.2013.02.017

Suárez, M. & Delgado, J. (2015): Entre mi casa y mi destino. Movilidad y transporte en México. Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte. En: J. Flores (Coord.), *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México, IIJ/UNAM.

_____ & Galindo, C. & Murata, M. (2016): *Bicicletas para la ciudad: Una propuesta metodológica para el diagnóstico y la planeación de infraestructura ciclista.* México, Instituto de Geografía, UNAM.

_____ & Peralta, A. & Galindo, C. (2018): *Plan Bici CDMX*, México, Banco Interamericano de Desarrollo, Secretaría de Movilidad, Gobierno de la Ciudad de México.

TomTom Traffic Index (2017, 2018, 2019): *Measuring Congestion Worldwide*. [Fecha de la consulta: 27/01/2020].

TRANSPORT FOR LONDON (2018): *Cycling Action Plan. Making London the world's best big city for*

cycling. Transport for London. [Fecha de la consulta: 27/05/2021].

UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA, UNED (2007): *Plan Director de Movilidad Ciclista de Madrid*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia. Área de Gobierno de Urbanismo, Vivienda e Infraestructuras. España. [Fecha de la consulta: 17/01/2020].

8. Listado de Acrónimos/Siglas

CDMX	Ciudad de México
EOD17	Encuesta Origen-Destino de los viajes de los residentes del área metropolitana de la Ciudad de México 2017
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
STC Metro	Sistema de Transporte Colectivo Metro
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
SEDEMA	Secretaría de Medio Ambiente
SEMOVI	Secretaría de Movilidad
EPA	Enviromental Protection Agency
IMPLAN	Instituto de Planeación Municipal
GDF	Gobiernos del Distrito Federal
EDOMEX	Estado de México
SETRAVI	Secretaría de Transporte y Vialidad
II	Instituto de Ingeniería
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 683-700
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.9

CC BY-NC-ND

Expansión urbana y periferias populares interrogadas: propuesta de estudio integral en La Matanza, Argentina

Brenda Matossian

Investigadora Adjunta
Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Buenos Aires

Resumen: La expansión desigual de las metrópolis latinoamericanas es indagada de modo integral, interescalar y multidimensional a partir del estudio de la periferización popular dentro de La Matanza (Región Metropolitana de Buenos Aires, RMBA). Metodológicamente se articulan perspectivas geodemográficas y socio-antropológicas. A escala municipal se reconoce una fuerte polarización social donde las periferias muestran las condiciones más desfavorables. La mirada microespacial, abordada desde tres dimensiones -geodemográfica, física y de la experiencia del espacio-, señala heterogeneidades en los ritmos de crecimiento y evidencia la relevancia de las experiencias y trayectorias residenciales en su devenir. El carácter inmaterial de las periferias populares y el rol de las voces locales resultan centrales en el diálogo interescalar para profundizar el análisis de estos espacios que tienden a ser homogeneizados y deshistorizados.

Palabras clave: Periferia; Región Metropolitana de Buenos Aires; Hábitat popular; Trayectorias residenciales; La Matanza; Argentina

Recibido: 08.09.2021; Revisado: 20.01.2022
Correo electrónico: bmatossian@gmail.com; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7920-0480

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

Urban expansion and popular peripheries questioned: proposal for an integral study in La Matanza, Argentina

Abstract: The unequal expansion of Latin American metropolises is investigated in an integral, interscalar and multidimensional way through the study of popular peripheralization within La Matanza (RMBA). Methodologically, geo-demographic and socio-anthropological perspectives are articulated. At the municipal level, a strong social polarization is recognized in which the peripheries show the most unfavorable conditions. The microspatial review, approached from three dimensions -geodemographic, physical and the space experience-, points out heterogeneities in the growth pace and evidences the relevance of residential experiences and trajectories in its becoming. The immaterial feature of the popular peripheries and the role of local voices are central in the interscalar dialogue to deepen the analysis of these spaces that tend to be homogenized and dehistoricized.

Keywords: Periphery; Buenos Aires Metropolitan Region; Popular habitat; Residential trajectories; La Matanza; Argentina

1. Introducción

En las últimas décadas, las metrópolis latinoamericanas han continuado expandiéndose hacia sus periferias bajo lógicas propias del urbanismo capitalista, incrementando las desigualdades socioterritoriales y los procesos de segregación urbana. Los contornos de las aglomeraciones hacia los cuales las ciudades crecen resultan áreas de sumo interés para comprender las complejas transformaciones recientes. A la vez que muestran un pleno dinamismo territorial y demográfico, estos desbordes urbanos expresan con intensidad la polarización socioeconómica de las geografías actuales. Así, el estudio del conjunto metropolitano y los diferentes procesos implicados en su expansión, demandan abordajes que den cuenta de mutaciones y transformaciones continuas, reivindicando la importancia del estudio de los fijos y flujos que componen el territorio (Sack, 1986). Esta idea es también recuperada por Di Virgilio & Perelman (2014) quienes ponderan la necesidad de analizar los gradientes móviles y relacionales en la ciudad dentro de los estudios urbanos, especialmente en aquellos que se enfocan en las desigualdades socioterritoriales.

Existen numerosos y diversos antecedentes vinculados al estudio del crecimiento vertiginoso de las metrópolis de las últimas tres décadas. Uno de los más destacados es el que dio origen a la idea de "ciudad difusa" (modelo Los Ángeles) sobre el que trabajó Davis (1990). También fue emblemática la compilación de Monclús (1998) "La Ciudad Dispersa" dedicada a estudiar el fenómeno de la suburbanización en distintas ciudades europeas. En el caso de las ciudades latinoamericanas, sin embargo, el patrón de crecimiento urbano ha tenido sus particularidades, como indica Pradilla-Cobos (2015), debido a la naturaleza de sus procesos históricos económicos-sociales, diferentes a los patrones europeos y estadounidenses.

Al sur del continente, en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA), principal urbe argentina, el patrón de expansión ha mostrado históricamente una distribución del asentamiento poblacional radio-concéntrica desde 1930, acompañando los ejes ferroviales, de acuerdo a los modos de producción que predominaron desde entonces (Abba & al., 2015). Con el paso de las décadas, esta configuración de "mancha de aceite" fue dando paso a una región cada vez más compleja, fragmentaria y reticular (Vecslir, 2020). La profundización del modelo neoliberal a partir de la década de 1990 impulsó una transformación socioterritorial vertiginosa y relativamente novedosa hasta entonces denominada por Torres (2000) como la "suburbanización de las élites", que implicó un avance de los barrios cerrados y *countries* (Lacarrieu & Thuillier, 2001; Vidal-Koppmann, 2014, entre otros estudios). Muchos de los abordajes recientes al respecto se enfocaron en la proliferación de urbanizaciones privadas dado el alto impacto que generaron en el crecimiento de la superficie ocupada en las periferias metropolitanas. Como señalaba Janoschka, el abandono de la gestión y control del desarrollo urbano por parte del Estado profundizado en la década de 1990 fue apropiado por actores privados, dando también impulso a la urbanización de áreas cada vez más grandes (Janoschka, 2002). Con este auge de la privatización de las metrópolis, las periferias desarrollaron pautas de organización territorial que aumentaron la segregación urbana. Por un lado, se produjo una fuerte concentración de inversiones de capital en corredores, áreas específicas consideradas como espacios

estratégicos, asociadas con frecuencia a las figuras de “enclaves” o “islas”, y, por el otro, un relativo abandono de amplios espacios excluidos de las grandes inversiones, denominados como “zonas residuales” (Torres, 2000) o “mar de pobreza” (Janoschka, 2002).

Sobre estas últimas áreas se busca profundizar con el objetivo de analizar cómo se ha producido la expansión urbana y de qué modo estas transformaciones recientes pueden ser abordadas considerando su velocidad y particularidades. La propuesta de este artículo busca responder a las preguntas ¿cómo analizar las periferias populares producto de la expansión urbana reciente desde enfoques integrales que permitan complejizarlas? ¿Qué metodologías pueden implementarse para identificar las vertiginosas transformaciones de estos espacios? ¿De qué modo los resultados obtenidos desde distintos enfoques se complementan o tensionan entre sí?

Para avanzar sobre estos interrogantes se pondrá foco en un estudio de caso particular, un área de expansión popular reciente en la RMBA, dentro del partido[1] de La Matanza. Cabe señalar que mientras los ejes norte y sur de la metrópolis fueron profusamente estudiados, el eje oeste, donde se ubica este partido, no ha recibido una atención equivalente. La relevancia de este municipio radica en distintos aspectos. En primer lugar, presenta una amplia complejidad producto de sus excepcionales dimensiones y del sustantivo incremento demográfico que experimentó recientemente, que alcanzó un total de 1,8 millones de personas habitándola según el censo 2010. La heterogeneidad socio-económica al interior del partido es también un rasgo destacado, ostentando ciertas áreas de altos y medios niveles de ingreso y amplios sectores en los que ha predominado el hábitat popular en distintas formas. El intenso aumento demográfico ha tenido un correlato en el déficit habitacional que pasó de representar un 11,41% de Déficit Compuesto de los Hogares en 2001 al 20,89% en 2010, el más elevado de los partidos de la RMBA. Este último porcentaje implica que la cantidad de viviendas nuevas que son necesarias construir para saldar dicho déficit ascienden a 101.295 (ICO-UNGS, 2020).

Dentro de La Matanza, se ha realizado una delimitación para avanzar en el estudio desde una escala más acotada, en un área definida por la unión entre las localidades de Gregorio de Laferrere, Rafael Castillo y González Catán (Fig. 2). El interés de este sector radica en que se trata de una de las pocas áreas de la mancha urbana en las que aún se hallan espacios intersticiales entre los ejes de expansión tentacular propios de la aglomeración (Vapñarsky, 2000). En este sector, alejado de las principales centralidades urbanas del municipio, se han materializado formas de desarrollo del hábitat popular que, aunque se suelan presentar como homogéneas, muestran diferentes lógicas y modalidades en su conformación. En términos generales, en los sectores más discontinuos predominan los asentamientos, barrios cuyos orígenes se remontan a tomas de tierras recientes habitados por conjuntos sociales empobrecidos y emplazados en áreas poco aptas para la urbanización dada la condición inundable de sus suelos. Estos espacios residenciales se caracterizan por tener un alto predominio de informalidad tanto desde la óptica dominial como desde el punto de vista de la urbanización (Clichevsky, 2000; 2005). Sin embargo, en términos particulares presentan una especificidad que requiere ser analizada.

Además de considerar los componentes fijos y los flujos del territorio, el estudio de las periferias populares se plantea también como una indagación de las dimensiones materiales y simbólicas de su constitución, lo que implica analizar las representaciones construidas sobre y desde estos sectores y sus habitantes en el marco de las lógicas de fragmentación y segregación urbana. Si bien no será el eje principal de este trabajo, el rol del Estado se mantiene presente por su protagonismo innegable en estos procesos. Sus distintos grados y modalidades de presencia/retirada y las formas desiguales de aplicación de las políticas públicas imprimen lógicas en el espacio e impactan en las prácticas cotidianas de los/las vecinos/as que allí residen, trabajan y circulan.

En síntesis, interesa comprender de qué manera se pueden estudiar las periferias populares metropolitanas en su proceso de expansión desde un abordaje integral que contemple tanto perspectivas cuantitativas como cualitativas a fin de dar cuenta de su complejidad y heterogeneidad. Este artículo se estructura del siguiente modo: primero se presenta un apartado con reflexiones teóricas en torno a la noción de periferia en el marco del estudio de la expansión urbana, sumado a algunos antecedentes latinoamericanos. En una segunda parte se describe la estrategia metodológica aplicada. Respecto a los resultados, se agrupan en dos secciones, una

[1] La denominación “partidos” se utiliza para los municipios o gobiernos locales que componen la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

primera analiza la escala municipal de modo macroestructural para luego profundizar en el nivel microsocial sobre el área de estudio en un sector de la periferia popular matancera. Dentro de esta última sección se indaga a partir de tres dimensiones: geodemográfica, física y de la experiencia del espacio. Para concluir se incluyen las reflexiones finales.

2. La noción de periferia: antecedentes y desafíos conceptuales

En este apartado se profundizará sobre la noción de periferia, a fin de precisar el tipo de definición que se recupera y su utilidad para el análisis de la expansión urbana resultado de desplazamiento de clases populares hacia espacios cada vez más alejados de las centralidades. En principio referiremos a ciertos aspectos desde donde se construye este concepto articulando algunos antecedentes, formas de abordaje y precisando el enfoque que se le otorga en esta propuesta; luego se analiza su uso para otros casos de urbanización popular periférica en metrópolis latinoamericanas.

Entre los distintos y variados antecedentes respecto a las periferias, una referencia de interés fue el trabajo de Pryor quien, en la década de 1960, estudió la "franja rural – urbana" como una compleja zona de transición en las áreas de expansión urbana en países occidentales. Frente a las dificultades para su abordaje, reconoce entonces una serie de contenidos estructurales y funcionales para definirla y delimitarla: las categorías censales que demarcan el espacio urbanizado, los usos del suelo, la zonificación vinculada a la posibilidad de subdivisión de las propiedades, los movimientos pendulares de residentes, la cobertura de servicios, la densidad de población, y rasgos que denomina como "orientación social" urbana entre otros (Pryor, 1968). Este aporte si bien da pautas interesantes respecto de cómo indagar las periferias, incluyendo aspectos como las movilidades cotidianas, resulta un tanto acotada respecto al carácter relacional y simbólico de estos espacios. Así se evidencia la necesidad de avanzar en la complejización de la mirada desde perspectivas situadas, que den cuenta de las particularidades locales.

La delimitación de la noción de periferia se puede precisar también a partir de su contraposición respecto de otros conceptos como suburbio, borde, margen, entre otras, utilizados muchas veces como sinónimos. Con esta inquietud, Hiernaux & Lindón (2004) repensaron y contrapusieron tres conceptos: periferia, arrabal y suburbio. Ubican las nociones en su historicidad, espacialidad, según los marcos contextuales en que surgieron y connotaciones con las que se han asociado tradicionalmente (Fig. 1). Asimismo, señalan aspectos comunes que refuerzan el rasgo "en transformación" propio de estos espacios. En el siguiente cuadro se sintetizan sus aportes.

ARRABAL	SUBURBIO	PERIFERIA
Hasta fines del siglo XIX y principios del XX	Inicio y mediados del siglo XX	Después de la década de 1970
Uso con fuerte herencia europea	Notable sesgo americano	Cuño latinoamericano
Lo que está "afuera" de la ciudad (Arbad)	Lo que está "cerca" de la ciudad (conectado a ella funcionalmente)	Sentido geométrico: circunferencia o contorno de un círculo (ciudad)
Remitía a barrios peligrosos, externos a la ciudad, con funcionamiento "fuera de la normalidad". En Buenos Aires del 1900 representado en la literatura por la figura del "orillero" de González Arrili	Llegada masiva de migrantes: el borde de las ciudades como meta - Suburbio como fuente de mano de obra "Nadie quiere renunciar a la ciudad" – ilusión del derecho a la ciudad Vida más tranquila y natural	Teoría social 1960s: espacios centrales – espacios distantes (centro – periferia) mundo ordenado diferencialmente por el capitalismo, sustentado en una evidente desigualdad. La periferia como circunferencia externa a la ciudad en la cual están los pobres, los dominados, los despojados.
EN COMÚN		
Las tres voces refieren a la zona de expansión de la cuidad a expensas de tierras de vocación rural y anexión al continuo urbano de antiguos poblados. Rasgos: juventud de las construcciones y de las formas de ocupación del suelo – Discontinuidad de la ocupación del espacio.		

Fig. 1/ **Síntesis y comparación de conceptos de Arrabal, Suburbio y Periferia según Hiernaux & Lindón**

Fuente: Elaboración propia sobre la base del texto de Hiernaux & Lindón (2004)

Esta propuesta refuerza la pertinencia del uso de la noción "periferia" para analizar la expansión de la ciudad hacia su "circunferencia externa" en general, pero más particularmente para hacerlo poniendo atención al crecimiento de la urbanización popular, tan extendida en el contexto latinoamericano. Otro elemento insoslayable que emerge en la descripción del concepto, consiste en recuperar la oposición clásica centro-periferia, entendida por Lefebvre como el antagonismo mundial entre espacios dominantes y dominados:

> "El espacio dominante, el de los centros de riqueza y de poder, se esfuerza en moldear los espacios dominados —de las periferias— y mediante el uso de acciones a menudo violentas reduce los obstáculos y todas las resistencias que encuentra" (Lefebvre, 2013, p. 108).

En sintonía con esta reflexión, es interesante articular este trabajo en los debates en torno a las variaciones del capitalismo. Frente a las ideas de expansión homogénea del capital que tienden al mantenimiento de las jerarquías globales, distintos enfoques críticos analizan las variaciones incluso al interior de la variedad periférica, aunque siempre vinculadas al proceso global de reproducción (Fernández, 2017). Desde esta perspectiva es posible hilvanar un diálogo interescalar en el que resulta relevante y necesario dar cuenta de las dinámicas internas tanto en América Latina como al interior de sus principales metrópolis.

A propósito de estas tensiones aplicadas a las transformaciones urbana y, particularmente a sus extensiones (extrarradio, periferia), Lefebvre también resaltaba que estos sectores reciben expresiones tales como "patología del espacio", "espacios enfermos" con una intencionalidad específica:

> "Artificios todos ellos que permiten a los arquitectos, urbanistas y planificadores presentarse como «médicos del espacio» o al menos sugerir la idea. Esto promueve una generalización de representaciones particularmente mistificadoras, especialmente la idea de que la ciudad moderna no deriva de la sociedad capitalista (o neocapitalista), sino de una enfermedad de la sociedad" (Lefebvre, 2013, p. 154).

Esta última advertencia refuerza la importancia de abordar de modo crítico tanto los aspectos materiales como aquellos simbólicos en el estudio de las periferias; sin perder de vista que en el marco de las políticas neoliberales de desarrollo urbano de carácter extractivista, se reproduce una privación estructural del acceso al hábitat para amplias y heterogéneas capas de población (Rodríguez, 2020).

Además, otros trabajos ocupados sobre ciudades latinoamericanas advierten sobre la relevancia del estudio de las periferias de expansión reciente y vertiginosa, haciendo énfasis en las particularidades que estos procesos adquieren para los conjuntos sociales de sectores populares. Por ejemplo, Hidalgo (2007) refiriéndose al caso chileno habla sobre la "periferización" extrema que tiene allí la construcción de viviendas sociales como consecuencia de una "nueva cuestión urbana" donde si bien la provisión del bien existe, se concreta en una localización deficiente, desconectada de los servicios y equipamientos básicos, que niega el derecho a la ciudad. También en el caso mexicano se destaca que los espacios periféricos están aumentando a un ritmo mucho mayor al de la población urbana, proceso por el cual se incorporan tierras adicionales al perímetro urbano con fuertes implicaciones a futuro de orden social y ambiental (Aguiar & Escamilla, 2009). Estos autores también destacan la importancia de estudiar la concentración de "zonas pobres" que carecen de servicios básicos a partir de los procesos de expansión urbana periférica.

El caso de la RMBA difiere de las metrópolis de Santiago de Chile y de México principalmente porque en el caso argentino no se han implementado planes de viviendas sociales masivos como en aquellas urbes. Sin embargo, sí coinciden respecto al modelo de dispersión en aumento que reproduce en el tiempo una periferización que implica condiciones fuertemente desfavorables para quienes allí residen. En este sentido, se recupera también la propuesta de "periferización popular excluyente" (Apaolaza, 2016) que resume este proceso y lo precisa al detallar que, además del desplazamiento desde las centralidades, se reconoce una histórica periferización de los pobres urbanos que incluye a quienes siempre las han habitado y quienes fueron desplazados desde áreas "no centrales". Esta mirada que complejiza las periferias contribuye a pensar el estudio de caso en este trabajo donde se espera indagar en las particularidades de un sector específico con miras a reconocer sus heterogeneidades y matices.

3. Metodología

Como se anticipó en la introducción, una de las preguntas que busca desandar este trabajo refiere a cómo analizar las periferias populares de expansión reciente desde enfoques integrales, amplios. En el marco de este desafío, la estrategia metodológica aplicada se encuentra apoyada tanto en técnicas

cuantitativas como cualitativas, en la búsqueda de un diálogo que articule perspectivas propias de la geo-demografía con aquellas socio-antropológicas y las tensione al contraponer los diferentes tipos de resultados.

En el abordaje geo-demográfico se procesan fuentes censales y cartográficas a escala del total del partido de La Matanza, para dar cuenta del contexto estructural del municipio en su conjunto, y también en la escala microespacial que analiza el caso de estudio de una porción de la periferia matancera de expansión reciente, en la intersección de tres de sus localidades: González Catán, Rafael Castillo y Gregorio de Laferrere. En un entorno de sistemas de información geográfica, se confeccionaron mapas temáticos que contribuyen a comprender 1) las desigualdades socio-territoriales al interior del municipio y 2) la forma que adquirió la expansión urbana periférica reciente en el área de estudio. Para lo primero, se procesaron microdatos censales relativos a la variación de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como modo indirecto de dar cuenta de las desigualdades dentro de este extenso municipio, indagando en ciertas inequidades estructurales. Este indicador de privaciones materiales delimita el porcentaje de hogares con al menos una de las siguientes condiciones: a) Hacinamiento: más de tres personas por cuarto; b) Vivienda de tipo inconveniente; c) Condiciones sanitarias: sin retrete; d) Asistencia escolar: al menos un niño en edad escolar que no asiste a la escuela; e) Capacidad de subsistencia: cuatro o más personas por miembro ocupado (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC, 1998).

Respecto al segundo punto, vinculado a la expresión morfológica de la expansión, aplicado al caso del área de estudio, se realizó un análisis microespacial de los cambios en la subdivisión espacial según radios censales[2] para los tres últimos períodos intercensales, como una forma de analizar cartográficamente el crecimiento de la urbanización dentro de esta periferia popular.

También se utilizaron fuentes secundarias provenientes de los censos de población para contrastar el crecimiento demográfico en clave comparativa entre diferentes escalas: provincial, metropolitana, municipal y local para el área de estudio. La dimensión física de la expansión urbana fue, asimismo, abordada desde una interpretación visual de imágenes satelitales de acceso libre con miras a comparar a lo largo del tiempo los cambios en la ocupación efectiva del espacio y su velocidad. Esta última estrategia permitió seleccionar y delimitar un sector periférico que mostrara expansión popular reciente donde poder profundizar, desde una mirada cualitativa, en la fase siguiente.

Desde la perspectiva socio-antropológica se abordó un análisis microespacial en el área de estudio a fin de dar cuenta de aquellas dimensiones que subyacen invisibilizadas en los abordajes cuantitativos. En el área específica en la que se han desplegado estrategias cualitativas, se planificaron, en una primera etapa del trabajo de campo, diferentes recorridos urbanos a partir de los cuales se identificaron: operativos territoriales, mesas de articulación interactorales, delegaciones municipales de desarrollo social, establecimientos educativos, comedores comunitarios y otras organizaciones de relevancia en el área. Se comenzaron a frecuentar estas instancias, lo cual permitió dar inicio a una segunda etapa en la que se realizaron entrevistas en profundidad tanto a referentes que habitan y/o trabajan en el área, como a vecinos/as que allí residen. Se concretaron un total de 25 entrevistas en profundidad, realizadas durante 2018 y 2019, a las que se sumaron otras formas de relevamiento más informales volcadas en un diario de campo *ad hoc*.

Todas las entrevistas fueron grabadas, transcriptas y luego trabajadas a partir de la técnica de análisis de contenido temático (Bardin, 1979; Minayo, 2013). Se buscó descubrir los núcleos de sentido que componen dichas textualidades a partir de la descripción de la presencia, ausencia o frecuencia de aparición de un determinado contenido para inferir conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción de estos mensajes (Bardin, 1979). Si bien esta estrategia tiene un alcance temporal y espacial acotado, la profundidad que se alcanza permite indagar en las experiencias y en los aspectos simbólicos, discursivos e identitarios que configuran las espacialidades de las personas que habitan, circulan y trabajan en las periferias.

Respecto a las entrevistas propiamente dichas, se indagó sobre los cambios espaciales y temporales recientes en esta periferia matancera desde la perspectiva de las personas que allí residen y circulan. Para ello se recuperan los aportes de Courgeau (1987)

[2] Los radios censales son las unidades espaciales menores utilizadas por el censo en la Argentina.

sobre la importancia de renovar las técnicas de relevamiento de las movilidades, haciendo foco en los espacios de vida, incluyendo la dimensión residencial. Siguiendo esta misma línea, se reconstruyeron las trayectorias residenciales de personas que viven en el área de estudio y que fueron entrevistadas, definidas a través de la propuesta teórica y metodológica de Sassone (2019). A partir del análisis de estas entrevistas en profundidad, se busca dar cuenta del rol explicativo de las trayectorias residenciales en la expansión urbana popular y en la creación de nuevos barrios periféricos. Este abordaje desde las narrativas permite interpretar los modos en los que las diversas dimensiones de la espacialidad son experimentadas, ponderadas y visibilizadas.

A su vez, dentro del análisis de estas trayectorias, se indagó sobre las motivaciones en cada fase residencial y sobre las percepciones que se tienen sobre el área en particular y sobre la velocidad y particularidad de las transformaciones recientes. En el caso de las entrevistas a personas que trabajan en el área pero que no residen allí, se profundizó sobre las representaciones sobre estas periferias, reconstruyendo miradas tanto desde agentes del estado, principalmente docentes o trabajadores municipales, como de otros actores sociales. Todos estos elementos permiten hilvanar una trama actualizada y densa sobre este espacio particular dentro de un sector periférico del extenso municipio matancero.

4. Las periferias matanceras en la escala municipal

El partido de La Matanza tiene una superficie de 323 kilómetros cuadrados sobre un total de 17.396 para toda la RMBA. A pesar de ser un partido contiguo en su porción noreste con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), área central de la metrópolis, no constituye una jurisdicción totalmente aglomerada, sino que forma parte del conjunto de municipios o partidos "parcialmente aglomerados en los que la población urbana supera -y en general muy ampliamente- a la rural" (Kralich, 2016, p. 47). Esta extensión le otorga también un rasgo único dentro de todos los municipios de la RMBA: en su interior se hallan los tres cordones (o coronas) que rodean concéntricamente a la ciudad central (Battista & Feito, 2015). Esta característica da cuenta de la complejidad de su estudio a la vez que plasma la importante relación interescalar que vincula el nivel municipal con el metropolitano y nacional para este singular caso.

Para comprender el devenir de su proceso de expansión urbana se deben considerar brevemente ciertos rasgos propios del conjunto de la RMBA, a su vez resultado de las lógicas de desarrollo a escalas nacionales y globales, dado que su configuración espacial ha estado "profundamente ligada al ritmo y la forma que asumió la acumulación del capital en la Argentina y, con ella, la intervención estatal en términos de políticas urbanas" (Di Virgilio & Aramburu, 2020, p. 4). La evolución territorial de la metrópolis ha tenido distintos "momentos" en los que la mancha urbana experimentó niveles de expansión particulares, siguiendo la propuesta de Di Virgilio & Guevara & Arqueros-Mejica (2015). Para el caso de La Matanza, el crecimiento fue especialmente intenso durante lo que aquellos autores denominaron el segundo momento (1930-1970) correspondiente al modelo de Industrialización de Sustitución por Importaciones (ISI), que transformó particularmente la primera y segunda corona metropolitana. Esta expansión fue motorizada por el desarrollo de industrias nacionales con el consecuente desplazamiento residencial de sectores de menores ingresos y asalariados obreros a lo largo de la extensión de la red ferroviaria. También fue acompañada por el acceso a la tierra urbana y a la vivienda a través de los loteos económicos. En las siguientes décadas el crecimiento continuó con lógicas propias del tercer momento de crisis y transformación urbana. Se destacan, primero una desaceleración del proceso de suburbanización (1970 y 1990) y luego la metropolización avanzada y urbanización del tercer cordón entre (1990 y 2010) (Di Virgilio & Guevara & Arqueros-Mejica, 2015).

El auge de las urbanizaciones privadas, que tuvo un fuerte alcance que en el eje norte de la RMBA, no alcanzó a impactar en La Matanza donde la presencia de estos emprendimientos ha sido muy escasa. En este municipio, el deterioro económico de la década de 1990 produjo desequilibrio en la distribución de la tierra, con retroceso de la actividad hortícola de minifundistas (Feito, 2017) al tiempo que registraba una creciente demanda de viviendas producto del crecimiento demográfico las cuales se fueron intentando resolver mediante formas de periferización popular excluyente. Es relevante entonces comprender estas dinámicas, para el segundo y tercer cordón matancero, considerando el corrimiento de los usos del suelo productivos y las tensiones en torno a la configuración de las periferias en transformación. La profundización del modelo de urbanización neoliberal excluyente de los noventa agudizó, en estas áreas alejadas de las centralidades, particularidades propias de los sectores postergados u opacos dentro del partido, en contraposición a los espacios luminosos que se pusieron en valor producto de la globalización (Santos, 1996). En

estos espacios opacos, se fue configurando un proceso similar al que Pradilla Cobos (2015) describe como urbanización popular, dentro del patrón de crecimiento periférico caracterizado por la sucesión de períodos de extensión periférica dispersa de las implantaciones urbanas y períodos de relleno en los intersticios, con una presencia dominante del sector popular de muy bajos ingresos, ocupación irregular de los terrenos y autoconstrucción de viviendas, entre sus principales rasgos. Así, este tipo de expansión reciente configuró nuevas áreas urbanizadas bajo lógicas fuertemente polarizadas.

Para analizar estas desigualdades socioeconómicas al interior del partido y visualizar diferencias entre las distintas coronas, el mapa de la Fig. 2 representa los porcentajes de hogares con NBI del censo 2010, al nivel de radios censales. En términos generales se identifica una tendencia en la que a mayor distancia de la CABA, las condiciones en la calidad de vida decrecen, lo cual también ha sido demostrado en otros trabajos (Henry & al., 2020). Se reconocen notables contrastes con mejores condiciones socio-habitacionales en el norte y noreste, en los sectores más próximos a la Avenida General Paz, límite con la CABA. Se trata de hogares en las localidades de Ramos Mejía principalmente y parcialmente en Lomas del Mirador, Villa Luzuriaga y San Justo (localidad cabecera del partido). Asimismo, se destaca Ciudad Evita con hogares de condiciones muy favorables, al sudeste del límite entre la primera y segunda corona. Distintas situaciones en categorías intermedias se registran hacia el sector central del partido, encadenando las distintas centralidades coincidentes con las estaciones de ferrocarril de Gregorio de Laferrere, Isidro Casanova, Rafael Castillo y González

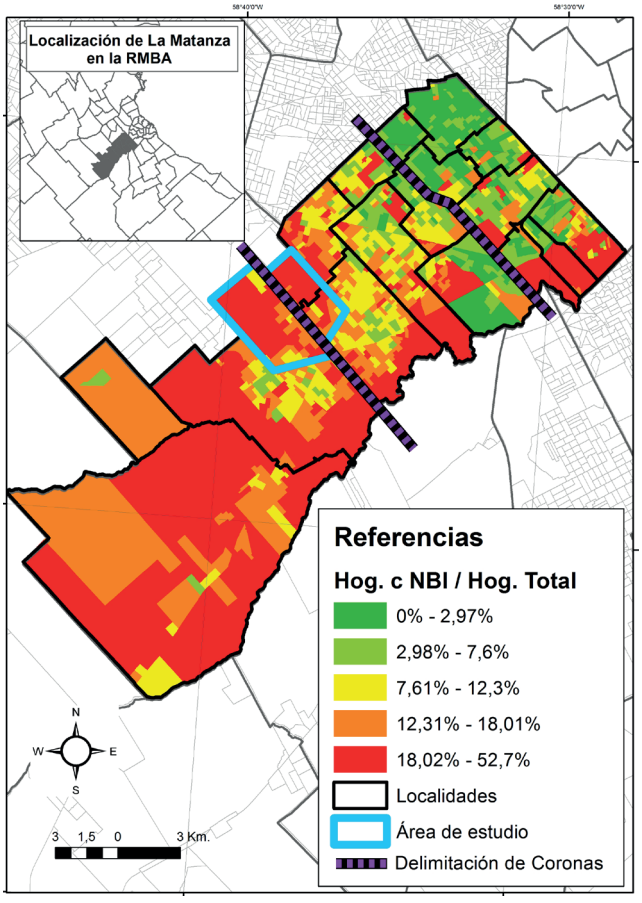


Fig. 2/ **Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas, La Matanza – 2010**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información obtenida en el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, de acuerdo a la Base de Datos Redatam

Catán. Los sectores más desfavorecidos, con mayores porcentajes de hogares con NBI, se identifican principalmente en la mitad sudoeste del partido, alejados de las áreas comerciales, también a lo largo del límite sudeste del partido, sobre la cuenca del río Matanza-Riachuelo, lo cual suma también condiciones de vulnerabilidad socio-ambiental.

La falta de servicios e infraestructura se agrava al sudoeste del Camino de Cintura o ruta provincial Nº 4, límite entre primera y segunda corona (Fig. 2). Asimismo, esta situación se replica en los hogares más alejados de los principales ejes viales: Ferrocarril Belgrano Sur, la Ruta Nacional Nº 3 Avenida Brigadier Juan Manuel de Rosas y la Ruta Provincial 21 Avenida General Anselmo Rojo. En estos radios censales el acceso a servicios es reducido, en muchos de ellos se registran problemas asociados a las inundaciones, basurales a cielo abierto y calles sin pavimentar.

Luego de haber identificado la distribución de las desigualdades socio-territoriales al interior de este extenso municipio, resulta interesante marcar que este patrón replica la escala de la RMBA. En un trabajo anterior que analizó también los porcentajes de hogares con NBI por municipios para el conjunto metropolitano, se destacó que los mayores porcentajes aumentan no solo al alejarse de la ciudad capital (CABA), sino también a medida que se avanza hacia el sur y el suroeste del área metropolitana (Di Virgilio & Aramburu, 2020). Esta correspondencia entre ambos niveles regional y municipal evidencia la importancia que adquiere el cambio de escala y de mirada a fin de indagar sobre aspectos que avanzan más allá de las posibilidades mensurables de las variables a partir de datos censales. Especialmente porque, como se indicó al inicio de este trabajo, las periferias demandan ser abordadas más allá de una concepción fija que las configura como "área dormitorio", para dar cuenta de sus amplias dinámicas sociales, económicas y culturales, de los flujos que también las configuran. Se constituye entonces como un desafío reflexionar sobre un análisis de las periferias que incluya las dinámicas demográficas, del mercado del suelo pero que también incorpore a quienes habitan, trabajan y circulan por estos espacios. Por ello, es que el siguiente apartado busca profundizar en la escala microespacial aplicada en el área de estudio, también marcada en la Fig. 2, en un espacio de urbanización reciente entre la segunda y tercera corona del municipio de La Matanza.

5. Acercando la mirada: la configuración de periferias desde tres ejes

Se desarrollarán tres ejes para el análisis de las dinámicas de expansión hacia un sector particular de la periferia matancera. Cada uno implica dar cuenta de las transformaciones desde miradas diferenciadas: una geo-demográfica, otra vinculada a las formas de expansión física del hábitat popular periférico y una tercera enfocada en las experiencias del espacio, desde una perspectiva cualitativa.

La importancia de realizar análisis microespaciales se vincula con la relevancia que adquieren los estudios a escalas locales para una comprensión más integral de los fenómenos urbanos. Asimismo, tal como señalan Di Virgilio & Serrati (2020) desde finales del siglo XX la segregación residencial de gran escala ha ido generando cambios en sus patrones avanzando hacia una mayor fragmentación a nivel territorial. De este modo, se busca reconocer estos procesos en un recorte particular, al interior de aquello que tiende a ser homogeneizado y referido como zonas residuales.

5.1 Eje expansión en clave geo-demográfica

Analizar la variación de la población dentro de las unidades espaciales entre distintos cortes temporales resulta un modo de dimensionar los procesos de expansión urbana. Asimismo, comparar los incrementos en distintas escalas permite sopesar la magnitud de los aumentos respecto a otros niveles. Para elaborar el gráfico correspondiente se calculó la Tasa de Crecimiento Medio Anual para los dos últimos períodos intercensales 1991-2001 y 2001-2010. Esta tasa se midió tanto para el recorte del área de estudio como para el conjunto del partido de La Matanza, el Gran Buenos Aires y el total de la provincia de Buenos Aires (Fig. 3).

Las elevadas tasas de crecimiento del área de estudio (de casi 5% en ambas mediciones) dan cuenta de un ritmo acelerado en el cual este espacio se fue poblando durante ambos períodos. En términos absolutos este incremento se plasma de modo más evidente, dado que el área pasó de un total de poco menos de 50.000 habitantes en 1991 a casi 120.000 en 2010. Para la escala del partido

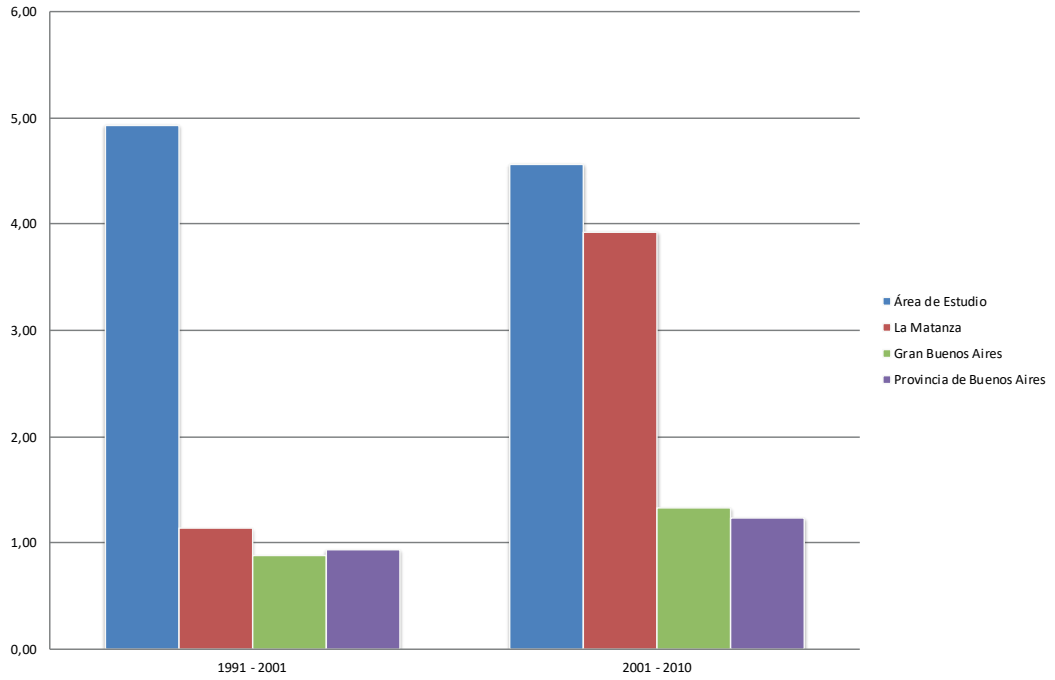


Fig. 3/ **Tasa de Crecimiento Medio Anual períodos 1991-2001 y 2001-2010, área de estudio, partido de La Matanza, Gran Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de los censos de 1991, 2001 y 2010; Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)

el aumento fue muy significativo en los años del segundo período cuando amplió en casi medio millón su total de habitantes. Las tasas para el Gran Buenos Aires y para el total de la provincia homónima se mantuvieron en torno al 1% en ambos períodos aunque con un leve aumento para el segundo.

Esta forma de analizar la tasa de crecimiento poblacional en distintos niveles refuerza la importancia del análisis interescalar para destacar la potencia de los procesos en ciertos recortes específicos de las metrópolis, e incluso al interior de los municipios donde sus fragmentos no necesariamente experimentan variaciones similares a las del conjunto del partido.

Otra forma de registrar el proceso de expansión urbana a partir del uso de fuentes censales fue realizar una comparación de las categorías censales que demarcan el espacio urbanizado, tal como indicó Pryor (1968), a lo largo del tiempo. En la serie de mapas correspondientes, se muestran las delimitaciones areales de radios censales para el área de estudio y se muestra la sucesión correspondiente a los tres últimos censos: 1991, 2001 y 2010 (Fig. 4 a, b y c). Estas unidades espaciales se intentan mantener a lo largo del tiempo con fines comparativos, sin embargo, el crecimiento demográfico obliga a hacer nuevas subdivisiones para mantener valores relativamente similares dentro de cada una ya que se corresponde con un número de población definido en relación con el número de censistas. Así, su distribución y dimensiones dan claras pistas: aquellos más pequeños en superficie indican una densidad de población más elevada. La misma va disminuyendo a medida que la mancha urbana compacta va abriéndose, dando paso a radios más extensos, resultado de la mayor dispersión de la población. De acuerdo a la cartografía elaborada el extremo sudeste del área, próximo a la Ruta Nacional 3, muestra los radios más pequeños, allí la urbanización ha sido, relativamente, más temprana. En contraposición, en las áreas del noroeste, próximas al límite con el partido de Merlo (hacia la Ruta Provincial 1001), todavía se conserva un amplio sector no urbanizado con radios censales extensos. A pesar de ello, también se identifican mayores subdivisiones

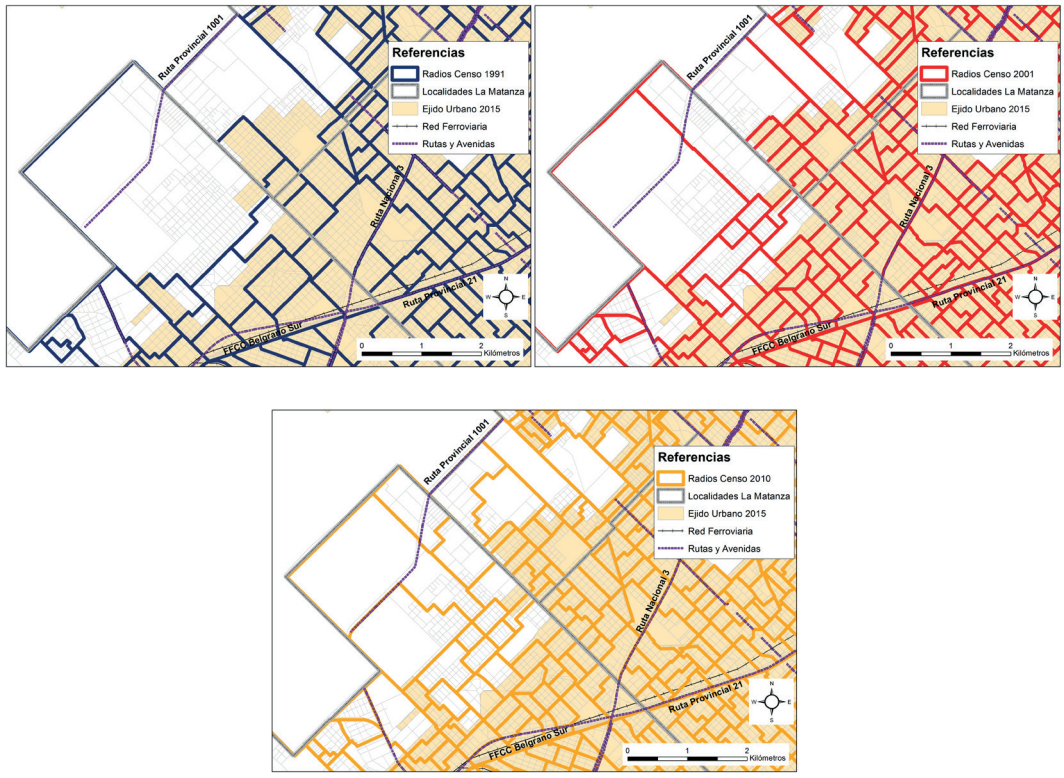


FIG. 4 A, B Y C/ **Radios censales 1991, 2001 y 2010, área de estudio**

Fuente: Elaboración propia sobre la base información obtenida en Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC (2017) e Instituto del Conurbano-Universidad Nacional General Sarmiento, ICO–UNGS (2017)

dentro de estos radios entre 2001 y 2010. Esta tendencia de avance con sentido sudeste – noroeste se refuerza con la representación de la capa correspondiente al "ejido urbano 2015" elaborada por el Instituto del Conurbano para delimitar la extensión del área urbanizada que no alcanza a cubrir los sectores próximos a la Ruta 1001.

El procesamiento y análisis de esta fuente de información secundaria permite en esta serie comparativa condensar procesos transcurridos a lo largo de tres décadas, brindando evidencias espaciales sobre la presión demográfica sobre las periferias en expansión. Sin embargo, a pesar de estar trabajando con las mínimas unidades censales disponibles, se torna necesario visualizar la materialidad de la ocupación efectiva de estos espacios mediante distintas estrategias de análisis, tal como se verá en el siguiente apartado.

5.2 Eje expansión física del hábitat popular

De acuerdo con la clasificación de asentamientos populares o informales propuesta por CRAVINO (2006), en este sector de La Matanza predominan los asentamientos o tomas de tierra. Estos se diferencian de las villas tanto por aspectos físico-urbanos como por procesos sociales: las villas se encuentran ubicadas principalmente en el área central metropolitana y en su primera conurbación (primera corona) mientras que los asentamientos se encuentran ubicados hacia la periferia, en zonas de menor densidad poblacional y poseen una trama urbana similar a la producida por los loteos ofrecidos por el mercado (CRAVINO, 2006). A partir de relevamientos *in situ* en los sectores de urbanización más reciente y del análisis de imágenes satelitales se halla que dentro del área de estudio, en su mitad noroeste, se identifica



Fig. 5/ **Fotografía del área de estudio. (a) A la izquierda vivienda social generada por el Estado y (b) a la derecha asentamientos informales**

Fuente: Fotografías de la autora tomadas durante el trabajo de campo

lo que Apaolaza (2016) denomina co-emplazamiento. Allí se encuentran las tres modalidades principales de expansión periférica popular: nuevos barrios de vivienda social, asentamientos informales y loteos precarios. La producción de vivienda social generada desde el Estado nacional en este sector ha sido acotada y se halla en dos barrios, por lo tanto predominan los asentamientos informales y los loteos precarios. Estos últimos se explican "por políticas de créditos individuales que directa o indirectamente fomentan la autoconstrucción por trabajo o gestión" (Apaolaza, 2016, p. 8). Además, se identifican desigualdades en torno a los diferentes niveles de consolidación en estos barrios, de acuerdo a su antigüedad y niveles de organización de sus vecinos/as.

Existen además ciertos aspectos comunes dado que la ocupación del espacio reciente en toda el área se produjo sobre terrenos bajos e inundables pertenecientes a la cuenca del río Matanza Riachuelo, más específicamente a su cuenca media caracterizada por un paisaje mixto urbano-rural (ACUMAR, 2020). La configuración de buena parte de los barrios del sector se vincula con una serie de asentamientos producidos en las últimas décadas, caracterizados por no cubrir las condiciones urbano-ambientales básicas necesarias para constituirse como residenciales. En la Fig. 5 se muestran las fotografías que ilustran a modo de ejemplo dos diferentes modalidades, la de barrios de vivienda social producidos por el Estado, en la imagen de la izquierda, y uno de los tantos asentamientos informales más recientes a la derecha. En ambas fotografías se identifica una ocupación dispersa del espacio, escasa infraestructura urbana y algunas pocas evidencias de la vegetación natural del área en un paisaje de transición.

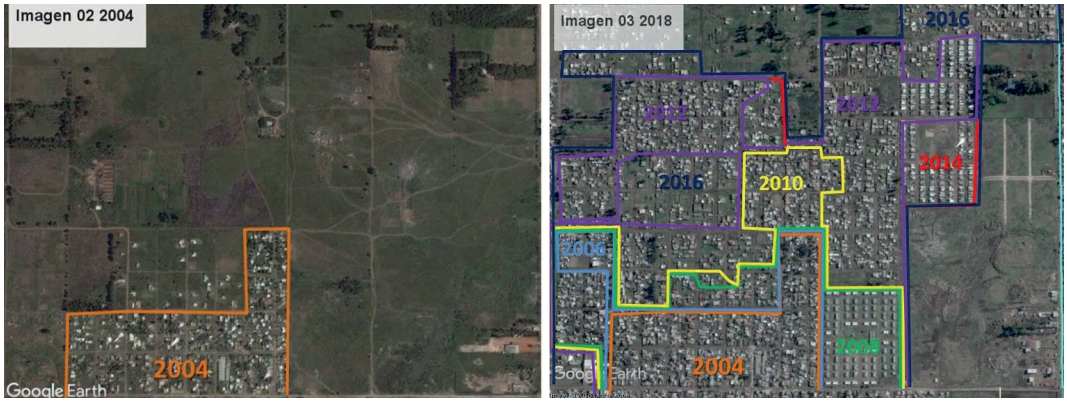


Fig. 6/ **Reconocimiento e interpretación visual de la expansión urbana 2004 – 2018**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de imágenes satelitales disponibles en Google Earth Pro

Como se indicó en el apartado metodológico, una estrategia para dimensionar y precisar el ritmo de expansión urbana es el análisis multitemporal del avance del espacio edificado a partir de la disponibilidad de imágenes satelitales de distintos cortes temporales. En la Fig. 6 se muestra el detalle de la comparación de los dos extremos temporales: a la izquierda se aprecia el espacio escasamente urbanizado correspondiente al registro del año 2004. Hacia la derecha se identifica la interpretación visual realizada sobre siete imágenes recuperadas de Google Earth correspondientes a los años 2004, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 y 2018 sintetizadas sobre una imagen de este último año. En este recorte del noroeste del área de estudio se puede visualizar el rápido avance dentro de los 14 años registrados identificándose un fuerte impulso luego del 2010. También se reconoce el co-emplazamiento de las distintas modalidades de expansión periférica popular ya mencionada.

Este ejercicio comparativo muestra lo reciente y vertiginoso del proceso de periferización en el área de estudio, a su vez, permite contar con información actualizada lo cual resulta de indiscutida relevancia dada la dinámica de fuertes cambios acontecidos en los últimos quince años. Finalmente, esta reconstrucción permite contar con elementos de utilidad para el reconocimiento de la temporalidad de los barrios del área, indispensable para la fase de entrevistas en profundidad que permite contrastar la mirada "desde arriba" con las experiencias de quienes allí trabajan, circulan y residen.

5.3 Eje expansión desde las experiencias del espacio periférico

En este eje se analizan las transformaciones recientes relatadas por quienes residen, circulan y trabajan en la zona. Si bien estos cambios son narrados de modos disímiles, presentan interesantes rasgos comunes. En general, se mantiene un patrón que da cuenta de los vertiginosos cambios ocurridos en los últimos diez años, en consonancia con lo evidenciado por las fuentes presentadas previamente. Además, distintas personas resaltan las características del sector vinculadas a los riesgos ambientales y cómo ello impacta en su valorización y ocupación. Una trabajadora social del municipio detalla estas dinámicas de ocupación y contrapone las áreas más dispersas con mayores riesgos ambientales próximas a la ruta 1001, asociadas a las modalidades de asentamientos informales (también llamados "tomas"), con aquellas más densamente ocupadas y consolidadas, y agrega una descripción sobre la condición de ocupación gradual de ambos sectores:

> "Allá hay partes que están tomadas, sigue siendo campo porque se inunda mucho… digamos toda esta zona de acá, si bien está muy poblada, todavía nos queda medio descampada. Cada vez hay más casas" (Trabajadora Social – 1/6/18).

Varios relatos de vecinos/as explican este proceso de avance haciendo hincapié en la expansión del uso residencial del suelo sobre aquellos usos agrícolas, propios del periurbano dedicado a la horticultura. También destacan cómo en esta expansión acelerada la delimitación y diferenciación de los barrios a partir del ejercicio de nombrarlos implicó una destacada forma de apropiación, de territorialización:

> "Esto era un descampado, era todo chacra, entonces como que de repente se empezó a poblar, entonces, la misma gente que hacía las tomas, porque es todo asentamiento, limitaba con nombre" (Referente barrial y vecina del área de estudio - 2/7/18).

Otra dimensión de interés que se repone de las entrevistas se refiere a las desigualdades dentro del área de estudio, cómo son relatadas y dimensionadas. Son reiteradas las menciones respecto a las mejores condiciones que se experimentan en los barrios más cercanos a la ruta 3 –definidos como "consolidados" y "asentados"- en contraposición con aquellos próximos a la ruta 1001, en el área menos urbanizada. En palabras de un referente religioso que reside a escasos metros de la ruta 3:

> "Yo vivo en Palermo[3] y voy a visitar La Matanza cuando voy allá ¿entendés? Si comparamos esto con Capital[4], éste es un barrio pobre. Si comparamos esto con Nueva Esperanza[5]..."

[3] Palermo es un barrio de alto nivel socioeconómico en la CABA.
[4] Se refiere a la CABA, antes denominada Capital Federal.
[5] Cabe aclarar, que con el objeto de garantizar el anonimato y la confidencialidad de la información construida, el nombre del barrio referido fue modificado.

> (Referente religioso y vecino del área de estudio 12/4/19).

La amplia presencia de población migrante remarca un rol protagónico en la configuración de las periferias matanceras y su poblamiento, no sólo de las actuales sino también de las pretéritas, en estrecha relación con los distintos momentos de expansión metropolitana ya referidos en apartados previos. Como describe un entrevistado:

> "Es una zona con una histórica conformación de migrantes. Yo llamo corrientes migratorias a los que vienen del interior del país y de países limítrofes… hay una vieja historia que yo creo que se remonta al primer peronismo[6], con la radicación de industrias en el primer cordón y el hecho de que la gente que iba poblando ese primer cordón al aparecer las industrias, se corriera un poco más hacia este sector, hacia este fin del segundo y principios del tercer cordón de la Matanza, para hacerla habitable, entre otras cosas, por la disponibilidad de terreno que había en los alrededores de la ruta. De todas maneras, ésta es una zona que todavía se está poblando, con lo cual tiene en lo particular una importante presencia de la colectividad paraguaya, hay también bolivianos y migrantes de nuestras provincias, pero lo central es la fuerte presencia de comunidad paraguaya" (Referente de institución educativa del área de estudio, 2/8/18).

Como en el último fragmento, muchas entrevistas introducen el componente migratorio de la población como elemento explicativo para comprender el crecimiento reciente o ciertas tendencias de agrupamiento. Parte del sector suele describirse a partir de ciertos componentes identificados con "lo paraguayo", también coincidentes espacialmente con cierta tendencia a la concentración demográfica de esta población (Matossian & Abal, 2020). En palabras de una vecina:

> "Y acá en estas casitas somos de diferentes nacionalidades. Acá hay paisanos, hay paraguayos, argentinos, uruguayos, viste que hay de diferentes lados. Pero hay más paraguayos, eso sí" (Vecina del área de estudio, 3/9/2019).

En estas dinámicas las redes sociales de familiares y paisanos operan como un fuerte factor que enlaza las trayectorias residenciales:

> "Y después mi hermano, que está acá a media cuadra. Él también está del día uno, es el primero que me acompañó, que me dijo: "vamos". Somos nosotros nada más. Y después gente... Mi comadre, que también alquilaba" (Referente barrial y vecina del área de estudio, 6/8/19).

Así, las trayectorias residenciales resultan claves para comprender los desplazamientos hacia esta porción de La Matanza. Los relatos de vecinos/as habitando el área respecto a las fases residenciales previas a su llegada ofrecen pistas de interés. Estas movilidades pueden sintetizarse de acuerdo a dos tipos desplazamientos: a) quienes residían en la CABA, constituyen un grupo dentro del que distinguen situaciones previas de alquileres informales y de residencia en el lugar de trabajo. Este último grupo compuesto por mujeres migrantes trabajadoras de casas particulares bajo la modalidad "cama adentro"; b) quienes residían en otros partidos del eje sur y oeste de la RMBA y dentro de La Matanza (especialmente en las localidades de Gregorio de Laferrere y Rafael Castillo), en numerosos casos en viviendas prestadas. En ambos casos, se identificaron algunas fases residenciales previas en villas, tanto del área central como del primer cordón metropolitano, y no se relevaron desplazamientos internacionales que tuvieran este espacio como destino directo.

Un rasgo común al preguntar respecto a las trayectorias intra-metropolitanas fue la referencia al cambio como estrategia en la búsqueda de mayor independencia. Se describen contextos residenciales previos en condiciones de hacinamiento y diversos tipos de privaciones, en la convivencia con los núcleos familiares extendidos. En este marco, distintos relatos definen la llegada al área como una mejoría relativa:

> "Vivíamos todos juntos. En casa ajena, no es lo mismo, no podés comprar nada, no tenés tu espacio (…) Yo siempre soñé tener una casa para mis hijos. Eso siempre fue mi sueño, de tener una casa. Y yo sola, ponele, para dormir le pedía a dios que me dé algo. Y un día me dijo mi suegra, yo estaba embarazada de 5, 6 meses de mi nena que estaba recién acá: "Mirá que están allá con los terrenos"". (Vecina del área de estudio, 3/9/19).

[6] Se refiere al primer período presidencial de Juan Domingo Perón transcurrido entre 1946 y 1952.

Muchos fragmentos expresan la dimensión social y económica excluyente vinculada con la supervivencia en condiciones materiales previas insostenibles como pago de alquileres y servicios muy elevados en relación con los niveles de ingresos:

> "Cuando nosotros vivíamos en alquiler, ahí en Mataderos, nos mataban pagando luz, agua, todo. No llegábamos con los chicos y la escuela, el jardín que se iba a la capital. Y el viaje, ida y vuelta, todo un tema. Y uno no llegaba, no llegaba con la plata. Y sufrimos mucho. Entonces, decidimos como sea, ingresar en la casa. No tenía techo" (Vecina del área de estudio, 3/12/19).

La reconstrucción de las trayectorias permite evidenciar que el desplazamiento se ha producido en un marco de una profunda exclusión social, tanto en la residencia previa como en la relevada al momento de la entrevista en el área de estudio. Sobre procesos similares en otros sectores de la RMBA Apaolaza define al confinamiento de las clases populares en las periferias urbanas como "el último eslabón de una cadena de sucesivos desplazamientos y despojos, en la cual "invisiblemente" se condena a los expulsados a una mínima expresión urbana" (Apaolaza, 2016, p. 14). Si bien el área de estudio presenta intensos rasgos de precariedad, informalidad y vulnerabilidad ambiental, también resulta interesante continuar indagando en la contraposición entre dicho contexto y la percepción de mejora que se destaca en la mayoría de las experiencias del espacio narradas por sus habitantes.

6. Conclusiones

En las últimas décadas las periferias populares han ido mutando, diversificándose y complejizándose de modo vertiginoso en su continua expansión hacia sectores cada vez más alejados de las centralidades urbanas. En La Matanza y en la zona estudiada los espacios intersticiales se han ido ocupando a partir de intensos incrementos demográficos y una histórica necesidad no satisfecha de acceso a la tierra y a la vivienda de amplios conjuntos sociales en un contexto de urbanización excluyente propia del modelo neoliberal.

El área de estudio se configura como un territorio de condición transicional, de interface, donde se combinan espacios sin edificaciones con otros resultantes de procesos recientes de expansión urbana sobre suelos poco aptos e inundables. A estos dos tipos se les suma una franja con un tipo de ocupación más antigua y consolidada próxima a la principal red vial del municipio. En un sector acotado ha sido posible identificar distintas modalidades de periferización popular excluyente con distintos matices también asociados a su historia y devenir. Esto muestra cómo el entrelazamiento de temporalidades y espacialidades periféricas pueden estudiarse y develarse como un palimpsesto a partir de propuestas metodológicas integrales. Este marco sumamente dinámico convoca a indagar las particularidades que estas transformaciones adquieren en espacios concretos y a escalas que nos permitan profundizar en sus rugosidades y ritmos, como en este caso particular aplicado a una periferia popular.

Lejos de las tendencias homogeneizadoras que las conciben como espacio sin historia, o como sectores exclusivamente tomados por la marginalidad y la informalidad, este trabajo intentó desmarcar las periferias populares de dichos imaginarios sociales, en parte (re) producidos desde medios de comunicación hegemónicos (Melella, 2019). En este sentido, se destaca que la posibilidad de indagar desde una escala microsocial al interior del "mar de pobreza" permitió identificar heterogeneidades desde las distintas dimensiones. Además de considerar las transformaciones geo-demográficas y las modalidades de ocupación efectiva del espacio en su materialidad, ponderar la dimensión socio-simbólica en la construcción de las periferias planteó un desafío que por un lado reforzó los resultados obtenidos desde estrategias cuantitativas al tiempo que evidenció tensiones al interior del área de estudio. Esta última dimensión contribuyó a validar y actualizar hallazgos realizados a partir de fuentes secundarias, en especial aquellos que hasta 2010 referían que este sector presentaba un crecimiento demográfico acelerado junto con condiciones socio-habitacionales muy desfavorables para los hogares. Incluso el énfasis puesto en el ritmo de crecimiento se evidenció tanto en los datos demográficos, como en la interpretación de imágenes satelitales y en los discursos reconstruidos a partir en las entrevistas en profundidad.

Además del diálogo con los resultados obtenidos desde otras perspectivas metodológicas, el trabajo de campo y las técnicas cualitativas sumaron aspectos a la comprensión del

fenómeno difíciles de captar desde fuentes secundarias. Así la importancia de las historias barriales, el peso del origen de la población en las tendencias de agrupamiento, el rol de las fases residenciales previas en la comprensión de los desplazamientos y el protagonismo de las redes sociales de familiares, de conocidos, paisanos, etc., se entretejen como elementos destacados para comprender la relevancia del carácter inmaterial para explicar las periferias. En este sentido, nuevamente la historicidad y la espacialidad entrelazadas en las trayectorias residenciales van marcando el pulso microsocial de la periferización popular excluyente, que debe comprenderse también en el marco de las voces locales.

Pensar las periferias como espacios de heterogeneidad contribuye además a evitar el "lastre geométrico" que congela el fenómeno urbano (Hiernaux & Lindón, 2004). En esta sintonía se ha orientado esta propuesta de abordaje de las periferias populares en tanto espacios de dinamismo con enfoques metodológicos integrales, mixtos, flexibles, con multiplicidad de fuentes, que contemple el diálogo interescalar. Dar cuenta de los procesos de simbolización del territorio ayuda a evitar reduccionismos y simplificaciones. Amplificar las voces de los/las vecinos/as que relatan las periferias también implica reconocer sus contradicciones: desde una concepción como "espacio de oportunidades" hasta su definición como espacio de reproducción de las profundas asimetrías resultado del capitalismo.

Lejos de la mirada patologizante sobre estos espacios "residuales", queda planteada esta propuesta que busca recuperar la idea de colocar la periferia en el centro de los estudios. Así, desde un análisis integral y multidimensional se espera poder continuar indagando en estas periferias populares dinámicas y en continua reconfiguración desde un enfoque que amplíe, complemente y tensione las perspectivas tradicionales.

7. Bibliografía

Abba, A. P. & Goicochea, M. E. & Furlong, L. & Susini, S. & Laborda, M. (2015): El mapa social de la Región Metropolitana de Buenos Aires en 2010. En S. Vidal-Koppmann (Comp.), *Metrópolis en mutación* (pp. 17-54), Buenos Aires, Argentina, Café de las Ciudades.

ACUMAR, Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (2020): *Características de la Cuenca Matanza Riachuelo.* https://www.acumar.gob.ar/caracteristicas-cuenca-matanza-riachuelo/

Aguiar, A. G. & Escamilla, I. (2009): Introducción. En A. G. Aguiar & I. Escamilla (Coords.), *Periferia urbana. Deterioro ambiental y reestructuración metropolitana* (pp. 5-18), Ciudad de México, México, Instituto de Geografía, Universidad Nacional Autónoma de México.

Apaolaza, R. (2016): Desplazamiento y periferización popular en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Patrones de un modelo urbano excluyente. En *WPCC Working Papers Contested Cities*, *IV* (3B), 1-13. http://contested-cities.net/working-papers/wp-content/uploads/sites/8/2016/07/WPCC-163544-ApaolazaRicardo-DesplazamientoPeriferizaci%C3%B3nPopularAMBA.pdf

Bardin, L. (1979): *Análise de conteúdo*. Lisboa, Portugal, Edições 70.

Battista, S. C. & Feito M. C. (2015): Territorialidad y políticas públicas. El ámbito rural de La Matanza. *Revista de Ciencias Sociales,* Segunda Época, 7(28), 69-87. https://ridaa.unq.edu.ar/bitstream/handle/20.500.11807/1633/06_RCS-28_dossier5.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Clichevsky, N. (2000): *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación.* Serie medio ambiente y desarrollo N° 28. Santiago de Chile, Chile, CEPAL-ECLAC.

_____ (2005): Argentina. Política de "regularización" del hábitat informal: algunas reflexiones para América Latina. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 37(144), 558-560. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/75562

Courgeau, D. (1987): Méthodes de mesure de la mobilité spatiale. Migrations internes, mobilité temporaire, navettes. Présentation d›un Manuel de l›INED. *Population,* 43(4-5), 877-880.

Cravino, M. C. (2006): Evolución cuantitativa y transformaciones cualitativas de los asentamientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (1980-2015). En M. C. Cravino (Org.), *La ciudad (re)negada Aproximaciones al estudio de asentamientos populares en nueve ciudades argentinas* (pp. 67-102). Buenos Aires, Argentina, Ediciones de la UNGS.

Davis, M. (1990): *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*, London, England, Verso.

Di Virgilio, M. M. & Perelman, M. (2014): Ciudades latinoamericanas. La producción social de las desigualdades urbanas. En M. M. Di Virgilio & M. Perelman (Coords.) *Ciudades latinoamericanas. Desigualdad, segregación y tolerancia* (pp. 9-23). Buenos Aires, Argentina, CLACSO.

_____ & Guevara, T. & Arqueros Mejica, S. (2015): La evolución territorial y geográfica del conurbano bonaerense. En G. Kessler (Dir.), *El Gran Buenos Aires* (pp. 73-102). Buenos Aires, Argentina, Edhasa – UNIPE – Editorial Universitaria.

_____ & Serrati, P. (2020): Tipos residenciales y procesos de micro-segregación en la antigua periferia sur de la ciudad de Buenos Aires. Una mirada desde la perspectiva de la movilidad residencial. *Revista Argentina de Sociología,* 26,

99-139. https://drive.google.com/file/d/1BDG_naUg7qY4hz31CeKWmdPRG8tl76rH/view

_____ & Aramburu, F. (2020): La heterogeneidad social y espacial en el Gran Buenos Aires. Apuntes para el análisis. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 13, 1-21. https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu13.hseg

Feito, M. (2017): Visibilización y valorización de la agricultura familiar periurbana: Intervenciones de políticas públicas en el partido de La Matanza. *Mundo Agrario,* 18 (38), e055, 1-19. https://doi.org/10.24215/15155994e055

Fernández, V. M. (2017): *La trilogía del erizo-zorro. Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia,* Barcelona, España, Anthropos Editorial; Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral.

Henry, M. L. & Cipponeri, M. & Bonifacio, V. & Salvioli, M. L. & Larrivey, G. & Guerrero Borges, V. (2020): Diseño y aplicación de un Índice de Calidad de Vida en áreas urbanas: el caso de la cuenca Matanza-Riachuelo. *Estudios Socioterritoriales,* (28), 055. https://doi.org/10.37838/unicen/est.28-055

Hidalgo, R. (2007): ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad?: Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales*, 33(98), 57-75. https://doi.org/10.4067/S0250-71612007000100004

Hiernaux, D. & Lindón, A. (2004): La periferia: voz y sentido en los estudios urbanos. *Papeles de Población*, 10(42), 101-123. http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v10n42/v10n42a5.pdf

INSTITUTO DEL CONURBANO – UNIVERSIDAD NACIONAL DE GENERAL SARMIENTO, ICO-UNGS (2017): *Infraestructura de Datos Espaciales,* Instituto del Conurbano. http://ide-conurbano.ungs.edu.ar/layers/?limit=5&offset=0

_____(2020): *Déficit habitacional cuantitativo compuesto, Indicadores de Hábitat y Políticas Urbanas – Vivienda,* Observatorio del Conurbano Bonaerense. http://observatorioconurbano.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/180-Deficit-habitacional-cuantitativo-compuesto-2001-2010.pdf

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, INDEC (2017): *Cartografía y códigos geográficos del Sistema Estadístico Nacional*, Argentina. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-Codgeo

_____ (1998): *Situación y evolución social, síntesis núm. 4*, Buenos Aires, Argentina, INDEC.

Janoschka, M. (2002): El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización. *EURE*, 28(85), 11-20. https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008500002

Kralich, S. (2016): Urbanización y transporte. Algunos aportes conceptuales. *Revista Transporte y Territorio,* 15, 41-67. https://doi.org/10.34096/rtt.i15.2848

Lacarrieu, M. & Thuillier, G. (2001): Las urbanizaciones privadas en Buenos Aires y su significación. *Perfiles latinoamericanos,* 9(19), 83-113. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2212221.pdf

Lefebvre, H. (2013): *La producción del espacio*, Madrid, España, Capitán Swing Libros.

Matossian, B. & Abal, Y. S. (2020): De menciones y omisiones. *RevIISE - Revista De Ciencias Sociales y Humanas*, 16(16), 131-145. http://www.ojs.unsj.edu.ar/index.php/reviise/article/view/486

Melella, C. E. (2019): Imaginarios urbanos, discurso mediático y fronteras simbólicas. La representación del partido de La Matanza en la prensa on line. En E. Salizzi & J. Barada (Comps.), *Fronteras en perspectiva / perspectivas sobre las fronteras* (pp. 93-122), Buenos Aires, Argentina, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

Minayo, M. C. (2013): *La artesanía de la investigación cualitativa*, Buenos Aires, Argentina, Lugar editorial.

Monclús, F. J. (1998): *La ciudad dispersa*, Barcelona, España, Centro de Cultura Contemporània de Barcelona.

Pradilla Cobos, E. (2015): De la ciudad compacta a la periferia dispersa. *Ciudades,* 26(106), 2-9. http://www.emiliopradillacobos.com/articulos/2015-de-la-ciudad-compacta.pdf

Pryor, R. J. (1968): Defining the Rural-Urban Fringe. *Social Forces*, 47(2), 202–215. https://doi.org/10.1093/sf/47.2.202

Rodríguez, M. C. (2020): *El acceso a la tierra: urgencias y luchas desde el territorio. Intervención en Desayunos de Coyuntura*. https://www.youtube.com/watch?v=p8T__YZ1IBM

Sack, R. (1986): *Human Territoriality: Its theory and history*, Cambridge, England, Cambridge University Press.

Santos, M. (1996): *De la totalidad al lugar.* Barcelona, España, Oikos Tau.

Sassone, S. M. (2019): Trayectorias migratorias: sobre anclajes y movilidades desde la experiencia espacial del sujeto. En Di Virgilio, M.M & M. Perelman (Coords.), *Desigualdades persistentes y territorialidades emergentes: Disputas por el espacio urbano* (pp. 163-192), Buenos Aires, Argentina, Biblos.

Torres, H. (2000): Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites. *Mundo Urbano, 3,* 1-7. http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2000/39-numero-3-julio/46-4procesos-recientes-de-fragmentacion-socioespacial-en-buenos-airesla-suburbanizacion-de-las-elites

Vapñarsky, C. (2000): *La aglomeración de Gran Buenos Aires. Expansión espacial y crecimiento demográfico entre 1869 y 1991,* Buenos Aires, Argentina, Eudeba.

Vecslir, L. (2020): Centralidad. En A. Benedetti (Dir.), *Palabras clave para el estudio de las fronteras* (pp. 95-104), Buenos Aires, Argentina, TeseoPress. https://www.teseopress.com/palabrasclavefronteras/chapter/centralidad/

Vidal-Koppmann, S. (2014): *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la Región Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, Argentina, Dunken.

8. Listado de Acrónimos/Siglas

ACUMAR	Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo
CABA	Cuidad Autónoma de Buenos Aires
ICO	Instituto del Conurbano
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento

Estudios

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 701-722
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.10

CC BY-NC-ND

Dinámicas de desterritorialización y reterritorialización en Purmamarca, Patrimonio Mundial de la UNESCO: Quebrada de Humahuaca (Argentina)

Clara Elisa MANCINI [1]
Constanza Inés TOMMEI [2]

[1][2] Investigadoras Asistentes del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Investigaciones Territoriales y Tecnológicas para la Producción del Hábitat (INTEPH) CONICET - Universidad Nacional de Tucumán (UNT).

Resumen: En este trabajo se analizan los procesos de desterritorialización y reterritorialización en Purmamarca, Quebrada de Humahuaca, Jujuy, Argentina. Este pueblo se vio fuertemente transformado por el turismo después de que UNESCO declarara la Quebrada de Humahuaca como Patrimonio de la Humanidad en el 2003. Junto al crecimiento exponencial de la infraestructura turística, también se incrementaron los habitantes estables y bajaron la cantidad de metros cuadrados destinados a viviendas particulares. En este sentido, se propone aquí dar cuenta del proceso de precarización territorial que llevó a algunos purmamarqueños a organizarse y conformar comunidades originarias para acceder a tierras, vivienda y otros derechos. Para esta investigación, se recopiló información en archivos, y en los principales medios periodísticos, se trabajó con imágenes satelitales, se realizó trabajo de campo donde se realizaron registros gráficos, fotográficos y entrevistas.

Palabras claves: Nuevos asentamientos; Patrimonio; Territorio; Turismo; UNESCO.

Recibido: 14.07.2021; Revisado: 24.02.22
Correo electrónico: claraemancini@gmail.com ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0221-0602
Correo electrónico: ctommei@gmail.com ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2466-2901

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

Dinamics of deterritorialization and reterritorialization in Purmamarca a World Heritage Site: Quebrada de Humahuaca (Argentina)

Abstract: This paper analyzes the processes of deterritorialization and reterritorialization in Purmamarca, Quebrada de Humahuaca, Jujuy, Argentina. This town was toughly transformed by tourism after UNESCO declared the Quebrada de Humahuaca as a World Heritage Site in 2003. Along with the exponential growth of the tourist infrastructure, the stable inhabitants also increased and the number of square meters destined for private homes decreased. In this sense, we propose here to give account of the process of territorial precarization that led some Purmamarcans to organize and form indigenous communities to access land, housing and other rights. For this research, we collected information in archives, and in the main journalistic media, we used satellite images, carried out field work where we made a graphic and photographic record and conducted interviews.

Keywords: New settlements; Heritage; Territory; Tourism; UNESCO.

1. Introducción

La Quebrada de Humahuaca, es un área en la provincia de Jujuy reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) como un Paisaje Cultural Patrimonio de la Humanidad desde el 2003. La conexión entre patrimonio y turismo no es un fenómeno del presente, pero la globalización del mercado y las infraestructuras han posibilitado una nueva vinculación, en especial a través de la UNESCO y sus títulos de "Sitio de Patrimonio Mundial". En este sentido, se ha advertido que la valoración de lugares por su patrimonio se ve relacionada, en algunos casos, con procesos de mercantilización del patrimonio a partir del aumento del turismo. Esto implica cambios y conflictos, que ya han sido señalados en el caso de la Quebrada de Humahuaca, donde algunos rasgos culturales y materiales se mercantilizaron, asociados a un crecimiento exponencial de la actividad turística (Barada & Tomasi, 2020).

El caso de estudio seleccionado, Purmamarca, es una población rural[1] ubicada dentro del área patrimonial. Purmamarca, se vio fuertemente transformado en los últimos años por el *boom* turístico, pasando a ser uno de los principales destinos de la región. De hecho, en 1991 no había ningún servicio para los turistas registrado, y en 2014 se lograron contabilizar 88 edificios destinados a ofrecer servicios a los visitantes (Fig. 1). Los habitantes del pueblo de Purmamarca también se incrementaron, pasando de 339 habitantes en 1991 (Censo del Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC-), a 510 habitantes en 2001 (Censo del INDEC), alcanzando los 891 habitantes en 2010 (Censo del INDEC), y proyectando 952 habitantes para 2020 (Proyección de la Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Jujuy -DIPEC, Jujuy-), aunque según la secretaria de Desarrollo Humano del municipio, la población asciende a 1263 (Entrevista 10). A pesar de este incremento poblacional, las viviendas que se contabilizan en el casco histórico se incrementaron en menor proporción. En 1991 se contabilizaron 48 viviendas, y en 2014, 59 edificios destinados solamente a viviendas unifamiliares. En este sentido, el objetivo de este artículo es dar cuenta del proceso de precarización territorial, que implicó la expulsión de gran parte de los vecinos del centro de Purmamarca que debieron buscar nuevos espacios para vivir.

Tipo de función	Conglomerado Urbano	
	1991	2014
Viviendas	48	59
Comercios generales	15	18
Edificios comunes	5	12
Infraestructura turística		88

Fig. 1/ **Cantidad de edificios y sus funciones entre 1991 y 2014 en el conglomerado urbano de Purmamarca.**[2]

Fuente: Elaboración propia en base al plano de 1991 del Censo y la recolección propia en el territorio.

[1] Población en localidades de menos de 2.000 habitantes. Fuente: Situación y Evolución Social (Síntesis N°4); INDEC. https://www.indec.gob.ar/indec/web/Institucional-Indec-Glosario

[2] Aclaraciones generales a la Tabla: Los restaurantes y los locales-boutiques o comercios dentro de los emprendimientos hoteleros no fueron tenidos en cuenta en esta tabla. Entre los lugares de venta de *souvenirs*, no se consideraron los puestos callejeros. Las viviendas contabilizadas no ofrecen otro servicio.

Para ello, comenzaremos por exponer los principales conceptos teóricos que nos permitirán realizar este análisis. En primer lugar, entendemos el patrimonio, más que un objeto valorado, como un proceso cultural de construcción de significados que ocurre cuando es identificado, definido, exhibido, visitado (Smith, 2012). Este proceso está rodeado de negociaciones, pugnas y disputas, que culminan con el reconocimiento de algunos bienes o sitios frente a un universo mucho más amplio de posibilidades (Kingan & Prats, 2008; Prats, 2005). La valoración patrimonial se suele considerar que implica la preservación de los recursos valorados y el incentivo del turismo, que se presenta como la opción para el desarrollo de regiones marginales (Almirón & Bertoncello & Troncoso, 2006; Belli & Slavutsky, 2009; García Canclini, 1999; Mancini & Tommei, 2012). En este sentido, el patrimonio es considerado un recurso y el turismo, con base en estas valoraciones, ha desatado el reconocimiento e inventario del patrimonio de los lugares (Almirón & Bertoncello & Troncoso, 2006).

El turismo es una actividad que se ha definido como "desplazamiento territorial con fines de ocio, motivado por la existencia en el lugar de destino de condiciones aptas y deseadas para la realización de esas actividades de esparcimiento" (Almirón & Bertoncello & Troncoso, 2006, p.106), donde las cualidades del lugar de destino se presentan como condiciones objetivas. Para la Organización Mundial del Turismo la definición del turismo se apoya tanto en el traslado como en las actividades que realizan personas en lugares distintos de su entorno habitual y que retornan a su lugar de origen (Sancho, 1998). No obstante, consideramos que el turismo es una práctica social que incluye actividades económicas, pero también una integración y un choque cultural que puede generar conflictos (Bertoncello, 2010). La configuración de un territorio turístico ocurre de forma constitutiva por la propia práctica, que "al mismo tiempo que la concreta, es transformado por ella" (Bertoncello, 2002, p. 40).

El territorio es entendido como una extensión apropiada y usada, que da cuenta de un sentimiento de exclusividad y límite que atraviesa a la humanidad y prescinde de la existencia del Estado (Santos & Silveira, 2005). Los procesos de territorialización se refieren a aquellas relaciones de dominación o apropiación del espacio, que van en un *continuum* de la dominación política económica más concreta a la apropiación más subjetiva o cultural-simbólica (Haesbaert, 2005). El territorio se apoya en el espacio. Es una producción a partir del espacio y está atravesada por relaciones de poder (Raffestin & González Santana, 1993). En este sentido, el turismo es una actividad que está impregnada por procesos de territorialización y es, a su vez, generadora de estos procesos. Rémy Knafou (1996) señaló que son tres formas principales en las que el turismo construye territorio: por el turista, cuya presencia es la que torna un lugar turístico; por el mercado, que genera una valoración turística desigual y desequilibrada; por los planificadores a través de iniciativas de distintas escalas de gobierno, que buscan desarrollar la actividad en un territorio.

En el contexto de la globalización y expansión del capitalismo sobre territorios antes marginales, sectores que se encontraban aislados -por su lejanía con los centros económicos y cívicos, su mala conexión, su escasa inserción en el mercado laboral, con un modo de vida predominantemente campesino, entre otras- encuentran nueva relevancia bajo el paradigma del desarrollo turístico; que es una de las formas de ingreso a estos territorios como es el caso de la Quebrada de Humahuaca. Elena Belli & Ricardo Slavutzky (2009) señalaron que este avance suponía el despojo de los medios de producción -en especial la tierra- de los campesinos e indígenas. Esto ha sido definido por David Harvey como acumulación por desposesión, que implica la erradicación de un grupo de su territorio a través de la compra de tierras o de mecanismos de deslegitimación de los derechos ancestrales de los pueblos sobre el territorio (Harvey, 2007). En el caso de Purmamarca, este proceso significó el despojo de viviendas, pero también de sus pequeños terrenos donde tenían cultivo y ganadería, muchas veces para autoconsumo.

La valoración turística y patrimonial de lugares han sido señaladas como una de las configuraciones que ha tomado la reestructuración capitalista de las últimas décadas que provocan desterritorialización, es decir la pérdida de control territorial y precarización social. No obstante, este proceso no puede desvincularse de la reterritorialización que "significa que todo proceso y toda relación social implican siempre simultáneamente una destrucción y una reconstrucción territorial" (Haesbaert, 2013). El turismo es un fenómeno inseparable del espacio geográfico, que en su propio desarrollo crea y recrea, inventa nuevas formas, procesos, incluso ritmos, modificando las temporalidades de los lugares, paisajes y territorios. A su vez, estas transformaciones territoriales son el marco de procesos de marginación, exclusión social, desigualdad, pero también de procesos identitarios, de resistencias, lucha por reconocimiento de derechos, y otras reivindicaciones identitarias (Canela Salgado & Dos Santos, 2011). Gran parte del

turismo tiene como eje procurar la experiencia de lo diferente, lo exótico o la otredad, y en este sentido, el turismo puede pensarse como una relación interétnica (Smith 1980; Nash & Smith 1991). Esta relación no es simétrica, en especial en el caso del turismo que visita sectores marginales al capitalismo como la Quebrada de Humahuaca. Allí, en el marco del contexto general de América Latina de reconocimientos de derechos a los pueblos originarios, de consolidación del movimiento indígena y de gobiernos que fueron dando un marco jurídico cada vez más favorable, se dio un proceso de reivindicación de la identidad indígena, así como la conformación y reconocimiento de diversas comunidades originarias y la delimitación de sus tierras (Mancini, 2016).

2. Hipótesis y estrategias metodológicas

El turismo en la Quebrada de Humahuaca se inició a comienzos del siglo XX, no obstante, es a partir de la declaratoria UNESCO en el 2003 que se incrementó notablemente la llegada de visitantes a la región. En particular, Purmamarca era un pueblo que estaba en una posición marginal en la década de 1970, y que se constituyó en un escenario privilegiado para examinar la forma en que la valoración del patrimonio y el turismo implicó conflictos en relación a las tierras, por una mayor competencia para adquirir viviendas y tierras, incrementando los valores de los inmuebles, tanto para compra como para alquiler. En este caso de estudio, nos interesa constatar cómo la mercantilización del patrimonio, ligada al turismo, puede traer aparejados procesos de desterritorialización y reterritorialización.

Las actividades y métodos utilizados a los fines de esta investigación pueden sintetizarse en dos: (1) procesamiento de las fuentes, imágenes, fotografías, otros materiales recopilados y de las entrevistas y (2) confección de imágenes gráficas a partir de las fuentes, del registro en terreno y de imágenes satelitales. Si bien es posible ver pasos sucesivos en este planteo metodológico, vale destacar que no se realizó por un camino lineal, sino que se arribó al análisis mediante lo que Lorena Vecslir (2013, p. 74) denominó "proceso en espiral", entendido como aquel que no sigue un camino lineal sino un sendero zigzagueante que articula las actividades y métodos de investigación en la toma de decisiones en un análisis propositivo y no ortodoxo.

La recopilación de datos *in situ* se dividió en dos momentos, por una parte, se recogieron los materiales obtenidos de variadas bibliotecas y archivos de Buenos Aires, San Salvador de Jujuy y Purmamarca y, por otra, se recopilaron materiales sobre en el terreno, primero, entre 2009 y 2014 y, una segunda etapa, entre 2018 y 2021[3].

La información documental fue muy relevante, en especial teniendo en cuenta que hay pocas investigaciones recientes y en profundidad acerca de Purmamarca. El *corpus* documental se completó con estudios científicos, documentos destinados al turismo, planes, programas y proyectos, leyes y ordenanzas, y el Estatuto de las Comunidades Aborígenes con las que se trabajó. También se usaron cartografías realizadas por el Estado o algún organismo dependiente de este y otros gráficos relevados en las fuentes ya citadas. Durante el trabajo de campo, se llevó a cabo un registro gráfico y fotográfico del casco histórico de Purmamarca y sus alrededores. Asimismo, se participó de actividades y festividades, se realizaron entrevistas y charlas informales. A partir de las entrevistas se buscó reconstruir la memoria de un pueblo, la composición de discursos y versiones contrapuestas y divergentes, estableciendo una correlación entre la historia académica y los relatos locales (Sica & Zanolli, 2010). Durante el trabajo de campo, en el marco de una investigación más amplia, se realizaron más de 40 entrevistas, además de las charlas informales. Para identificar distintas voces, se hicieron entrevistas a diversos actores. Para este trabajo en particular, se mencionan diez entrevistas específicas (que se detallan al final de este texto).

Se considera importante la "confección de imágenes gráficas", entendidas como la realización de gráficos elaborados, redibujando e interpretando aquello que sucede, su estructura y los principales elementos de cambio. Como recurso para el estudio, se puso énfasis en la elaboración de croquis, esquemas, planos, cartografía, entre otras. Estas representaciones no operan como una ilustración de los textos, sino que son una forma de construir conocimientos acerca de la materialidad o espacialidad de determinados sucesos. El cuidadoso redibujo, la

[3] Esta investigación se enmarcó, en su primera etapa, dentro del trabajo realizado para las tesis de doctorado de las autoras, subsidiado con becas doctorales de investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). En los últimos años, las autoras se incorporaron como investigadoras asistentes dentro de CONICET.

recomposición y lectura de las fuentes gráficas disponibles y la información recolectada en el terreno permiten una interpretación intencionada (Sabaté Bel, 2010), que se presenta como un insumo para encarar las investigaciones en torno al territorio, en la medida que permite observar los procesos y realizar lecturas alternativas, que los análisis tradicionales soslayan. El estudio morfológico a través de las representaciones elaboradas requiere de una selección de herramientas, fuentes, ámbitos y escalas desde una mirada crítica. El análisis gráfico se realizó a mano y con soportes informáticos.

3. Desterritorialización: del centro a la periferia de Purmamarca

A partir del boom turístico vivenciado a principios del siglo XXI, relacionado con la declaratoria UNESCO en el 2003, se fomentó la llegada de visitantes, incorporando así a la vida cotidiana de la Quebrada de Humahuaca una importante cantidad de habitantes temporarios. También se establecieron otros pobladores, que provenían de zonas rurales de la Quebrada, Puna o de otras regiones del país, que consiguieron una fuente de trabajo en relación con esa creciente actividad turística. De hecho, según los últimos censos de población en varias de las localidades de la región hubo un intenso crecimiento de habitantes en 2001-2010, alcanzando en Maimará cerca del 50% y en Purmamarca más del 70% (INDEC). A esto se suman los crecientes arribos de turistas a la provincia de Jujuy, que en 1994 eran 7.175 turistas, y en el 2006, 109.057 (Troncoso, 2009) y en 2019 arribaron 1.576.046 turistas (Provincia de Jujuy, 2019). Con relación a esto último, entre 2003 y 2010 existió un fuerte crecimiento de la oferta hotelera en toda la provincia. Este incremento fue estimulado desde el gobierno provincial mediante incentivos (como exenciones impositivas) y créditos para la realización de emprendimientos turísticos, como paliativo de la crisis económica de la provincia (Troncoso, 2009). Durante la década entre 2004 y 2014 la tasa media de crecimiento anual de los alojamientos de la provincia fue del 7%, mientras que en la región turística Quebrada de Humahuaca[4] fue de 15% anual (Provincia de Jujuy, 2014).

De todos los pueblos de la Quebrada de Humahuaca, tres de ellos –Humahuaca, Tilcara y Purmamarca- han concentrado la mayor parte de la infraestructura turística. Tilcara y Humahuaca están identificados como destinos turísticos tradicionales, en cambio, Purmamarca se conformó como tal en muy poco tiempo y con características propias: cambió su centro, se expandió en nuevas localidades y se consolidó como destino de un turismo exclusivo. En ese contexto, el Programa Federal de Viviendas (PFV, viviendas sociales construidas por el Estado, plan que se puso en marcha en 2003) realizó casas en distintos sectores de la región: en Humahuaca, 651; en Tilcara, 156; en Maimará, 60; en Volcán, 10; en Iturbe, 15; en Tumbaya, 20; y en Tres Cruces, 15 (Potocko, 2015)[5]. De este modo, encontramos que Purmamarca es una de las localidades con mayor crecimiento poblacional y de servicios turísticos, sin embargo, no ha sido un lugar donde se hayan construido viviendas del PFV.

Purmamarca es un pueblo que está ubicado en el valle de la quebrada homónima transversal a la de Humahuaca. Se encuentra al costado de la Ruta Nacional nº 52 (RN 52), Eje Internacional del Capricornio, que une los puertos de Brasil con Chile, y que fue consolidada en la década de 1990, redefiniendo el territorio y la forma urbana (Dalda & al., 1990). En el marco de las transformaciones señaladas, el casco histórico del pueblo se vio significativamente densificado en las últimas décadas, pasó de tener cerca de 12.000 m^2 construidos en 1991 a tener más de 35.000 m^2 (Tommei, 2016). Además, se construyeron infraestructuras turísticas en los alrededores del Conglomerado Urbano[6]. Desde entonces muchas propiedades cambiaron sus usos: zonas residenciales del centro de Purmamarca se sustituyeron por zonas comerciales, algunas viviendas se convirtieron en alojamientos, desaparecieron la mayoría de los corrales y espacios de cultivo dentro del casco urbano. De hecho, en la década de 1990 sólo se contabilizaban

[4] La provincia de Jujuy divide su territorio en cuatro regiones turísticas: Quebrada de Humahuaca, Puna, Yungas y Valles.

[5] Otras Organizaciones no Gubernamentales han apoyado la construcción de viviendas (por ejemplo, la organización barrial Tupac Amaru). Además, los propios pobladores se han organizado para buscar soluciones a sus problemas habitacionales. Purmamarca no ha sido beneficiada con ningún plan de vivienda en el siglo XXI.

[6] Los límites del "Conglomerado Urbano" fueron definidos por una Ordenanza Municipal nº 006, sancionada en 1971 y gracias a que fueron descritas en una modificación de la Ordenanza efectuada el 14 de septiembre de 1972, realizada por el equipo Asesor de la Dirección Nacional de Turismo: "abarca el área urbanizada y se halla comprendida por: tramo – de la Ruta a la Puna (Avenida que bordea el Río) manzanas al este de la calle Gorriti, manzanas al sudoeste de la calle Sarmiento y manzanas al Sur de la calle Salta". En la Ordenanza de 2011 se define el Conglomerado Urbano como el espacio "comprendido dentro del perímetro formado por las avenidas San Martín pasaje Santa Rosa en línea con la cima del cerro Porito, la acequia que va del barrio 10 viviendas al cementerio y a la calle Gorriti" (Art. 42, Ordenanza nº 02/2011).

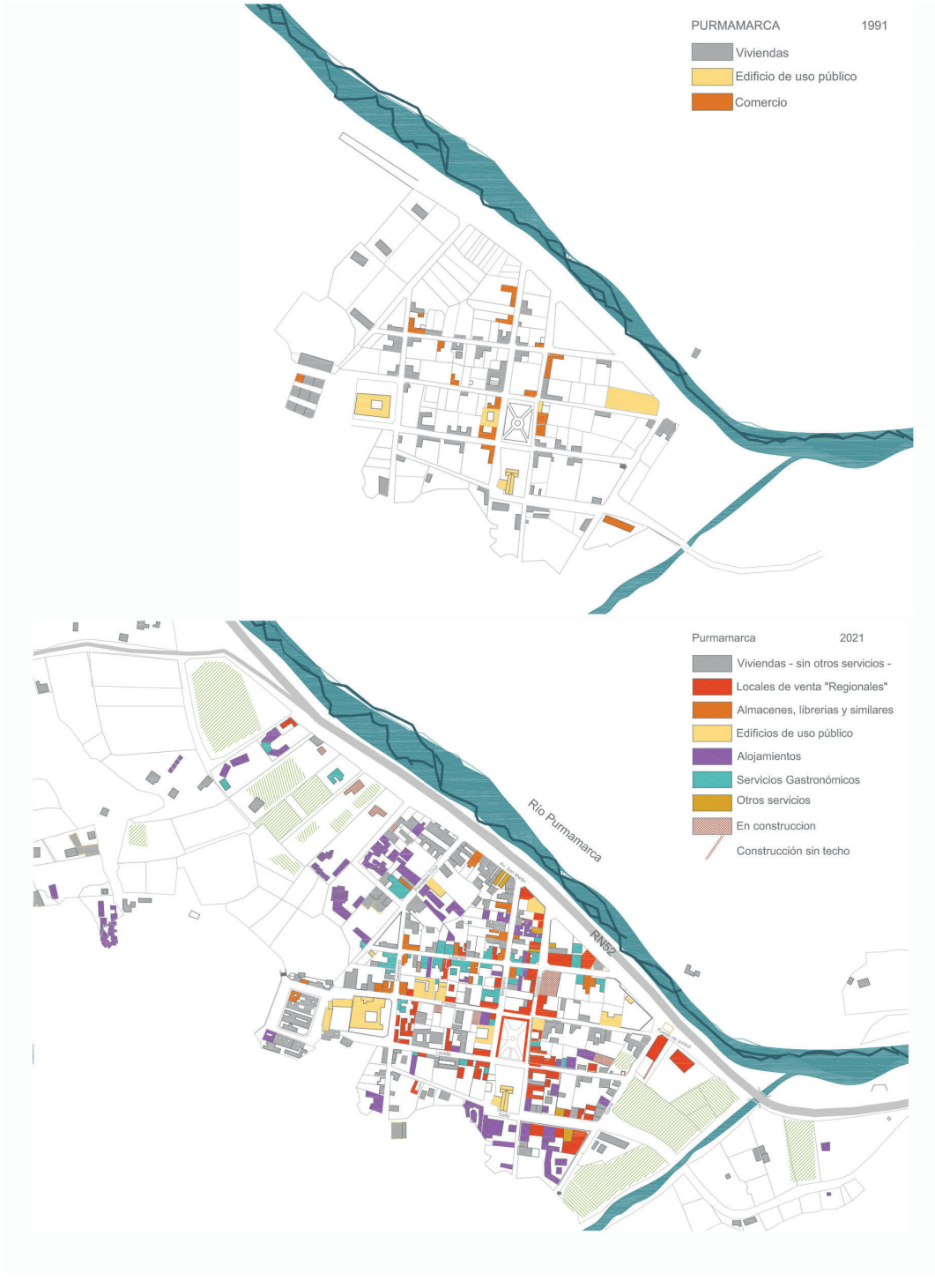


Fig. 2/ **Casco histórico de Purmamarca, cambios de uso entre 1991 y 2021.**

Fuente: Elaboración propia en base a la recolección de datos en el terreno (2014 y 2021), imágenes satelitales de Google Earth (2020), Street View (2019) y el texto de José (2002).

algunas casas de familia para pernoctar, mientras que en el 2012 son 66 los alojamientos relevados por las autoras. La "ciudad huerta"[7] de Purmamarca se convirtió en una ciudad turística (Fig. 2).

Braticevic analizó la valorización inmobiliaria regional y en especial en el caso de la Quebrada de Humahuaca (Braticevic, 2018, 2020a, 2020b). Ha definido este proceso como de "valorización y expansión de la frontera inmobiliaria" aquel en el que tierras antes fiscales[8] pasan a ser ofertadas en el mercado inmobiliario o que debido al cambio de uso se revalorizan (de uso rural a urbano) (Braticevic 2020b). En el marco de un aumento del valor de la tierra a nivel regional entre 2011 y 2018, incentivado por el control cambiario, la fuerte devaluación del peso argentino, en el caso de la Quebrada de Humahuaca el desarrollo del turismo generó un proceso de valorización de mayor escala. En promedio, el precio del m^2 pasó de 12 dólares en 2004, 45 dólares en 2011 y 88 dólares el m^2 en 2018, y que en el caso de Purmamarca, donde los precios son más elevados, "pasó de unos 74 dólares a 156 por m^2" entre 2011 y 2018 (Braticevic 2020a, p. 111).

De este modo, el mercado inmobiliario incorporó, en poco tiempo, a esta pequeña aglomeración al comercio nacional e internacional. Entre los principales efectos, subió la demanda de alquileres, en paralelo a la escasez de la oferta de viviendas, aumentó el valor de los terrenos y los precios de los alquileres se volvieron inasequibles para gran parte de los purmamarqueños. Esto implicó la llegada de nuevos actores sociales, dando lugar a que Purmamarca se convierta en un lugar de residencia y consumo de grupos de altos ingresos, que no son las condiciones de los grupos residentes que desplazan (Quijano-Gómez, 2020). Este proceso se corresponde con el avance del capitalismo sobre territorios antes marginales vinculado a la valoración dentro del mercado turístico. Como señala Harvey (2007), este proceso de desplazamiento de la población en favor del negocio inmobiliario ocurre comprando los terrenos, que están muy por debajo de los precios del mercado relacionados a la informalidad en las compra-ventas y la falta de títulos de propiedad, que complejiza las transacciones inmobiliarias y las deja por fuera de los mercados formales.

En el caso de la Quebrada de Humahuaca, y de Purmamarca en particular, muchas veces los habitantes de las tierras no tenían títulos de propiedad. Para el año 2014, el Comisionado Municipal estimaba que la mitad de los habitantes no poseían el título de su propiedad en regla en el área urbana[9]. En el 2021, el secretario de Obras Públicas de Purmamarca confirmó que no se había modificado esta situación (Entrevista 9). En general, los lotes e inmuebles fueron heredados y divididos entre los hijos, pero muchas veces los nuevos propietarios no hicieron las sucesiones correspondientes para tener los papeles a su nombre. A partir del crecimiento del mercado inmobiliario y las transformaciones territoriales en los últimos años en la Quebrada, se observa que se intensificaron las gestiones para regularizar las situaciones de los inmuebles (por ejemplo, prescripción adquisitiva o usucapión[10], entre otros). De hecho, esto puede verificarse en la gran cantidad de carteles de juicio por la titularidad que hay en varios lotes y viviendas de Purmamarca.

4. Reterritorialización: urbanizaciones populares y comunidades originarias

En ese contexto de precarización territorial, se advirtió una importante demanda de vivienda en Purmamarca. En octubre de 2003, poco después de la declaratoria UNESCO y en un escenario nacional de crisis políticas y económicas, un grupo de vecinos de Purmamarca ocuparon un terreno ubicado a aproximadamente 3,5 km hacia el oeste del casco histórico, al costado de la RN52, pero separado del centro de Purmamarca por la topografía accidentada. Los pobladores que formaron este nuevo poblado se constituyeron como comunidad aborigen llamada Chalala. El reconocimiento como comunidades originarias otorga derechos en Argentina, como su personería jurídica,

[7] Como se la llamó en la Ordenanza Municipal nº 006 de 1971, por poseer huertas y espacios para animales dentro del espacio urbano.

[8] "Bienes Fiscales – Son tierras fiscales todos los bienes inmuebles que no se encuentren en el dominio privado de personas físicas o jurídicas conforme a las disposiciones legales correspondientes". Ley 3169 - Régimen de Tierras Fiscales. https://www.colescjujuy.org.ar/descargas/leg_general/ley_3169.pdf

[9] Un 50% del pueblo posee red de gas natural pero solo la mitad la tienen instalada en sus viviendas, que son además quienes poseen los títulos de sus inmuebles y terrenos en orden. Esto a su vez da cuenta de que muchos propietarios no tienen la documentación correspondiente de las viviendas que habitan (Entrevista 6).

[10] Son modos legales de obtener derechos reales como el dominio de una propiedad. La posesión deberá ser visible para el resto de las personas y continua (ininterrumpida), según el artículo 1900 del Código Civil y Comercial de Argentina.

posesión y propiedad de tierras comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan y asegura su participación sobre la gestión de sus recursos naturales[11].

Desde 2009, otros purmamarqueños se movilizaron y reclamaron ante sus necesidades de obtener una vivienda. Finalmente, mediante una donación obtuvieron un terreno a unos 3 km hacia el este del pueblo un terreno, y un grupo de estos vecinos también se constituyeron como comunidad aborigen, llamada Coquena[12] (Figs. 3 y 4). Estos procesos de expansión, aunque se han construido de manera discontinua[13], son muy importantes en cantidad y tamaño en relación al casco histórico. Se han desarrollado fuera de los alcances de las normativas urbanas y arquitectónicas que existen en el casco histórico, comparables a lo que García Herrera & Pulido Mañes (1982) llaman Urbanización Marginal[14]. En la actualidad, siguen muchas familias necesitando un espacio donde asentarse, y las instalaciones con carpas de manera precaria e informal se siguen registrando (El Tribuno, 2021, Fig. 3).

En Jujuy, en la década de 1980 pocos de sus habitantes se autoproclamaban indígenas, con excepción de algunos participantes del movimiento indigenista. Sin embargo, desde 1995 y hasta la actualidad se registraron cerca de 200 comunidades indígenas en la Quebrada de Humahuaca (Espósito, 2012; Mancini, 2016). En Latinoamérica en general y en Argentina especialmente a partir del final de la última dictadura y el regreso de la democracia en 1983, la conciencia histórica indígena logró avanzar sobre los discursos míticos de la identidad nacional, que en Argentina se encontraban dominados por los componentes gaucho y criollo (Lazzari, 2012). Este proceso ocurrió en un contexto legal novedoso que buscó reivindicar y garantizar los derechos indígenas[15].

La conformación de estas comunidades, que se potenció tras la declaratoria patrimonial, reivindica el pasado indígena de la población, al mismo tiempo que reconoce el derecho de acceso a la tierra, entre otros beneficios que esta carátula les proporciona.

Como define Frederik Barth (1976), los grupos étnicos son categorías de adscripción e identificación utilizadas por los mismos actores que organizan las interacciones entre los individuos. No se trata de un conjunto permanente de rasgos, sino que emerge de las diferencias culturales entre grupos que interactúan. En este sentido, frente a la aparición de los turistas en territorios marginales al capitalismo global y la interacción con los grupos del lugar de destino turístico, se ha señalado la emergencia de nuevas etnicidades, nuevos sujetos sociales, nuevas comunidades que, siendo subalternos,



Fig. 3/ **(Izquierda) Toma de tierras. (Centro) Manifestación por demanda de tierras. (Derecha) Asentamiento con carpas en un predio desocupado.**

Fuentes: (Izquierda) El Tribuno (2003), (Centro) Corso (2009) y (Derecha) El tribuno (2021).

[11] En la Constitución de la Nación Argentina de 1994, el artículo 75, inciso 22, inciso 17 se incorporó tratados de derechos humanos. La Argentina también adhiere al convenio 169 de la OIT, que da reconocimientos territoriales a los pueblos originarios.

[12] A la expansión urbana reconocida por los vecinos por su ubicación del otro lado del río Grande, en la Puerta de Purmamarca, en este texto, por ser asiento de la Comunidad Coquena, se la llamó con ese nombre, aunque también se lo llama Barrio 18 de Abril por el día en que se constituyeron como comunidad.

[13] Considerando las palabras de Susana Kralich (2012) cuando la urbanización es discontinua, el "criterio morfológico desaparece como factor aglutinante", pero puede fundarse sobre el registro de flujos diarios, movimientos cotidianos que se generan por viajes del hogar al trabajo y del hogar al lugar de estudio, y es una alternativa para demarcar el alcance de una entidad funcional.

[14] "La Urbanización Marginal es una forma de crecimiento urbano, que se desarrolla sobre un suelo rústico no directamente preparado para la utilización urbana. Se inicia con una mínima parcelación del suelo definiendo los lotes (generalmente menudos) y la forma de acceso a los mismos (calles mínimas y sin urbanizar) …" (García Herrera & Pulido Mañes, 1982, p.25).

[15] Especialmente: la ley nacional N° 23.302/1985 sobre los derechos de los pueblos indígenas; el Art. 50 de la Constitución Provincial de Jujuy de 1986 sobre protección de los derechos aborígenes; el Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales N° 169 de la OIT; el Art. 75 Inc. 17 de la Constitución Nacional de 1994 sobre la Preexistencia Indígena.

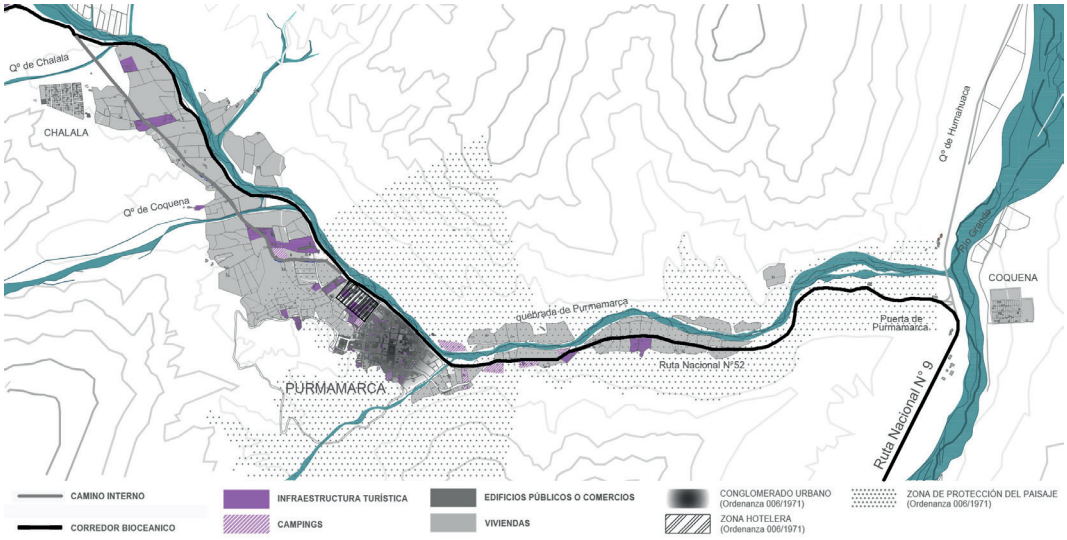


FIG. 4/ **Pueblo de Purmamarca. Expansiones.**

Fuente: Elaboración propia, 2014.

intentan redefinirse y hablar por sí mismos ante los efectos de ese turismo global (GRÜNEWALD, 2003). Como establece Carlos PORTO GONÇALVES (2001), los conflictos sociales son momentos privilegiados de conformación de identidades, puesto que son momentos límite, donde las partes, los intereses, se manifiestan como realidades objetivas. Frente al discurso de la globalización, el avance sobre territorios antes marginales y los flujos de desterritorialización hay un movimiento inverso de refundación de territorios tradicionales, lo que Javier LIFSCHITZ (2006, p. 68) definió como "producción de autenticidades" que están delimitadas espacial y simbólicamente.

En relación con esto, el origen de las nuevas comunidades aborígenes y su necesidad de acceso a la vivienda ponen en tensión intereses de vecinos y funcionarios públicos. De este modo, un purmamarqueño manifestó que los pobladores de la Comunidad Chalala provenían del ejido de Purmamarca:

> "Del pueblo de Purmamarca no hay nadie en Chalala, pero es gente que ha trabajado toda la vida en Purmamarca. Han sido labradores, han sido peones, han sido gente de los cerros, bajaban a buscar su medio de vida a Purmamarca. Entonces para mí son tan purmamarqueños como los purmamarqueños, porque (…) el ejido de Purmamarca es todos los cerros (…) ¡sí son purmamarqueños!, son del ejido de Purmamarca y hay uno o dos colados que son de más allá" (Entrevista 1).

Otro problema que se incrementó con la venta de terrenos para inversiones de turismo a manos no locales, ha sido mencionado por un entrevistado:

> "…creo que a nosotros nos ha hecho mal la UNESCO, al hacer que la Quebrada de Humahuaca sea Patrimonio de la Humanidad han venido los famosos inversionistas (…) han venido a seducir con el dinero, que no eran poco en su momento, pero tampoco valían la pena, necesitábamos asesoramiento en realidad (…), entonces, al vender yo mi tierra, me dura dos o tres años la plata, y después (…), ya no tengo plata y pero ya tampoco tengo mi terreno, pero me voy a alquilar, pero después tengo hijos y mis hijos tienen nietos, y ahora qué hacemos, surgió el deseo y la urgencia de salir de este lugar, porque en Purmamarca había siete familias que vivían en una pieza de 4 por 4 [m], eso fue una bomba de tiempo" (Entrevista 4).

Las familias que se instalaron en Purmamarca décadas atrás, que no tenían vivienda y alquilaban, fueron creciendo y a su vez formando nuevas familias y, a diferencia de lo que pasó en otros períodos en la Quebrada, la población no migraba a las grandes ciudades en busca de oportunidades, sino que se quedaron gracias a las posibilidades que ofrecía el turismo. No obstante, se enfrentaban a un grave problema, ya que no podían acceder a la vivienda.

4.1. Chalala, "la otra cara de Purmamarca"

En el mes de octubre de 2003, casi 60 familias ocuparon "en forma irregular" tierras en la Quebrada de Chalala (El Tribuno, 2003). Lograron asentarse en esta quebrada gracias al apoyo de algunos vecinos purmamarqueños, después del enfrentamiento con algunos propietarios, negociaciones, denuncias, órdenes de desalojo y para que se presenten en la comisaría. Luego, se constituyeron como Comunidad Indígena[16] Chalala y firmaron un Acta Constitutiva, "fijando domicilio a 3,5 km, del pueblo de Purmamarca, (…) por ser asiento original de los PURUMARCAS" (Comunidad Chalala, 2003). Este reclamo de tierras comunitarias se oficializó el 29 de marzo de 2007 cuando la Secretaría de Derechos Humanos les entregó su Título Comunitario de la tierra en donde estaban asentados.

Para los dirigentes locales hay una contracara al desarrollo por el turismo y es el que se observa en los reclamos y luchas por el acceso a la tierra. Esto ha sido definido por un vecino de Purmamarca como un fenómeno complicado, ya que repentinamente con el auge turístico los más marginados de Purmamarca, que provienen de una forma de vida rural, de los cerros, y tenían una vivienda alquilada en el casco del pueblo, ahora se ven obligados a dejarla para que se le de otro destino. Ante esta situación de precarización, muchos se vieron empujados a los reclamos y las tomas de tierra:

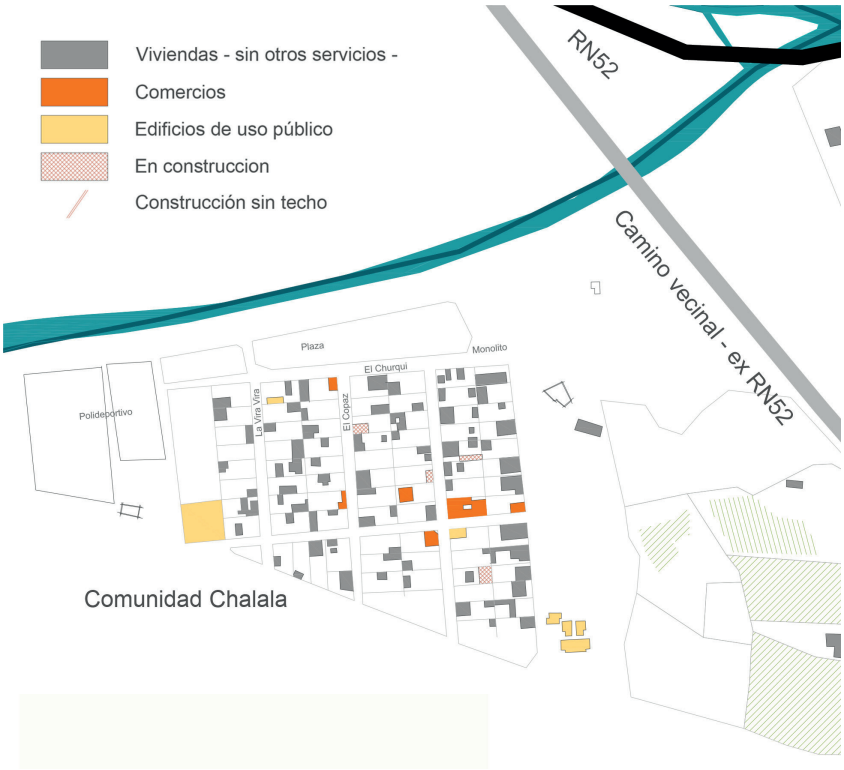


Fig. 5/ **Plano de Chalala.**

Fuente: Elaboración propia en base a la toma de datos en terreno entre 2010 y 2014 y a imágenes satelitales de Google Earth de 2012.

[16] Como se mencionó, constituirse como una Comunidad Aborigen, otorga privilegios para obtener un territorio comunitario, y también para solicitar ayudas y/o subsidios al Estado. En la Ley 3169 del "Régimen de Tierras Fiscales" se especifica cómo se deberá cumplir con el derecho de acceso a la tierra: "El Poder Ejecutivo, (…) promoverá el cumplimiento de la función social de la tierra fiscal, mediante su otorgamiento en forma progresiva y orgánica a favor de las familias, de acuerdo a las disposiciones de esta ley y su reglamentación. (…)", https://www.colescjujuy.org.ar/descargas/leg_general/ley_3169.pdf



Fig. 6/ **Fotos panorámicas de Chalala, comparación del crecimiento.**

Fuente: Elaboración propia (2012 y 2021).

> "Y de golpe y porrazo esa pieza se necesita para poner mercadería, para abrir un negocio y para qué sé yo, para poner un camastro ahí y alquilar. Entonces, esa gente se queda, de la noche a la mañana, un poco sin donde vivir. (…). Entonces, tomamos nosotros un terreno y decidimos ocuparlo. (…) No podemos decir que sea una toma porque eso era cosa abandonada" (Entrevista 1).

Gracias a la agrupación y organización de parte de la población se logró la creación del poblado de Chalala. Aunque otros vecinos del pueblo señalan a este tipo de tomas como indebidas, algunos miembros que conformaron la Comunidad Chalala se informaron sobre la propiedad del terreno para asentarse, que era un terreno fiscal. Aun así, dada la informalidad que existe con relación a los títulos de propiedad era esperable algún grado de confusión y lugar para diversas interpretaciones, lo que dio lugar a conflictos internos entre vecinos. Hubo entre los entrevistados quien se atribuyera la misma fundación del pueblo según sus palabras (Entrevista 1). Lo que se puede afirmar que ocurrió es que un grupo de vecinos se asentó en la Quebrada de Chalala. Luego se delimitaron un total de siete manzanas, con sus calles y lotes. En un terreno de 5 hectáreas, el asentamiento ocupó solo la mitad con la proyección a futuro de poder construir nuevas instalaciones comunales (Fig. 5). En 2016, se verifica en las imágenes satelitales que solo se agregó a la traza urbana una pequeña manzana de 0,17 hectáreas. Asimismo, con las imágenes panorámicas tomadas *in situ* en 2012 y en 2021, se puede comparar ambos momentos y verificar que los cambios en ese tiempo fueron muy pocos (Fig. 6). No obstante, la población de Chalala pasó de 60 familias a 93 familias en 2021, con un número aproximado de 350 personas. Estas familias corresponden a "desprendimientos", es decir, cada familia de las fundadoras puede dar hasta un terreno a uno de sus hijos que haya formado su propia familia (Entrevista 8).

Los propios habitantes de Chalala diseñaron y construyeron sus casas en la mayoría de los casos. Para esto, casi siempre, se utilizaron materiales de la zona. Esta elección surgió de un consenso logrado por la comunidad, que decidió hacer construcciones "tradicionales", con lo que se prefería la no utilización de los materiales industrializados. A diferencia del techo de chapa que se ha vuelto muy popular en las construcciones de la Quebrada de Humahuaca, en el pueblo de Chalala las viviendas tienen techos de barro. No obstante, debido a los problemas edilicios que han tenido en las construcciones -roturas, grietas o planos verticales que se han torcido- incorporaron estructura de hormigón armado en la base, en los sobrecimientos, en

[17] Volcán: se llama a las importantes corrientes o flujos de barro (aludes) que se deslizan de forma similar a la lava volcánica, de allí el nombre (https://institutobelgranianodejujuy.com/wp-content/uploads/2021/05/441001008-DIC-PALEARI-JUJUY-T-XI-TAB-VUE-pdf.pdf, pp. 5561, consultado en Julio del 2021).



Fig. 7/ **Fotomontajes y fotografías de Chalala.**

Fuente: Elaboración propia en base a imágenes tomadas en 2014 y 2021 y del Diario El Pregón, 2021.

las vigas, las columnas y en los dinteles. Los vecinos consideran que estos inconvenientes están relacionados con que están situados sobre tierras de *volcán*[17], poco firmes. Hoy se puede ver que la amplia mayoría de lotes tienen levantada, por lo menos, una construcción.

En paralelo a las obras particulares fueron consiguiendo servicios para el pueblo y definiendo algunas de las funciones de los espacios de uso común. La obtención de la infraestructura básica fue posible gracias a una dura lucha de reclamos, pedidos formales y cortes de rutas (Entrevista 1). Por ser todo el predio tierras comunitarias -y no lotes individuales-, para conseguir que los servicios ingresen al pueblo (y no les den solo una toma para todos) tuvieron que ceder al Estado sus calles. En 2006, después de estar años asentados, consiguieron el agua comunitaria, un grifo para todo el pueblo. Luego, lograron tener energía eléctrica comunitaria, pero no era suficiente para el consumo que había, su voltaje era de 220. Después de haber realizado un nuevo corte de la Ruta Nacional nº 9 (RN 9), les dieron energía trifásica y para cada lote (Entrevista 2). Finalmente, en 2007 se inauguró la luz eléctrica, el agua potable y el alumbrado en la nueva urbanización de la Comunidad Chalala.

En relación con los servicios para la Comunidad, a fines del 2005 se inauguró la Sala de Primeros Auxilios y en 2008 el Salón Comunitario. En 2009 comenzó a funcionar la Biblioteca "César Edgardo Vilte" y una Cancha de fútbol. En 2010, se inauguró el Centro de Integración Comunitaria (CIC), equipado con consultorios médicos, cocina y un salón de usos múltiples (Periódico Lea 2010a). A fines de diciembre, el mismo periódico anunció la inauguración del centro de atención médica, odontológica y social (Periódico Lea 2010b). Para ese mismo año estaba programada la inauguración del playón polideportivo (Periódico Lea 2010c). Junto a esto, se habilitaron instalaciones sanitarias y de eventos sociales (Comunidad Chalala 2010). En 2014 ya se habían realizado canchas de deportes, pero el CIC había sido cerrado por los problemas que presentaba la construcción -rajaduras en varios de sus pisos, paredes y techos- que ponían en peligro la vida de sus ocupantes. Es por esto último que, los médicos, enfermeros y otro personal asignado a estar allí fueron trasladados a la sala de primeros auxilios del casco histórico de Purmamarca, obligando a los habitantes de Chalala a tener que desplazarse hasta allí para ser atendidos. Además, la comunidad construyó un templo religioso católico y otro evangélico. Para los más chicos hay una pequeña plaza con algunos juegos, que en el 2014 se observaban en muy mal estado, pero en 2021 tenía un mejor mantenimiento. En el 2020, con financiamiento del Ministerio de Turismo y Deportes de la Nación, se realizó una cancha fútbol de césped sintético (El Pregón, septiembre 2021; Fig. 7).

Desde los primeros años, la comunidad comenzó a identificarse con sus propias actividades culturales. Se constituyó la Comparsa "Chala-chala" para los festejos del carnaval

(2005) e inauguraron un monolito en homenaje a las familias pioneras, donde izan la bandera de Argentina y la Wiphala. En el 2007, acordaron que la Virgen de Luján sería su Patrona. Ese mismo año pusieron nombre a las calles con las denominaciones de plantas típicas del lugar. En el año 2009 se realizó el Primer Encuentro de Samilantes en esa comunidad indígena (Comunidad Chalala, 2010).

En suma, esta comunidad se asentó y logró obtener los servicios públicos básicos, aunque ya han perdido algunos de los logros obtenidos (por ejemplo, el CIC), y muchos otros servicios aún les faltan. Asimismo, se establecieron con una identidad propia, y referentes locales que los integran aún más como comunidad. En la actualidad, se puede afirmar que Chalala es un poblado consolidado. En 2014, la Orientadora General confirmó la existencia de 85 familias (26 más que en el 2003), con una estimación de 450 habitantes (Entrevista 5).

Entre los proyectos futuros, quieren un salón para los adolescentes y una comisaría, para estar tranquilos si dejan a sus hijos en el paraje-dormitorio mientras que los padres y madres se van del poblado para trabajar. Una constante preocupación son los *volcanes*, ante lo que solicitan cada año a la Comisión Municipal de Purmamarca que limpie el río Chalala, para asegurarse encauzarlo si llegara a formarse un *volcán* en las épocas de lluvia. Además, se suma el reclamo de que les hagan defensas de hormigón para proteger al nuevo pueblo. Dentro de los principales pedidos que estaban activando en 2014 se mencionó la iluminación del trayecto que hay entre Chalala y el "Conglomerado Urbano" de Purmamarca. Otra demanda es en referencia al transporte público, dado que deben trasladarse diariamente 3,5 km en remises[18] y que en épocas de temporada alta de turismo se quedan sin este medio de transporte por la mayor demanda de vehículos. Además, el costo les resulta muy elevado, especialmente para quienes tienen alguna dificultad para realizarlo a pie, y deben tener o conseguir un vehículo para realizar el trayecto al casco histórico (Periódico Lea, 2012). En el 2019, se planteó dar una respuesta a estos reclamos, para ello se "se establecerá un sistema de turnos rotativos entre las 14 *trafics* habilitadas que saldrán desde Chalala hacia el pueblo a horas 8 y desde el pueblo hacia Chalala a las 13, para cubrir el servicio principalmente a los niños y jóvenes que asisten a instituciones educativas" (El Tribuno, septiembre 2019).

Este último problema planteado se acrecentaba porque el trayecto que realizaban caminando era al costado de una ruta nacional que no poseía banquina, ni senda peatonal. Finalmente, hace unos años se mejoró la situación con la inauguración del proyecto "Variante paso por Purmamarca RN 52", que convirtió al tramo de ruta que vincula a Purmamarca con la Quebrada de Chalala en un camino vecinal –y desvió la ruta nacional por un camino alternativo-. Asimismo, los vecinos de Chalala solicitaron una escuela, pero aún no la han realizado y uno de los motivos es porque, de ser así, deberían cerrar el establecimiento de Purmamarca, donde asisten la mayoría de los niños de Chalala (Entrevista 1).

Aunque las intervenciones estatales han existido, siempre lo hicieron en cuestiones puntuales y fueron obtenidas tras reiterados reclamos, cortes de ruta, entre otras acciones. Si bien han conseguido varios servicios e infraestructura, todavía no poseen gas natural, ni escuela, ni sala de primeros auxilios, ni actividades para niños y adolescentes. Además, no hay ninguna oficina gubernamental, farmacia, policía, ni teléfono público, entre otras falencias. Teniendo en cuenta que no hay puestos de trabajo en el mismo pueblo (salvo en los pocos mercados que posee), muchos de los vecinos de este lugar trabajan fuera de él, en su mayoría en el casco histórico de Purmamarca o en los alojamientos de los alrededores. Se enfatiza con esto la dependencia de la comunidad con el "Conglomerado Urbano" de Purmamarca.

Vale la pena mencionar que Chalala, en el último censo del INDEC de 2010, fue considerado como parte de la localidad de Purmamarca (INDEC, 2010). En este sentido, cuando el INDEC anunció que Purmamarca poseía 891 habitantes en 2010, según los registros de la Dirección provincial de Estadísticas y Censos (DIPEC), había tomado como parte de este pueblo a dos

[18] La palabra remís (o remis, remise) es una voz que proviene del francés que en Argentina significa coche de alquiler con chofer, que ofrece servicio particular por kilómetros recorridos (Fundéu Argentina, 2018). https://fundeu.fiile.org.ar/page/recomendaciones/id/125/title/-rem%25C3%25ADs-%252C--remis--y--remise-%252C-formas-v%25C3%25A1lidas-%0D)

polígonos. Uno, que corresponde al casco histórico de Purmamarca y el otro corresponde a Chalala.

4.2. Coquena, "de tras [sic] del patrimonio"

Seis años después del primer asentamiento en las tierras de la Quebrada de Chalala y con la reciente experiencia de esa comunidad, 55 familias ocuparon un lugar que entendían eran tierras fiscales, a la vera del arroyo Coquena, ubicado a aproximadamente 1,5 km al oeste de la localidad de Purmamarca, pero fueron desalojados del "improvisado campamento" (Corso, 2009). En ese momento la abogada que defendía los derechos de los supuestos propietarios de las tierras donde se querían asentar le dijo al diario *El Tribuno*: *"la mayoría de estos ocupantes son residentes de Purmamarca y no es que no tienen tierras y estén en situación de marginalidad porque tienen trabajo, tierras y posibilidades económicas como para adquirir por sí mismos un lugar, ellos o sus padres…" (*El tribuno Jujuy*, 2009).*

A raíz de este intento de toma de tierras, este grupo de vecinos organizó un piquete en el cruce de la Ruta Nacional nº 9 y nº 52, con el cartel "de tras [sic] del patrimonio" (Fig. 3). Días después, el 18 de abril de 2009 se constituyó la Comunidad Indígena Coquena. Esta comunidad tiene domicilio en la calle Libertad s/n del pueblo de Purmamarca "por ser asiento original de los Purmamarcas y pertenecer al Pueblo Kolla". La Comunidad Indígena Coquena en el año 2012 ha obtenido su personería jurídica. Se autodefinen como comunidad sin tierra, que tiene por objetivo principal conseguir un lugar para vivir o un territorio (Entrevista 3). Este asentamiento que comenzó en 2011, hoy se lo conoce como "Barrio 18 de Abril", en relación a la fecha en que se constituyeron en Comunidad Indígena.

En 2011, según la crónica del periódico *Lea*, un propietario purmamarqueño donó parte de sus tierras en la Puerta de Purmamarca -en donde confluyen el río Grande y el Purmamarca- al municipio de Purmamarca. Esta donación se realizó con la condición de que fueran para dar cauce a los problemas de tierras que desde hace años reclaman algunos vecinos de esta localidad. Los integrantes de la Comunidad Coquena y un grupo de vecinos agrupados se reunieron con el donante y con las autoridades gubernamentales locales, donde se firmó un acta que, entre otras cosas, dejó asentado la cesión de tierra: *"El posesionario Arturo Puca ha cedido al estado provincial dos hectáreas (…) a solo y único efecto de que se otorguen dichos terrenos y familias de la localidad de Purmamarca, exclusivamente bajo el régimen de tierras fiscales."* (Periódico Lea, 2011a).

A cambio de esta donación se hace la prescripción de las restantes hectáreas que tiene en posesión el donante. Además, el Estado provincial tomó la obligación de brindar provisión de los servicios básicos de agua, luz, defensas de *volcanes* y cloacas a las hectáreas donadas (Periódico Lea, 2011a). Posteriormente a la firma del acta se realizó otra reunión entre beneficiarios y la Comisión de Compras de Tierras de la provincia, dejando agendadas tareas a llevarse a cabo para avanzar en los acuerdos previos ya mencionados. Al no haberse realizado lo acordado, algunos vecinos se reunieron el 3 de octubre de 2011 en la plaza de la localidad de Purmamarca para pedir al gobierno provincial la solución a su problema habitacional que poseen (Periódico Lea, 2011b).

Entre los servicios básicos del Barrio 18 de Abril, cabe señalar que desde 2011 tienen abastecimiento de agua, aunque solamente poseen un grifo para toda la población. No obstante, aun en 2019, se hicieron oír reclamos por los cortes en el suministro (El Tribuno, 31 de mayo 2019). El tendido eléctrico, en 2011, pasaba al costado del asentamiento sin conexión en cada lote. Tras diversas luchas, finalmente en 2013 consiguieron tener suministro eléctrico. Sin embargo, la electricidad, en 2019 continúa siendo deficitaria y comunitaria, por lo cual, reclaman, la conexión de energía domiciliaria (El Tribuno, 31 de mayo 2019). Asimismo, siguen luchando porque la provincia realice un puente peatonal, ya que los vecinos acceden al barrio cruzando un puente precario que ellos mismos fabricaron, quedando aislados "por la crecida del río Grande" (El Tribuno. 2019, febrero). En 2020, uno de los reclamos vigente es el del Boleto Estudiantil Gratuito Universal Provincial (BEGUP) para los 30 niños (aproximados) que viven en esta comunidad aborigen y que se encuentra a cerca de 3 km de la escuela primaria Nº 21 "Pedro Goyena" de la localidad de Purmamarca.

La Comunidad Indígena Coquena no recibió tierras comunitarias, estos lotes fueron otorgados en forma individual y privados para



FIG. 8/ **Plano de 18 de Abril, crecimiento del asentamiento entre 2014 y 2020.**

Fuente: Elaboración propia en base a la recolección en el campo y a imágenes satelitales de Google Earth.



Fig. 9/ **Fotografías del barrio 18 de Abril, de la comunidad de Coquena, que muestran su posición al otro lado de la ruta y el Río Grande, la pasarela de acceso peatonal y algunas viviendas.**

Fuente: Elaboración propia (2021)

cada familia, porque querían que los servicios ingresen de forma individual (teniendo en cuenta la experiencia de los vecinos de Chalala). Aunque según el comunero actual, esto se relacionó con la forma de obtener la propiedad de la tierra, que fue a través de la figura de "tenencia precaria" que otorga el municipio (Entrevista 7). De igual manera, han tenido problemas similares a los de Chalala, ya que las tierras que les entregaron están dentro de un terreno privado, donde el Estado no puede ingresar con servicios individuales (Fig. 8 y 9). Legalmente la tenencia precaria otorgada por la Comisión Municipal de Purmamarca les ha permitido solicitar los servicios de forma individual, pero según el comunero no era la voluntad de la comunidad tener tenencias individuales.

En 2014, según mencionó el Orientador General de Coquena, eran 65 familias las que conforman la comunidad (20 más de las que fueron anotadas en su Estatuto - Entrevista 4). Además, otras personas se fueron sumando de a poco al asentamiento, que se incrementó con un nuevo loteo realizado por el donante de las tierras, que luego vendió. En 2014 estaban instaladas cerca de 15 familias en el nuevo paraje, otras 40, aproximadamente, estaban construyendo sus viviendas según lo comunicado por el Orientador General en 2014 (Entrevista 4). Mientras tanto, alquilan una vivienda en el pueblo y sus alrededores o viven en una pieza propia varias familias o en la casa de algún pariente. De estas familias, todos los mayores trabajan en el pueblo de Purmamarca. En 2014, cerca de 5 familias tenían puestos en la plaza, otros trabajan en restaurantes, en comedores (bacheros, cocineros), en la administración hotelera o en locales de regionales. Los niños en edad escolar asisten a la escuela en el "Conglomerado Urbano" de Purmamarca o a la escuela del paraje Tunalito (ubicada al costado de la Ruta Nacional nº 9, al norte de la puerta de Purmamarca). En 2019 se estimaba que vivían en el barrio cerca de 70 familias (El Tribuno, 2019, febrero). En 2021, el comunero confirmó que en 2018 se contabilizaban 160 personas y luego de la pandemia habían aumentado la población a cerca de 200 personas viviendo en el barrio (Entrevista 7), de los cuales todos los adultos trabajan fuera del pueblo, en su mayoría en el casco histórico de Purmamarca, quedando el pueblo vacío durante el día, como un "pueblo dormitorio".

Respecto a las construcciones, aclararon que, aunque en la Comunidad Chalala tienen restricciones en los materiales y las técnicas empleadas, ellos, ante el miedo a los problemas estructurales y constructivos como ocurrió en Chalala, plantean que sí se pueda usar hormigón armado "sin perder la esencia de casa hogareña, casa de la

Quebrada" (Entrevista 4). En la actualidad, están revisando si no deberían plantear que la fachada se vea con materiales tradicionales (Entrevista 7).

Esta incipiente urbanización tiene aún muchas necesidades. El reclamo más urgente que mencionó el Orientador de la comunidad en 2011 (Entrevista 3) era que se construyera un puente, porque en épocas de crecida no pueden cruzar el río Grande. En 2014, la propia comunidad comenzó a hacer una pasarela con los materiales que tenían a su alcance –por ejemplo, los elementos de las vías del ferrocarril en desuso- (Entrevista 4). Esta pasarela continúa siendo el único cruce que posee la comunidad para ir caminando, y los vehículos cruzan por el río mientras no es en épocas de crecida.

Los proyectos que, en 2014, estaban intentando llevar a cabo eran: un polideportivo, un espacio para recibir a otros grupos que los visitan (Entrevista 4). Asimismo, esperan que el gobierno ponga un CIC, una plazoleta, una escuela y una salita de primeros auxilios. Además, les gustaría gestionar como comunidad planes y programas de ayuda en distintos rubros (vivienda, becas de estudio, etc.). Vale la pena destacar que el dueño de las tierras reservó una parcela para una escuela y les permitió hacer una cancha de fútbol en tierra privada. Cuentan en la actualidad con un salón comunitario, donde armaron un comedor comunitario para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia en el 2020 y la falta de turismo (Entrevista 7). Asimismo, desde 2014 tienen un proyecto aprobado por el gobierno de la provincia para traer agua, con 5 km de cañería, a la "acequia vieja" (sin agua) que está arriba de un cerro, hacia el este del nuevo pueblo, pero aún no se ha llevado a cabo.

Otro objetivo de esta comunidad, desde hace años, es tener un territorio comunitario. Para ello han analizado cuáles son los terrenos estatales posibles de ser ocupados. La única forma que encuentran para acceder a las tierras es tomarlas y asentarse en ellas, ya que "el estado nunca te va a decir tomá" (Entrevista 3). Saben que los cerros y las quebradas al este del terreno donde se asientan son estatales. Teniendo en cuenta que como comunidad pueden reclamar sus tierras comunitarias, tienen pensado hacer uso del lugar aprovechando que algunos de los miembros tienen rebaños que necesitan tierra para pastar o cultivar, para luego procurar obtener su titularidad.

Al igual que la Comunidad Chalala, esta comunidad sufre graves inconvenientes para el traslado de sus habitantes al pueblo histórico, al cual necesitan ir constantemente. Por ejemplo, el camino a la vera de la ruta no posee senda peatonal, por lo que se podría plantear la necesidad de hacer una mejora en este tramo de la ruta que los separa del casco histórico.

La pandemia vivida entre 2020 y 2021 ha hecho que muchos de los vecinos vuelvan a cultivar en sus lotes. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) los ayudó con las semillas. También, ante la crisis económica, en especial para quienes trabajaban en relación al turismo, se realizaron ollas populares (Entrevista 7). Este pueblo dormitorio, en el periodo de "aislamiento social preventivo y obligatorio" dispuesto en la Argentina entre el 20 de marzo de 2020 y hasta el 9 de noviembre de 2020, ha hecho que muchos habitantes permanezcan en sus casas, autoconstruyan sus viviendas, hagan mantenimiento a las plazas comunitarias, y le den vida al poblado.

5. Discusión

Purmamarca se encontraba en una posición marginal respecto al mercado de tierras y bienes inmobiliarios, situación que se modificó drásticamente con la valoración del patrimonio y el crecimiento turístico en el lugar, que se potenció significativamente tras la declaratoria de la UNESCO en 2003. Sin que exista un despoblamiento de los habitantes quebradeños, se incorporó un sector social de mayor nivel económico: los empresarios, gerentes y, sobre todo, los turistas. Por este motivo, se dio una intensificación en la competencia por el acceso a las tierras y las propiedades inmobiliarias, creciendo la demanda de lotes y viviendas. Así, las propiedades y los alquileres aumentaron sus precios, provocando que los habitantes de Purmamarca de menor poder adquisitivo (que solían alquilar en el pueblo) fueran desplazados a nuevas urbanizaciones en los alrededores del casco histórico de Purmamarca, en lugares poco visibles para los turistas.

Estos procesos son comparables con lo que se conoce como gentrificación (Hiernaux & Gonzalez, 2014). No obstante, los estudios sobre gentrificación ponen el foco en el casco histórico "degradado", donde las

viviendas eran rentadas. En nuestro caso, no se habla de construcciones degradadas, sino construcciones en barro levantadas con técnicas tradicionales, y valoradas por sus características patrimoniales. Además, en la gentrificación se desconoce dónde se van los vecinos desplazados, en cambio en nuestro caso de estudio, el mayor interés está en los habitantes desterritorializados y reterritorializados, de los cuales se sabe a dónde se han asentado.

Las movilizaciones, ocupación de lotes y cortes de ruta fueron un medio para la obtención de tierra, servicios y ayuda estatal que utilizaron ambas comunidades. A diferencia de otros casos en la Quebrada de Humahuaca, las expansiones en Purmamarca no fueron lideradas por programas estatales de viviendas ni por agrupaciones políticas. En este sentido, la conformación de Comunidades Indígenas ha operado como una estrategia de acción colectiva, al unir a los desplazados del casco histórico con valor patrimonial y turístico.

Las dos urbanizaciones analizadas –Chalala y 18 de Abril– han tenido ciertas similitudes en su formación y varias divergencias. Entre las diferencias en los procesos, se destaca que la primera es una comunidad cerrada que no permite que se incluyan nuevas familias por estatuto, mientras que, en la segunda urbanización, la Comunidad Coquena incorpora constantemente integrantes (como lo aclaró el comunero en octubre de 2021), y además, donde se asentaron hay otros vecinos. De hecho, se observa que en ambos asentamientos la población creció considerablemente, sin embargo, mientras la traza urbana de Chalala apenas se modificó, 18 de Abril se encuentra en expansión. Asimismo, la Comunidad Chalala obtuvo tierras comunitarias, de las cuales luego donó parte al Estado para que puedan ingresar servicios de forma individual a cada lote. En cambio, la Comunidad Coquena se asentó en tierras donadas y entregadas a las familias con un título de “tenencia precaria”, otorgada por la Comisión Municipal de Purmamarca. Obtuvieron títulos de propiedad de forma individual y no comunitaria –por esto aún son una comunidad sin tierras-. Sin embargo, están dentro de otra propiedad privada, lo que significó un problema a la hora de que ingresen los servicios de forma individual.

Los miembros de la Comunidad Chalala poseen un dirigente político que los acompañó desde el inicio, los ayudó y fundó el pueblo, como él mismo relató. Por el contrario, a la Comunidad Coquena no se le conoce un claro líder político. En relación con lo anterior, la Comunidad Coquena se observa poco acompañada por parte del Estado y es rechazada por muchos vecinos, lo que les implicó asentarse, ser desplazados y reubicados en un lugar con poca accesibilidad y alejados del pueblo histórico.

En ambos asentamientos predomina el uso de suelo para viviendas y presentan serias falencias de servicios, de infraestructura y actividades que incrementan la dependencia con Purmamarca. No obstante, al organizarse colectivamente y conformar comunidades lograron acceder a ciertos derechos. En el propio relato de los dirigentes de ambas comunidades, fue el mismo proceso de desterritorialización desatado por la declaratoria UNESCO y el aumento del turismo con el consabido aumento del valor de la tierra y alquileres en el pueblo el motor que los impulsó a declararse comunidad indígena y a luchar por un lugar donde vivir.

Por último, consideramos que ambos casos constituyen nuevas formas de resolución del conflicto generado por la mercantilización del patrimonio relacionado con la valoración turística del casco histórico de Purmamarca y la desterritorialización y reterritorialización de sus habitantes tradicionales. Entre esas estrategias utilizadas, la aparición de las comunidades originarias permitió la organización y acción colectiva, la reivindicación de derechos específicos, el proceso de reterritorialización para más de 120 familias en los alrededores del pueblo, así como un potencial para el reclamo colectivo en el acceso a servicios en los nuevos asentamientos.

6. Consideraciones finales

A lo largo de este trabajo hemos analizado, a partir del caso del pueblo de Purmamarca, la reconfiguración de la Quebrada de Humahuaca y, en particular, la transformación de este pueblo en un destino turístico privilegiado. Esto nos ha permitido examinar de qué manera la valoración del patrimonio y el turismo pueden desencadenar procesos de desterritorialización y reterritorialización.

En un primer momento observamos los cambios en el centro de Purmamarca, caracterizados por la transformación del uso residencial a un uso del suelo destinado al

turismo (especialmente gastronomía, hotelería y locales para venta de souvenirs y productos con impronta local) que desencadenó un importante aumento del valor de la tierra y las propiedades. Esto provocó la aparición de un sector social de mayor poder adquisitivo y la expulsión de la población local hacia las periferias de los pueblos de la Quebrada de Humahuaca.

En el caso de estudio, esto se materializó en la aparición de dos barrios periféricos que permiten observar lo sucedido con esta población expulsada en dos experiencias diferentes. Este proceso se dio encauzado por la organización en comunidades originarias, lo que les permitió dar legitimidad como reclamo colectivo al asentamiento en las periferias de Purmamarca en un contexto en donde la cultura y las poblaciones originarias fueron revalorizadas por la declaratoria patrimonial de la UNESCO. En este sentido, queremos señalar la relación entre los procesos de valorización del territorio (por la patrimonialización y el desarrollo turístico) y procesos de reelaboración identitaria. En ese marco, se forman nuevas territorialidades subalternas, que disputan por un poco de control. La territorialidad, es decir, la influencia sobre un espacio, coexiste en un conjunto de territorialidades en tensión. La territorialidad hegemónica envuelve territorialidades subalternas en un equilibrio que en ciertos momentos se vuelve inestable y es lo que construye un territorio. En el caso de Purmamarca, este proceso de lucha por el territorio permitió la reivindicación identitaria, de costumbres y de nuevas formas de organización de base comunitaria. El conflicto territorial en Purmamarca (y en la Quebrada de Humahuaca) es un conflicto abierto, latente.

Finalmente, se sumó a este conflicto, que la pandemia les ha demostrado a los purmamarqueños la importancia del trabajo agrícola y su valor cultural pero también la posibilidad de soberanía alimentaria que les otorga. La oportunidad de volver a desarrollar estrategias de subsistencia tradicionales apoyadas en la solidaridad y complementariedad ha dejado entre los pobladores una sensación positiva, luego de la desazón inicial ante la falta de actividad económica por la ausencia de turistas. No obstante, retomados los traslados y el movimiento del turismo, lentamente Purmamarca vuelve a su ritmo condicionado por este sector y se vuelven a relegar, en parte, las tradiciones culturales.

7. Bibliografía

Almirón, A. & Bertoncello, R. & Troncoso, C. (2006): Turismo, patrimonio y territorio. Una discusión de sus relaciones a partir de casos de Argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, Volumen (15), 101-120. http://estudiosenturismo.com.ar/search/PDF/v15n2a01.pdf

Barada, J. & Tomasi, J. (2020): Earthen heritage, conservation practices and commodification in a world heritage site (Quebrada de Humahuaca, Jujuy, Argentina). *The International Archives of the Photogrammetry, Remote Sensing and Spatial Information Sciences*, Volume XLIV-M-1-2020, International Conference, 9–12 September 2020, Valencia, Spain. https://www.int-arch-photogramm-remote-sens-spatial-inf-sci.net/XLIV-M-1-2020/731/2020/

Barth, F. (1976): Introducción. *En Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales* (pp. 9–49). México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Belli, E. & Slavutsky, R. (2009): Tierra y producción simbólica. Las condiciones materiales del patrimonio. *Avá. Revista de Antropología* (14). https://www.redalyc.org/pdf/1690/169013838013.pdf

Bertoncello, R. (2002): Turismo y territorio. Otras prácticas, otras miradas. *Aportes y transferencias*, 6(2), 29–50. http://nulan.mdp.edu.ar/259/

_____(2010): Investigación en turismo: Logros y desafíos desde una perspectiva latinoamericana. *Aportes y transferencias*, 14(1), pp. 11-22. http://nulan.mdp.edu.ar/1484/

Braticevic, S. (2018): Valorización inmobiliaria reciente en la Quebrada de Humahuaca. El caso de la localidad de Tilcara. *Economía, Sociedad y Territorio*, XVIII (56), 291–317. https://doi.org/10.22136/est01133

_____(2020a): Análisis de las dinámicas del mercado inmobiliario regional en el Norte Grande Argentino. *Acta Geográfica*, 14(34), 97–118. https://revista.ufrr.br/actageo/article/view/5702

_____(2020b): Valorización inmobiliaria regional y escenario post-COVID-19. El caso de la Quebrada de Humahuaca. *Semestre Económico*, 23(55), 161–182. https://doi.org/10.22395/seec.v23n55a7

Canela Salgado, H. & Dos Santos, R. J. (2011): Etnoturismo, complejidade territorial e populações tradicionais: A territorialização do turismo nos espaços culturais quilombolas. *Revista de Geografía de América Central*, vol. 2, julio-diciembre, pp. 1–18. https://www.redalyc.org/pdf/4517/451744820843.pdf

COMUNIDAD INDÍGENA CHALALA (2003, 30 de noviembre). *Estatuto de la Comunidad Indígena Chalala de Purmamarca.*

_____(2010): *La Construcción de la Comunidad. El nacimiento del pueblo.* Documento realizado por la comunidad. Facilitado por una vecina Purmamarqueña.

Corso, P. (2009, abril): Guerra por la tierra en Jujuy. *Crítica de la Argentina*, Buenos Aires (Argentina)

Dalda, J. & Pérez Franco, J. & Diaz Sotelo, J. & Rumeu, J. (1990): Madrid, la ordenación de la carretera de Andalucía: Las obras públicas de acceso como determinantes de trazado de la periferia. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales (CyTET),* (85), 39-55. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/83690

El Pregón. (2021, septiembre): Pablo Giles constató obras con apoyo de Nación en Purmamarca. *El Pregón* (15-09-2021) https://www.pregon.com.ar/nota/11229/2021/09/pablo-giles-constato-obras-con-apoyo-de-nacion-en-purmamarca

El tribuno Jujuy. (2009, abril): Los ocupantes ilegales actuaron con violencia. *El tribuno Jujuy*, edición impresa, p. 19.

El Tribuno. (2003, octubre): 59 familias de Purmamarca no tienen un lugar para vivir. *El Tribuno*, p. 19. Ed. impresa.

_____ (2019, mayo): Están sin agua potable desde hace una semana. https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2019-5-31-0-0-0-estan-sin-agua-potable-desde-hace-una-semana

_____ (2019, Septiembre): Acuerdan una solución al problema de transporte. https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2019-9-17-1-0-0-acuerdan-una-solucion-al-problema-de-transporte

_____ (2019, febrero): Vecinos de la comunidad de Coquena piden urgente la construcción de un puente. https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2019-2-1-13-4-0-vecinos-de-la-comunidad-de-coquena-piden-urgente-la-construccion-de-un-puente

_____ (2021, 17 de junio): Seis mujeres, cabeza de familia, se asentaron en Chalala. https://www.eltribuno.com/jujuy/nota/2021-6-17-16-39-0-seis-mujeres-cabeza-de-familia-se-asentaron-en-chalala

Espósito, G. (2012): *La polis colla: tierra, cultura y política en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Filosofía y Humanidades]. https://doi.org/10.4000/nuevomundo.64099

García Canclini, N. (1999): Los usos sociales del patrimonio. En E. Aguilar Criado (Ed.), *Patrimonio Etnológico. Nuevas perspectivas de estudio* (pp. 16–33). Andalucía: Consejería de la Cultura - Junta de Andalucía. http://observatoriocultural.udgvirtual.udg.mx/repositorio/handle/123456789/130

García Herrera, L. M. & Pulido Mañes, T. (1982): Los procesos de crecimiento urbano en la periferia de Sta. Cruz de Tenerife. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET),* (53), 25-43. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/81685

Grünewald, R. de A. (2003): Turismo e etnicidade. *Horizontes Antropológicos*, 9(20), 141–159. https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-71832003000200008&script=sci_arttext

Haesbaert, R. (2005): Da desterritorialização à multiterritorialidade. *Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina*, 20 a 26 de março de 2005 – Universidade de São Paulo 6774–6792. http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Teoriaymetodo/Conceptuales/19.pdf

_____ (2013): Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. *Cultura y Representaciones Sociales*, 8(15), 9–42. http://www.scielo.org.mx/pdf/crs/v8n15/v8n15a1.pdf

Hiernaux, D. & Gonzalez, C. (2014): Turismo y Gentrificación: Pistas Teóricas Sobre Una Articulación. *Revista de Geografía Norte Grande* 58: 55–70. https://doi.org/10.4067/S0718-34022014000200004

Harvey, D. (2007): Los espacios del capitalismo global. *Revista Espacios*, (35), 20–32.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS, INDEC. (2010): Censo Nacional de Población 2010, Argentina.

José, N. (2002): Informe patrimonio arquitectónico y urbanístico. San Salvador de Jujuy. (Otorgado por la Unidad de Gestión de la Quebrada de Humahuaca en 2009).

Kingan, E. & Prats, L. (2008): El patrimonio, la construcción de las naciones y las políticas de exclusión. Diálogo sobre la noción de patrimonio. *Centro-h. Revista de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos*, (1), 87–97. https://www.redalyc.org/pdf/1151/115112534008.pdf

Knafou, R. (1996): Turismo e território. Por uma abordagem científica do turismo. En *Turismo e Geografia: Reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Editora de Humanismo, Ciência eTecnologia HUCITEC.

Kralich, S. (2012): Sobre aglomerados en expansión: algunas precisiones conceptuales y su aplicación al caso de Buenos Aires. En L. Ainsten (Ed.), *Estructuración Urbana, Institucionalidad y Sustentabilidad de Ciudades Metropolitanas y Regiones Difusas. Miradas comparadas de Buenos Aires / Londres / Los Ángeles / París / Tokio y Toronto* (pp. 79–119). Buenos Aires: Eudeba.

Lazzari, M. (2012): El pasado-presente como espacio social vivido: identidades y materialidades en Sudamérica y más allá (primera parte). *Nuevos Mundos Mundos Nuevos* [En línea] Questions du temps présent, 1–10. https://doi.org/10.4000/nuevomundo.66012

Lifschitz, J. A. (2006): Neocomunidades: reconstruçoes, territórios e saberes. *Estudos históricos*, (38), 67–85. http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2267/1406

Mancini, C.E. (2016): Arqueología, patrimonio y usos del pasado. Las transformaciones territoriales de la Quebrada de Humahuaca hacia un Paisaje Cultural. [Tesis doctoral] Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/6031

_____ & Tommei, C. I. (2012): Transformaciones de la Quebrada de Humahuaca (Jujuy) en el siglo XX : entre destino turístico y bien patrimonial. *Registros*, 8(9), 97–116. https://

revistasfaud.mdp.edu.ar/registros/article/view/86/82
Nash, D. & Smith, V. L. (1991): Anthropology and tourism. *Annal of Tourism Research*, 18(1), 12–25.
Periódico Lea. (2010a, junio): El Centro Vecinal pide la habilitación del CIC. *Periódico Lea.*
_____ (2010b, septiembre): Inauguraron un playón polideportivo en Chalala. *Periódico Lea.*
_____ (2010c, diciembre). "Inauguraron un Centro Integrador Comunitario En Chalala." *Periódico Lea.*
_____ (2011a, octubre): Un acta firmado entre los adjudicatarios, el donante y autoridades locales. *Periódico Lea.*
_____ (2011b, octubre): Vecinos piden al gobierno que se solucione el problema habitacional. *Periódico Lea.*
_____ (2012, abril): Vecinos solicitan soluciones a algunas de sus necesidades. *Periódico Lea.*
Porto Gonçalves, C. W. (2001): *Geo-grafías. movimientos sociales, nuevas territorialidades y sustentabilidad.* México DF: Siglo Veintiuno Editores.
Potocko, A. (2015): Apuntes de la implementación de las políticas de vivienda desde los actores. El Programa Federal de Emergencia Habitacional en el Barrio 2 de Abril en Humahuaca (Jujuy, Argentina). *CUADERNO URBANO. Espacio, Cultura, Sociedad*., vol 18, (18), 111-139 https://www.redalyc.org/pdf/3692/369239304006.pdf
Prats, L. (2005): Concepto y gestión del patrimonio. *Cuadernos de Antropología Social*, (21), 17–35. http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/4464/3967
Provincia de Jujuy (2014): *Anuario estadístico 2014 Jujuy*. San Salvador de Jujuy
_____ (2019): *Anuario estadístico 2019 Jujuy*. San Salvador de Jujuy
Quijano-Gómez, E. (2020): Gentrificación, clases sociales y nuevos actores urbanos en el centro de Bogotá (Colombia). *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, LII (206), 887–900. https://doi.org/10.37230/CyTET.2020.206.11
Raffestin, C. & González Santana, O. M. (1993): *Por uma geografia do poder*. Río de Janeiro: Ática.
Sabaté Bel, J. (2010): De la cartografía urbana al proyecto territorial. Respuestas a Alicia Novick. *Café de Las Ciudades*, 9(93). http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_93_1.htm
Sancho, A. (1998): *Introducción al turismo*. (O. M. del Turismo, Ed.). Madrid: Organización Mundial del Turismo.
Santos, M. & Silveira, M. L. (2005): *O Brasil. Território e sociedades no início do século XXI* (7 ed). Río de Janeiro: Record.
Sica, G. & Zanolli, C. (2010): Para mí la historia es algo muy serio. Historia y memoria social en Purmamarca (provincia de Jujuy). *Estudios Atacameños. Arqueología Y Antropología Surandinas*, (39), 71-84. https://dx.doi.org/10.4067/S0718-10432010000100006
Smith, L. (2012): Discourses of heritage: implications for archaeological community practice. *Nuevos Mundos Mundos Nuevos* [En línea] Questions du temps présent, 1–11. http://doi.org/10.4000/nuevomundo.64148
_____(1980): Anthropology and tourism: A science-industry evaluation. *Annal of Tourism Research*, 7(1), 13–33. https://doi.org/10.1016/S0160-7383(80)80004-1
Tommei, C.I. (2016): De ciudad huerta a pueblo boutique. Transformaciones territoriales en Purmamarca (provincia de Jujuy) a partir de los procesos de patrimonialización y turistificación (1991-2011). [Tesis doctoral] Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/4183
Troncoso, C. A. (2009): Patrimonio y redefinición de un lugar turístico. La Quebrada de Humahuaca, Provincia de Jujuy, Argentina. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, (18), 144–160. http://www.estudiosenturismo.com.ar/PDF/V18/v18n2a3.pdf
Vecslir, L. (2013): Experimentación proyectual. De la morfogénesis urbana y la abstracción a las nuevas configuraciones territoriales. En *Territorios, Proyectos e infraestructuras para el AMBA* (pp. 70–75). Buenos Aires: Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo (CPAU).

8. Entrevistas realizadas por las autoras

Entrevista 1: a un vecino de Purmamarca, realizada en su vivienda del pueblo en diciembre de 2011.
Entrevista 2: a un vecino e integrante de la Comunidad Chalala, realizada en su puesto de trabajo en Purmamarca en mayo de 2011.
Entrevista 3: al Orientador General de la Comunidad Chalala, realizada en su puesto de trabajo en el pueblo en diciembre de 2011.
Entrevista 4: al Orientador General de Coquena, realizada en el nuevo asentamiento Coquena en octubre de 2014.
Entrevista 5: a la Orientadora General, realizada en Chalala en octubre de 2014
Entrevista 6: al Comisionado Municipal, realizada en su oficina en octubre de 2014.
Entrevista 7: al Comunero de la Comunidad Aborigen Coquena, realizada en su puesto de venta en octubre de 2021.
Entrevista 8: a la Comunera de la Comunidad Aborigen de Chalala en octubre de 2021
Entrevista 9: al secretario de Obras Públicas de Purmamarca, realizada en su oficina en octubre de 2021.
Entrevista 10: a la secretaria de Desarrollos Humanos, realizada en su oficina en octubre de 2021.

9. Listado de Acrónimos/Siglas

BEGUP: Boleto Estudiantil Gratuito Universal Provincial
CIC: Centro de Integración Comunitaria
DIPEC Jujuy: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Jujuy
INDEC: El Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
PFV: Plan Federal de Vivienda
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.



Experiencias

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 723-730
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.11

CC BY-NC-ND

Rehabilitación para favorecer el ahorro energético en el barrio de la Txantrea – Proyecto Efidistric Fwd (Pamplona)

Rafael Córdoba-Hernández [1]
Carmen Sánchez-Guevara [2]
Francisco Javier Torres-Solar [3]
Emilia Román-López [4]

[1] Profesor asociado e Investigador del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio. Doctor arquitecto. Miembro de ONU-Habitat Planners for Climate Action (P4CA)
[2] Profesora ayudante doctora del Departamento de Construcción y Tecnología Arquitectónicas
[3] Graduado en Fundamentos de la Arquitectura e investigador del Instituto Juan de Herrera
[4] Profesora contratada doctor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio
[1][2][3][4] Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid

Resumen: El barrio de La Txantrea, situado al noreste de Pamplona, constituye un desarrollo de vivienda social que abarca la segunda mitad del siglo XX. Su objetivo, es acoger las grandes migraciones rurales que tuvieron lugar tras la Guerra Civil. Tanto por su antigüedad como por los medios destinados a su construcción, se sitúa a una distancia considerable de los objetivos energéticos y de confort actuales. Como respuesta a este desfase, en 2013, surge el proyecto Efidistrict Fwd. que plantea una renovación de las envolventes de los edificios del ámbito, así como de las redes de calor existentes,

Correo electrónico: rafael.cordoba@upm.es ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7878-2055
Correo electrónico: carmen.sanchezguevara@upm.es ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9612-7633
Correo electrónico: fj.torres@alumnos.upm.es ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3761-7365
Correo electrónico: emilia.roman@upm.es ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6746-2793

Este caso de estudio forma parte de un análisis mayor realizado como resultado del Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Fomento y el Instituto Juan de Herrera (desarrollado a través del Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad GIAU+S) en 2018 para la incorporación al "Observatorio de la Vulnerabilidad Urbana" de un Informe sobre Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios (Hernández Aja & al., 2018).

habilitándolas para una futura central de biomasa. Desde el Ayuntamiento de Pamplona en colaboración con el Gobierno de Navarra y avalado por la Convocatoria de los *Informes de Evaluación de Edificios de Navarra* (I.E.E.-Navarra) de 2013, comenzó con su primera fase de ejecución entre los años 2014 y 2017.

Rehabilitation to favor energy saving in the Txantrea neighborhood – Efidistric Fwd Project (Pamplona)

Abstract: The neighbourhood of La Txantrea, located at Pamplona´s northeast area, is based upon a social housing development taking place along the second half of the 20th century. Its main purpose was to accommodate the mass migrations originated from the Spanish Civil War. Given its age and building resources, it is far from today's efficiency and comfort standards. Aware of the developmental offset, the Efidistrict Fwd. project is proposed in 2013. Its scope ranges from the renewal of building envelopes to upgraded district heating networks with a new biomass heating plant in sight. The development of the project begins with its first phase taking place between 2014 and 2017. The project is run by the cooperation between Pamplona's Town Hall and Navarre's Government with the support from the 2013 *Assessment Reports on Buildings in Navarra*.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Proyecto Efidistric Fwd
LOCALIZACIÓN	Barrio de la Txantrea (Pamplona)
FUNCIÓN	El proyecto busca la rehabilitación energética integral del Barrio de la Txantrea gracias al desarrollo de medidas de ahorro energético en los edificios y la utilización de energías renovables en los sistemas de calefacción.
PROMOTOR	Gobierno de Navarra
AUTOR/ AUTORES	NASURSA / NASUVINSA (Gobierno de Navarra)
FECHA DE EJECUCIÓN	2014 – actualidad (Fase 1: 2014 – 2017; Fase 2: 2018 – actualidad)
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN	97 Ha
COSTE/PRESUPUESTO	12.569.927,20 € (El sumatorio global de los presupuestos se estima en unos 30 millones ya que no se facilitaron datos de la segunda fase)
NÚMERO DE VIVIENDAS AFECTADAS	6.166 viviendas
ESTADO ACTUAL DE LA INTERVENCIÓN	Segunda y última fase.
CREDITOS DE LAS IMÁGENES	Carmen Sánchez-Guevara (2018)

1. Contexto

El barrio de la Txantrea es uno de los 13 barrios que constituyen la ciudad de Pamplona-Iruña y se encuentra ubicado en el norte de la ciudad en el límite de ésta con los municipios de Burlada y Ansoáin y rodeada por los barrios del Casco Antiguo de Pamplona, Excazaba y Rochapea (Fig. 1). Surge en los años 50 del siglo pasado ante la necesidad de dar respuesta a la creciente demanda de vivienda de la población que emigra del campo a la ciudad tras la Guerra civil y su resultante depresión. Esta, particularmente grave desde el punto de vista socioeconómico produjo una fuerte emigración hacia las zonas urbanas lo que generó una importante escasez de viviendas. Consciente de esto, el entonces Ministerio de la Vivienda tomó una serie de medidas especiales entre las que se encontraba la creación de zonas residenciales que frenasen tanto la demanda como el descontento social de aquel entonces.

En este contexto nace el barrio de vivienda social más antiguo de Pamplona. La primera de sus fases, formada por 300 viviendas, se desarrolló por el *Patronato Francisco Franco* y con mano de obra de

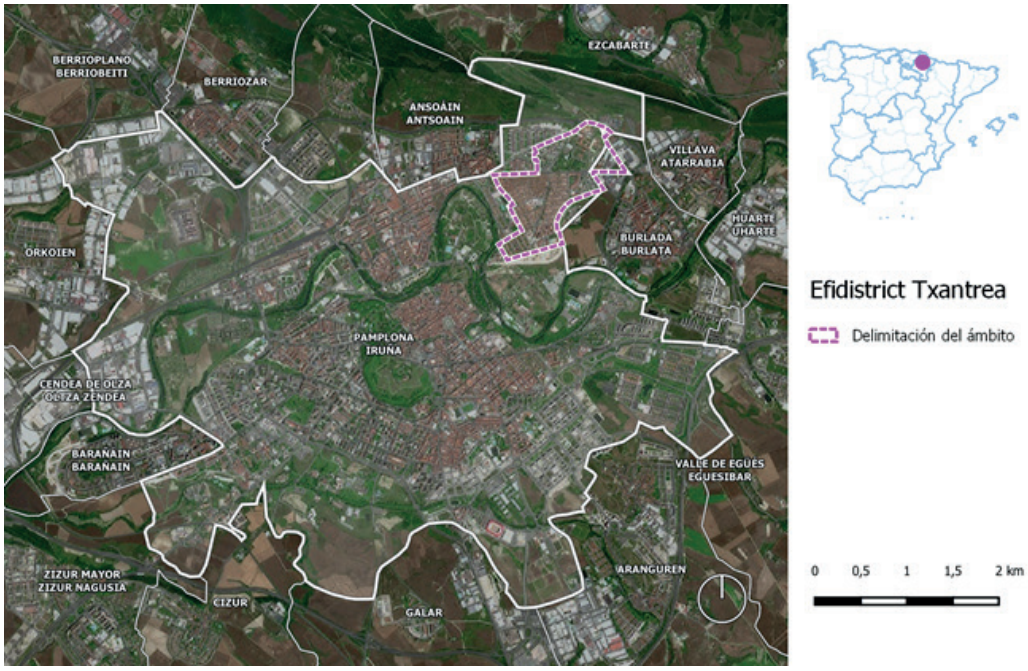


FIG. 1/ **Localización del Proyecto Efidistric Fwd en Pamplona**

Fuente: Elaboración propia

sus futuros moradores, en grupos de entre 15 y 20 personas. Entre estos vecinos hubo tanto albañiles como aparejadores que participaron activamente en la construcción. Para ello, el Patronato facilitaba el proyecto, la supervisión técnica y el material de construcción, mientras que la gente ponía su mano de obra y herramientas. Una vez realizado cada grupo de viviendas, se sorteaban entre los trabajadores que habían participado (NASUVINSA, 2014). Posteriormente, y a través del *Patronato*, se fueron construyendo sucesivas fases (hasta 7) incorporando tipologías edificatorias de mayor densidad.

El número total de viviendas promovidas por el *Patronato* superó las 3.300 viviendas. Entre los años 60 y 70 se construyen los grupos de las *Orvinas* (término procedente de Organización de Viviendas de Navarra). Se caracteriza por disponer 9 redes de calor de los años 70 y que agrupan los distintos conjuntos de vivienda en agrupaciones cooperativas. Estas agrupaciones constituyen un importante valor social y patrimonial en el barrio dado que en la mayoría de los casos surgieron de las propias iniciativas de los vecinos. Las agrupaciones de viviendas con su correspondiente red de calor se denominan: *Orvina I, Orvina II, Orvina III, Casas Herrera, San José, Calor Txantrea, Grupo Calor Santiago, Grupo Calor Santesteban* y *Santa Teresa*.

Tipológicamente estas agrupaciones se pueden clasificar en tres grandes grupos; bloques lineales como el caso del grupo residencial *Calor Txantrea* (FIG. 2), bloque en H o edificación en torre como el caso del *Orvina III* (FIG. 3)

La reacción del vecindario al *Plan de Alemanes* que respetaba al entorno y planteaba 1.170 viviendas en bloques de planta baja y ochos pisos de altura, junto con las luchas por el asfaltado de la *Avenida de Villava*, y los nacimientos de la *Gau Eskola* y de *Auzotegi*, fueron cimentando una importante organización ciudadana que en los años 70 representaron el motor social evolutivo del barrio.

Cuarenta años más tarde, se hizo imprescindible buscar un nuevo modelo energético más sostenible y asequible para los vecinos que les permitiese luchar contra la pobreza energética y mejorar su calidad de vida. Con esta visión se apostó por la rehabilitación energética del barrio y buscó la financiación de la Unión Europea en lo que debía ser un proyecto definido desde el propio barrio.



FIG.2./ **Vivienda característica del grupo residencial "Calor Txantrea" antes y después de la rehabilitación de la envolvente**

Fuente: NASUVINSA para el Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios



FIG. 3./ **Edificios del grupo residencial Orvina III, con la envolvente sin rehabilitar (izquierda) y rehabilitada (derecha)**

Fuente: Elaboración propia para Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios

2. Estrategias

Dentro de las patologías edificatorias detectadas de forma previa a la intervención se encontraron problemas de condensaciones en el interior de las viviendas, así como desequilibrios en la instalación de las redes de calor debido a la falta de sistemas de regulación individual que se traducía en temperaturas muy elevadas en el interior de las viviendas más próximas a la generación de calor y bajas en las viviendas más alejadas de dicha generación. A estas malas condiciones térmicas además habría que añadir las provocadas por la baja resistencia térmica de la envolvente y las elevadas infiltraciones de aire causadas por los huecos y ventanas. Por último, la imposibilidad de regular la intensidad de la calefacción debido a la antigüedad de la red de distribución, provocaban que muchos vecinos no tuviesen condiciones de bienestar térmico.

Para solventar estas cuestiones se creó ***Efisdistrict Fwd.*** Este fue uno de los 63 proyectos seleccionados en la Convocatoria 2013 del Programa Energía Inteligente para Europa, a la que se presentaron un total de 531 propuestas. Concretamente, se presentó al subprograma *Mobilising Local Energy Investiments.* Las principales actuaciones previstas eran:

- La rehabilitación energética integral de las edificaciones del barrio, incluidas las envolventes térmicas; tanto de los edificios dotacionales como de las edificaciones residenciales, que presentaban sistemas constructivos ineficientes. En la Fase I se rehabilitaron 32 edificios de viviendas, renovando toda su envolvente térmica: fachada, huecos, cubiertas y forjados de planta baja (Fig. 4).



Fig. 4./ **Vivienda rehabilitada del grupo residencial Casas Herrera delante de las viviendas del grupo Calor Txantrea**

Fuente: Elaboración propia para Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios

- La creación de una Nueva Red Térmica (*District Heating*) alimentada con biomasa para abastecer al conjunto del barrio. Esta Nueva Red Térmica se componía básicamente de una nueva central de generación térmica y una red de distribución que alimentaba edificios públicos y privados. Para la construcción de esta nueva central de calor se hizo un plan conjunto Pamplona-Burlada, puesto que la parcela en la que se quería construir se encontraba en ambos municipios.

- La renovación de las Antiguas Calefacciones de Barrio existentes en el entorno con la intención de mejorar su funcionamiento, centrándose en la renovación y mejora de las redes de distribución, por medio de la inclusión de medidas de ahorro energético, apoyadas en la incorporación de sistemas de regulación y control, que permitan reducir el consumo y mejorar el funcionamiento. En la primera fase se renovaron parcialmente 3 de las 9 redes de calor existentes en el barrio: *Orvina II* (38 torres y 1200 viviendas), *Orvina III* (23 torres y 704 viviendas) y Cooperativa de *Calor Txantrea*.

La rehabilitación energética pretende conseguir una producción de calor con energías renovables que alcance los 14.752 MWh/año, una potencia térmica instalada de 12 MW, más de 160.000 m^2 de superficie calefactada, un ahorro en emisiones de CO_2 de casi 4.000 TCO^2 y un ahorro energético de 6.294 MWH/año. Para ello, el Gobierno de Navarra planteó un concurso de ideas para seleccionar propuestas de rehabilitación de la envolvente térmica. Estas obras pudieron ser subvencionadas hasta con 6.000 €/viv cumpliendo lo dispuesto en el *Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda.* Del mismo modo, para favorecer la financiación, a finales de 2014 se llegó a un acuerdo con *Caja Rural* para que las comunidades de propietarios pudieran acometer las obras de manera ventajosa, sin necesidad de avales personales y por el valor total de la inversión, hasta 12 años y sin comisiones de cancelación o amortización.

Para ello fue necesario la realización de un Plan Especial de Reforma Interior que incorporaba una modificación volumétrica precisa para poder ejecutar algunas de las rehabilitaciones de las envolventes (Fig. 5). Esta cuestión permitía la rehabilitación de edificio mediante la ejecución de la envolvente térmica y ampliación en patio posterior mediante una galería con fines bioclimáticos.

Otra de las medidas llevadas a cabo para definir un nuevo modelo energético que permitiese a los vecinos luchar contra la pobreza energética y a la vez mejorar su calidad de vida se centró en la creación de una nueva red urbana de calor. En este caso, la *Central de Calor Efidistrict* en un porcentaje superior al 90% con energía renovable de biomasa forestal de origen local. En su conjunto, se plantea dar servicio de calefacción y ACS a más de 4.500 viviendas y a un amplio número de

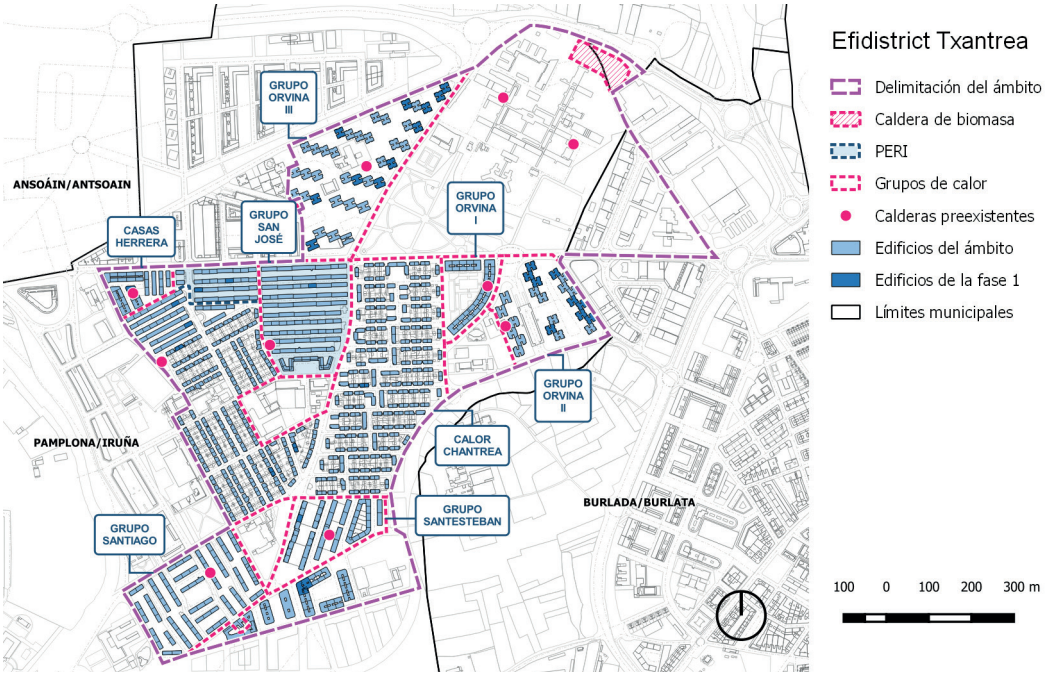


FIG. 5./ **Localización de los edificios rehabilitados**

Fuente: Elaboración propia para Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios

edificios dotacionales y de servicios en dos fases. La primera de ellas contaría con 4,5 MW mediante equipos alimentados por biomasa y 10 MW alimentados por gas natural, para el apoyo en la generación de calor en puntas de consumo o en períodos de mantenimiento o averías, que daría servicio a unas 2.200 viviendas y 8 edificios públicos. Por su parte, la segunda, tendría una producción de hasta 29 MW, de los cuales 9 MW serían alimentados por biomasa y 20 MW por gas natural. El circuito primario de distribución discurriría enterrado por las calles desde la Central de producción hasta los puntos de intercambio de energía en los edificios o grupos de calor existentes. El tamaño de estos grupos de calor era muy dispar, abarcando desde las 274 viviendas de *Orvina I* hasta las 1.200 viviendas del *Grupo Orvina II*.

3. Gestión y financiación

Una de las principales cuestiones que posibilitó el éxito del proyecto fue la participación de todas las partes implicadas. Para ello, desde el inicio se hizo un exhaustivo estudio de los agentes implicados. Esto sumado a su tradición socialmente activa y con su gran cohesión social fue clave para lograr el éxito de los buenos resultados de la participación social.

En este marco, la apertura de la Oficina de Barrio fue el nexo activo de unión entre vecinos, técnicos y el Equipo de Gestión, resultando clave en el proceso facilitando y apoyando la comunicación entre agentes, el intercambio de documentación y la resolución de dudas. No sólo en estas cuestiones fue central su participación. Además, la oficina fue punto de encuentro para la exposición de proyectos y documentación como las modificaciones de normativa municipal para permitir la ejecución de la renovación de envolventes (FIG. 6).

Del mismo modo puede considerarse clave la creación de las Comisiones de Obra que se formaron precisamente para la renovación de envolventes térmicas. Formadas por vecinos voluntarios representantes de cada edificio y aglutinaban a los portales pertenecientes al mismo lote de obra,



Fig. 6./ **Edificios del grupo residencial Orvina II, con la envolvente rehabilitada**

Fuente: Elaboración propia para Informe sobre Fórmulas innovadoras de Gestión y Financiación en actuaciones de Regeneración de Barrios

representaban a estos en la toma de acuerdos y decisiones para las obras y facilitaban la transmisión de información y documentación hacia sus Comunidades de Propietarios.

El proceso de gestión fue llevado a cabo en su totalidad por NASUVINSA, siendo esta entidad la encargada de la convocatoria de concurso de rehabilitación de casos piloto, la difusión de los concursos entre los vecinos y realización de las reuniones con los vecinos. En su mano también estuvo promover la participación de la población mayor del barrio mediante reuniones por comunidades o el concurso entre las comunidades de propietarios para fomentar el establecimiento de acuerdos, a través del cual, las primeras en alcanzar acuerdos obtenían el proyecto de arquitectura gratis. En este proceso también se generaron comisiones de seguimiento de las obras formadas por los vecinos, los técnicos y representantes de las instituciones.

NASUVINSA promovió que desde que las Comunidades se incorporase la obligación por parte de las empresas constructoras de contratar a personas paradas del barrio en las cláusulas de contratación de las obras y, además, acompañó a los vecinos en todo el proceso desde la solicitud de las ayudas correspondientes, gestiona acuerdos de financiación por parte de cajas y acompaña en todo el proceso de las obras.

La financiación fue otro de los puntos fuertes de la intervención. Esta provino fundamentalmente del *Proyecto europeo Efidistrict Regional Strategy for Efficient Districts in Navarre (Spain)* del programa *Intelligent Energy Europe* que financió los costes de los equipos técnicos que se debían movilizar para ejecutar la intervención, de ayudas del IDAE del programa *PAREER Crece* proveniente del Ministerio de Industria y del *Departamento de Fomento del Gobierno de Navarra* a través de las ayudas del *Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de Vivienda y el fomento de la edificación residencial* (COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA, 2006).

Cabe destacar que Navarra tiene las competencias de vivienda y una ley de vivienda estable en el tiempo lo que hace que las ayudas a la rehabilitación sean, también, estables con el paso de los años.

4. Resultados

En la investigación realizada, los resultados de la primera fase se evaluaron mediante la metodología desarrollada por el *Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Universidad Politécnica de Madrid* en la *Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada en el marco del Plan Nacional de I+D+i para el período 2013-2015* que dio como resultado la publicación *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de*

planes programas de regeneración urbana integrada (Hernández Aja & al., 2016) titulado Estrategia para el diseño y evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada. La intervención en las periferias españolas a través de las áreas de rehabilitación integral y el programa URBAN. Los resultados finales, considerando las dos fases en las que se divide el proyecto, no pudieron ser evaluados en el momento de realización del estudio por estar la segunda fase en marcha. Esta permite analizar una serie de aspectos pre y post operacionales enmarcados en cuatro grandes grupos: Marco Urbano y Territorial; Diseño Urbano y Medio Ambiente Local; Edificación, y Socioeconómico. El trabajo de campo y las entrevistas desarrolladas para la elaboración del *Informe Técnico sobre Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios* (Hernández Aja & al., 2018) dan como resultado un especial interés por el primer y tercer aspecto.

De este modo, en el apartado de *Edificación*, según este análisis, la rehabilitación de viviendas se haría partícipe de los subapartados de esquema edificatorio, soporte físico, habitabilidad y sostenibilidad de una manera satisfactoria según las previsiones iniciales. Situación similar era la vivida en los aspectos de mejora de la variedad y complejidad del entorno urbano y de Patrimonio e identidad, pertenecientes a la evaluación del *Marco Urbano y Territorial*. Del mismo estudio resultaban mejorables las actuaciones en *Bienestar y salud pública* e *Infraestructuras y servicios* no habiéndose cumplido de forma satisfactoria las previsiones iniciales.

5. Bibliografía

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA (2006): Decreto Foral 4/2006, de 9 de enero, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de Vivienda y el fomento de la edificación residencial. *Boletín oficial de Navarra*, *13*, de *25 de enero*, 1095-1125. https://bon.navarra.es/es/boletin/-/sumario/2006/1

Hernández Aja, A. (dir) & García Madruga, C. & Matesanz Parellada, Á. & Rodríguez Suárez, I. & Alguacil Gómez, J. & Aparicio Mourelo, Á. & Fariña Tojo, J. & González García, I. & Ruiz Palomeque, G. & Camacho Gutiérrez, J. & Castrillo Romón, M. & Gálvez Huerta, Á. M. & Román López, E. & Sánchez Fuentes, D. & Vega Pindado, P. & Tamayo Palacios, A. & Fernández Añez, V. (2016): *Recuperando la ciudad. Estrategia para el diseño y la evaluación de planes y programas de regeneración urbana integrada* (A. Hernández Aja & A. Sanz Fernández (eds.) Instituto Juan de Herrera (IJH). https://oa.upm.es/44510/1/ReHab_Color.pdf

_____& Córdoba Hernández, R. & Román López, E. & Sánchez-Guevara Sánchez, C. & Rodríguez Suárez, I. & Álvarez del Valle, L. & Carmona Mateos, F. & Diana Errazti, A. & Gayoso Heredia, M. & Torres Solar, F. J. (2018): *Fórmulas innovadoras de gestión y financiación en actuaciones de regeneración de barrios*. Grupo de Investigación en Arquitectura, Urbanismo y Sostenibilidad. https://www.fomento.es/arquitectura-vivienda-y-suelo/urbanismo-y-politica-de-suelo/observatorio-de-la-vulnerabilidad-urbana/informe-formulas-innovadoras-gestion-financiacion-actuaciones-regeneracion-barrios

NASUVINSA (2014): *Diagnóstico social del barrio Chantrea/Txantrea*. https://www.efidistrict.eu/media/D-2.1_Social-diag.-SP-1.pdf



Experiencias

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254 Vol.
LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 731-742
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.12

CC BY-NC-ND

La reforma de la Plaza de España (2016-2022): claroscuros de un proyecto

Ramón López-de Lucio[1]
Javier García-Gutiérrez Mosteiro[2]

(1) Catedrático emérito de Planeamiento Urbanístico
(2) Catedrático y Director del Master de Patrimonio Arquitectónico
(1)(2) Escuela Superior de Arquitectura de Madrid

Resumen: Análisis valorativo de la reforma integral de un importante espacio público madrileño efectuada entre 2016 y 2022, iniciada y concluida por dos consistorios diferentes. La prolongación del primitivo soterramiento de la calle Bailén desde la calle Ferraz a la altura de Ventura Rodriguez hasta poco antes de su cruce con la calle Mayor, ha permitido comunicar directamente para los peatones la Plaza de España con los jardines del Templo de Debod, los jardines de Sabatini y la Plaza de Oriente. La apertura sin restricciones de los jardines de Sabatini, la radical alteración de la sección transversal de la calle Bailén, la desaparición de parte del arbolado maduro y el empleo de materiales nobles en elementos de difícil mantenimiento, son en nuestra opinión los aspectos más discutibles de un proyecto de innegable relevancia urbana.

The reform of Plaza de España (2016-2022): lights and shadows of a project.

Abstract: Analytical appraisal of the reform of an important public space in Madrid, executed between 2016 and 2022 under two different municipal governments. The extension of the former tunnel under Bailén street from Ferraz street, near its encounter with Ventura Rodriguez, until few meters before

Correo electrónico: rl.delucio@telefonica.net ;
Correo electrónico: javier.gmosteiro@upm.es ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2555-5013

Mayor street, has allowed the direct union for pedestrians of the square with the Temple of Debod gardens, the Sabatini gardens and Oriente square.

The opening without any type of restriction of Sabatini gardens, the radical alteration of the transversal section of Bailén street, the lose of a number of mature shadow trees and the use of high quality building materials in places not easy to be maintained in proper state, are in our opinion the more debatable aspects of a project whose urban relevance can't be denied.

CRÉDITOS DE PROYECTO	
NOMBRE	Proyecto de reforma de la Plaza de España y su entorno
LOCALIZACIÓN	Madrid (España)
FUNCIÓN	Mejora del espacio público y reordenación del tráfico rodado
PROMOTOR	Ayuntamiento de Madrid
AUTORES	Fernando Porras, Lorenzo Fernández Ordoñez y Aranzazu Lacasta
FECHA PROYECTO	2016
FECHA DE EJECUCIÓN	2017-2022
SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN	7 Hectáreas (aprox.)
PRESUPUESTO	70 millones de Euros
CRÉDITOS DE LAS IMÁGENES	Ramón López de Lucio. Javier G.-Gutiérrez Mosteiro. Eduardo de Santiago. Ayuntamiento de Madrid

1. Introducción: contexto urbano y del encargo



FIG. 1/ **Proyecto de reforma de la Plaza de España de Fernando Porras y su equipo, 2017-2022 (interpretación gráfica de Ramón López de Lucio en base a información aparecida en El País, 21-11-2021)**

Fuente: Dibujo original de Ramón LÓPEZ DE LUCIO

La Plaza de España se formalizó hacia 1921 coincidiendo con la apertura del tercer tramo de la Gran Vía y su conexión con la calle de la Princesa. Probablemente su época más gloriosa fue a finales de los 50, antes de que el aparcamiento subterráneo en el costado noreste de la plaza, puesto en servicio a comienzos de los 70, se llevara por delante un tercio del arbolado de la plaza (Fig. 2).

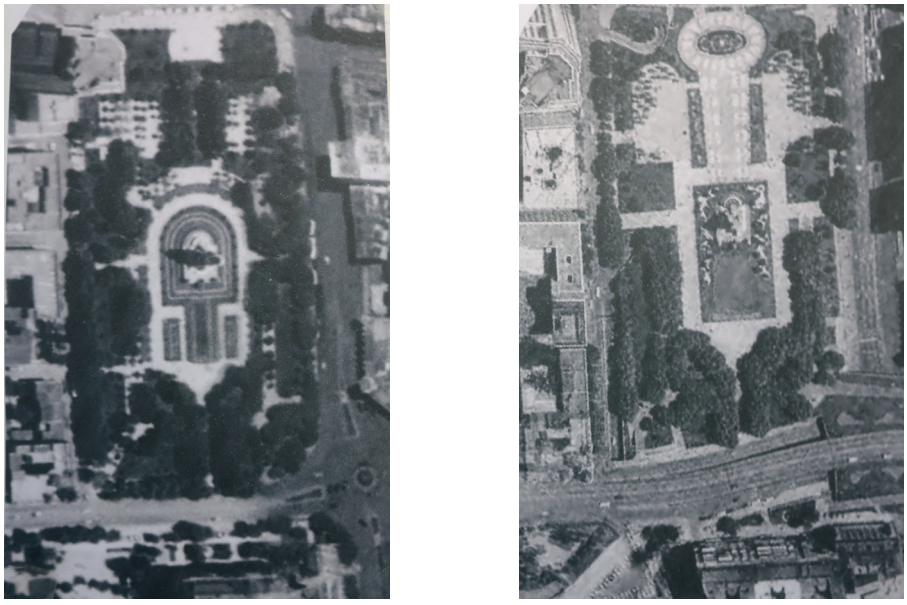


Fig. 2/ **Vista aérea inicial con el perímetro de árboles desarrollados (1960) y vista después de la construcción del parking subterráneo (1975)**

Fuente: http://gestiona.madrid.org/nomecalles, localizada por Rafael Peñuelas, arquitecto

Después de la construcción en 1972 del paso elevado entre Ferraz y Bailén y de la posterior excavación de un túnel que soterra la calle Bailén en todo el tramo de la Plaza de Oriente (1996), se produjo un largo período de progresiva decadencia al resentirse de su uso continuado y unas labores de conservación escasas. Hasta que en 2016 el Ayuntamiento de Manuela Carmena decidió una reforma integral que es la que acaba de inaugurarse a finales de noviembre del 2021.

La primera pregunta que cabe hacerse sobre este complejo y costoso proyecto (70 millones de euros) que ha tenido colapsado un lugar neurálgico del centro de la ciudad durante cuatro años, es si era verdaderamente necesario; si en una urbe con tantos problemas como Madrid, la inversión intensiva en un punto concreto, por muy representativo y simbólico que sea, merecía este esfuerzo. Hay que recordar que la iniciativa, inaugurada por un alcalde del PP, la tomó un Ayuntamiento progresista, teóricamente más implicado con las necesidades y deseos de todos los ciudadanos y, en particular, con los de los barrios periféricos.

El método de selección del proyecto a ejecutar también despertó serios interrogantes ¿Es sistema adecuado una votación ciudadana en base a dos láminas de contenido y significado escasamente diáfano para la mayoría de la población e, incluso, para los expertos? ¿O se trata más bien de una iniciativa de tintes populistas dada la complejidad de los temas a resolver (tráfico, infraestructuras de todo tipo, vinculaciones patrimoniales, etc.)?

En todo caso en las dos fases del concurso solo participaron 212.000 personas, menos del 8% del censo electoral con derecho a voto (2,70 millones de ciudadanos).

A la vista de determinadas decisiones de carácter polémico tomadas por el equipo ganador, por ejemplo, el tratamiento del arbolado existente o la apertura indiscriminada de los jardines de Sabatini, ¿no hubiera sido prudente someter el proyecto seleccionado a debates cualificados entre los miembros del equipo, técnicos municipales, representantes de los colegios profesionales, de la universidad y de instituciones culturales de prestigio?

2. Objetivos y desarrollo del proyecto

Entremos ya a presentar y discutir el proyecto, pese a ser conscientes de la escasa repercusión práctica que tendrán nuestras objeciones cuando la obra está ya prácticamente finalizada.

La reordenación del tráfico es uno de los temas más relevantes dado que la Plaza de España es una rótula crucial en el sistema viario arterial de toda la mitad occidental del centro urbano. Ahí confluyen las antiguas rondas y bulevares que circunscriben el casco antiguo, el gran eje transversal que forman la calle de la Princesa y Gran Vía, los accesos al centro desde la A-5 y el tramo occidental de la M-30.

En lo esencial la propuesta no cuestiona el esquema básico de movilidad anterior. El objetivo de reducir el tráfico y la contaminación atmosférica en el centro es algo que no se puede conseguir con la reforma de un punto concreto mediante una propuesta desligada de una estrategia general de movilidad; menos en un momento en que el programa Madrid Central se había puesto en cuestión al cambiar el gobierno municipal.

Lo que se ha hecho es prolongar el túnel que une la calle Ferraz / Paseo de Rosales con Bailén. Con lo que indudablemente se consigue facilitar las relaciones peatonales entre la plaza y las zonas verdes próximas: los jardines del templo de Debod, el parque del Oeste, los jardines de Sabatini y la plaza de Oriente. Este es el mayor logro de la reforma que amplia significativamente la superficie continua de espacios ajardinados y los conecta con los de su entorno, eliminando así el carácter de fondo de saco que tenía la Plaza en su mitad suroccidental.

La antigua Plaza de España pasa de ser un recinto rectangular de 3,40 hectáreas, limitado en todos sus costados por vías de tráfico (tres de ellas de fuerte intensidad), a ser en un espacio de siete hectáreas que acoge a los peatones que bajan desde Gran Vía, la calle de la Princesa o la de los Reyes, prolongándose por zonas verdes que abarcan buena parte de la cornisa occidental de la ciudad.

El rediseño de la Plaza (Fig. 3) modifica drásticamente su aspecto anterior del que solo subsiste el emplazamiento central del monumento a Cervantes. Como en tantas otras plazas urbanas en su configuración inicial se optó por una envolvente de árboles de sombra, plátanos en dobles y triples alineaciones a lo largo de sus cuatro costados rodeando un amplio espacio central rectangular en cuyo centro se situó el grupo escultórico. La construcción del aparcamiento subterráneo rompió este



Fig. 3/ **Dibujo original de los proyectistas de la operación de reforma de la Plaza de España y su entorno**

Fuente: AYUNTAMIENTO DE MADRID

esquema quedando la parte noreste mucho menos arbolada, inconveniente que se trató de paliar colocando una fuente rodeada de parterres de escaso interés.

El equipo de Fernando Porras opta por reconstruir el esquema del espacio central vacío, dándole una forma circular de unos 70 m de diámetro, desplazado hacia el noreste (Fig. 4); reservando la zona suroeste, la mejor arbolada, como ámbito de paseo, descanso e instalaciones de ocio y contemplando reconstruir una corona de parterres de nuevo arbolado en torno a la mitad noreste del ámbito central.



Fig. 4/ **La nueva Plaza de España: el espacio central circular peatonal en la mitad noreste de la plaza**

Fuente: Foto original de Ramón López de Lucio

La diferencia esencial estriba en que trocea el espacio arbolado en una serie de formas cuadrangulares o triangulares separadas por senderos transversales y diagonales que intentan dar la máxima accesibilidad desde las calles del entorno y producir un efecto de complejidad y diversidad.

3. Valoración, luces y sombras del proyecto

En el pasivo de este diseño habría que señalar lo siguiente:

- Se privilegia claramente le movilidad peatonal frente a la estancia y el reposo; problema que viene agravado al querer introducir un prolijo programa funcional (aparatosas instalaciones para el juego de niños) (Fig. 5).
- La radical alteración de la geometría de las antiguas alineaciones de grandes plátanos ha supuesto la desaparición de un número indeterminado pero significativo de parte de ese arbolado (¿por qué no se dice con claridad cuántos?), cuyos sustitutos--se insiste mucho en que se han plantado hasta 1000 nuevos pies-- tardarán décadas en alcanzar el porte de los eliminados.
- El futuro Café de Cervantes también ha supuesto la eliminación de parte de esos árboles maduros. ¿No hubiera sido preferible situar alguna terraza bajo esa cúpula de verdor en vez de querer sustituirla por una voluminosa estructura de porvenir incierto? (Fig. 6)



Fig. 5/ **Aparatosa instalación de juegos infantiles en el ángulo oeste de la plaza**

Fuente: Foto original de Ramón López de Lucio



Fig. 6/ **Vista del nuevo Café de Cervantes con el monumento homónimo al fondo**

Fuente: Foto original de Javier García-Gutiérrez Mosteiro

- La ostensible reducción de las cotas topográficas en toda la mitad suroccidental de la plaza, con el objetivo de que el itinerario que lleva a la Plaza de Oriente alcance a nivel los jardines de Sabatini, ha supuesto descarnar los pies de buen número de los antiguos plátanos, lo que unido a lo reducido de los alcorques no favorecerá su vigor y subsistencia.

- La eliminación de la lámina de agua y el bosquete de olivos que protegía el monumento a Cervantes ha conducido a una decisión, que nos atreveríamos a calificar de nuevo como "populismo urbanístico": facilitar el acceso de los visitantes al propio monumento y hasta las cabalgaduras de D. Quijote y Sancho (es previsible la tentación de los niños por subirse a ellas y la de sus padres por fotografiarlos).

- La opción de delimitar buena parte de los parterres por amplias bancadas curvas de granito (mientras se escatiman los cómodos bancos de madera) hace temer por la integridad de esas piezas costosas y difíciles de limpiar si, como es fácil de imaginar, se convierten en soporte de meriendas y botellones al aire libre (Fig. 7).



Fig. 7/ **Sendero descendente desde el costado noreste de la plaza a la parte de parterres y paseos transversales entrecruzados. Bancadas de granito y alcorques diminutos para árboles maduros**

Fuente: Foto original de Ramón López de Lucio

El lado positivo del proyecto, desde luego encomiable, es el intento de conectar Bailén con el paseo de Rosales, resolviendo —aunque sea parcialmente— las dos heridas producidas por los sucesivos túneles (Figs. 8 y 9). El de la Plaza de España se llevó por delante una de las mejores perspectivas de Madrid, la de la Cuesta de San Vicente; en particular en el sentido de entrada a la ciudad (en que la fachada del Edificio España se mostraba en su verdadero valor escenográfico) (Fig. 9). Prestemos además atención al modo en que se pretende resolver la gran diferencia de cota entre la Plaza y la Cuesta de San Vicente.

Del túnel de Bailén —el que promovió el arquitecto Oriol junto con el diario ABC— solo se ha restañado ahora el impacto que producía la rampa junto a los jardines de Sabatini, pero el otro extremo, próximo a la calle Mayor, permanece. No obstante, el logro de esa conexión recuperada, cabe preguntarse por las aparatosas nuevas embocaduras de los túneles, que inventan, con inopinados montículos, una nueva topografía urbana (Fig. 8).

La conexión con la Plaza de Oriente y los Jardines de Sabatini es, a nuestro parecer, el aspecto más discutible del proyecto. Desde la Gran Vía un amplio paseo diagonal atraviesa el espacio circular, deja a su izquierda el monumento a Cervantes y descendiendo suavemente se dirige a la antigua entrada a los jardines de Sabatini, de la que solo quedan las grandes puertas de hierro. A los Jardines se accede a nivel y de hecho quedan incorporados al sistema de espacios verdes de la plaza. Anteriormente eran accesibles en horario diurno, pero ahora ese delicado sistema de gusto clasicista de parterres y terrazas descendentes, diseñado por García Mercadal después del derribo de las Caballerizas Reales, se convierte en un espacio sin restricción alguna de acceso (Fig. 10).



Fig. 8/ **Embocadura de la entrada al túnel Ferraz-Bailén a la altura de la calle Ventura Rodriguez**

Fuente: Foto original de Javier García-Gutiérrez Mosteiro

Incluso afirman los proyectistas su voluntad de unirlos al Campo del Moro (el valiosísimo parque real a los pies del Palacio) para poder alcanzar directamente —y no como en la actualidad recorriendo la Cuesta de San Vicente— Madrid Río y la Casa de Campo. Entendemos la voluntad del equipo de ofrecer a los ciudadanos un itinerario sugerente desde la Gran Vía al gran parque forestal de Madrid, pero albergamos serias dudas sobre su procedencia. Los frondosos jardines del Campo del Moro, con su diseño paisajista y su carácter recoleto, son lo más opuesto a un itinerario de paso masivo. Si finalmente, como estamos convencidos que sucederá, los gestores del Patrimonio Nacional deciden mantener cerrado en horarios vespertinos y nocturnos el Campo del Moro, los jardines e Sabatini se convertirán en un fondo de saco, mucho más difícil de vigilar y mantener que el costado suroccidental de la Plaza de España. Evitar esa situación era -hay que recordarlo- el objetivo primordial del costoso proyecto de reforma de ese espacio y su entorno.



Fig. 9/ **Cuesta de San Vicente, escalera de acceso a la Plaza de España y túnel de tráfico rodado con dirección a Gran Vía y Princesa**

Fuente: Foto original de Javier García.-Gutiérrez Mosteiro



Fig. 10/ **Objetos perdidos: las antiguas puertas de los Jardines de Sabatini y la nueva lámina de agua que les hace compañía**

Fuente: Foto original de Ramón López de Lucio

El conseguir llegar a la Plaza de Oriente, situada aproximadamente a la misma cota que la Plaza de España, bajando antes al nivel de los Jardines de Sabatini, ha trastocado, junto con el descubrimiento de las ruinas del palacio de Godoy, toda la solución en planta y la sección transversal del tramo de la calle Bailén entre las Plazas de España y de Oriente. La acera de los edificios, portales y locales comerciales queda descolgada del itinerario principal, muy reducida de tamaño y acompañada por la dudosa localización de un carril ciclista (Fig. 11), despeñándose ambos por el pronunciado talud que rompe la antigua unidad espacial de la calle Bailén y su noble encuadre del Palacio Real.

No acabamos de comprender cómo se ha autorizado la destrucción de una parte substancial de la valla que cerraba los jardines de Sabatini, que ahora queda abruptamente interrumpida (Figs. 12 y 13), en paralelo al triste papel de adorno que les toca jugar a las monumentales puertas que les daban acceso.

El tratamiento de los materiales empleados plantea algunas cuestiones de interés. La idea del banco corrido de piedra granítica, por ejemplo, nos hace reparar en dos aspectos no menores: si atendemos al tratamiento estereotómico sorprende que junto al alarde de piezas de grandes dimensiones— y con formas de complicada irregularidad— se establezcan uniones y sintaxis mal resueltas; así mismo cabe preguntarse si en algo tan exageradamente costoso se ha tenido en cuenta la acción devastadora del grafitero (algún pionero ya ha dejado su sello de propiedad en la obra apenas inaugurada) (Fig. 14).

Los particulares constructivos de la valla de los jardines de Sabatini con la nueva obra también reclaman nuestra atención. ¿Cómo no reparar en el contraste entre el refinado dibujo y labra de lo que queda de la obra de García Mercadal con los nuevos costeros de granito sin labrar, más propios de un entorno rústico que del de Palacio? ¿Cómo no advertir el detalle del agujero en el vuelo con la pretensión de salvar —aquí sí— un arbolillo?

Está también la sobrevenida cuestión de los traslados. Da la impresión que no se sabía muy bien qué hacer con la gran fuente que se situaba en la explanada frente al edificio España. Y ha terminado por mal acomodarse en un rincón frente a la fachada de la iglesia de los Carmelitas. Aún más discutible conceptualmente es el traslado de parte de la cimentación del Cuartel de San Gil: como estorbaban al nuevo proyecto de viario subterráneo se ha optado por erradicarlos de su lugar y trasladarlos al lateral del montículo que oculta la entrada al túnel de la calle Ferraz.



FIG. 11/ **La nueva sección de la calle Bailén escindida entre la acera elevada de acceso a los edificios, el carril ciclista, el paseo ascendente hacia la Plaza de Oriente y el paseo inferior a la cota de los jardines de Sabatini**

Fuente: Foto original de Eduardo DE SANTIAGO





FIGS. 12 Y 13/ **La ruptura del cerramiento de los Jardines de Sabatini; relación con la fachada Norte de palacio y detalle del corte**

Fuente: Fotos originales de Ramón LÓPEZ DE LUCIO



FIG. 14/ **Grafitis aparecidos a las pocas semanas de inauguración de la Plaza sobre costeros de granito sin pulimentar situados delante del edificio del Senado**

Fuente: Foto original de Ramón LÓPEZ DE LUCIO

¿Qué hacen ahí esos restos? Algún paseante poco versado en la historia de Madrid —pero no sin sentido común— se ha preguntado si acaso corresponden a las ruinas del antiguo Cuartel de la Montaña (Fig. 15)

El problema de fondo es que la arquitectura viaja mal y cuando lo hace deja por el camino no pocos de sus valores patrimoniales.



Fig. 15/ **Las trasplantadas ruinas del Cuartel de San Gil próximas al también trasplantado Templo de Debod**

Fuente: Foto original de Javier García-Gutiérrez Mosteiro

4. Algunas consideraciones finales

Cerremos esta revisión crítica de la operación Plaza de España con algunas conclusiones que intentan reflexionar sobre este tipo de actuaciones.

En primer lugar, conviene subrayar lo necesario que a nuestro entender resulta equilibrar, en términos presupuestarios y de esfuerzo público, la mejora de los lugares centrales, con toda su carga representativa y simbólica, prestando a la vez la necesaria atención al conjunto de la ciudad, en particular a sus barrios y distritos periféricos.

La intervención en un espacio urbano histórico, como es sin duda la Plaza de España, debe ajustarse más al estudio atento de las realidades preexistentes y a una ponderada valoración de sus dimensiones patrimoniales, que a una idea de "proyecto" más o menos ocurrente. La actuación contemporánea en un espacio histórico no es tanto la datación formal (o formalista), con lenguajes contemporáneos claramente identificables, como la aplicación del método que permite el estado actual de la cultura de la preservación, en sus técnicas y sus procedimientos.

En algunos proyectos urbanos de nuestra ciudad (la propia Plaza de España o Madrid Río) asistimos a una peculiar aplicación de las técnicas de la prestidigitación: los problemas —el tráfico o la contaminación— no se resuelven a la escala y con las estrategias que requieren, sino que se esconden. Los coches se entierran, pero no se soluciona lo fundamental: el patrón de movilidad en la ciudad.

Sobre estas plataformas ideales se cae en la tentación de cubrir todas las demandas y actividades posibles (comercio, ocio, juegos, deportes, sociabilidad, paseo), a costa de relegar las funciones básicas como son el descanso y el paseo.

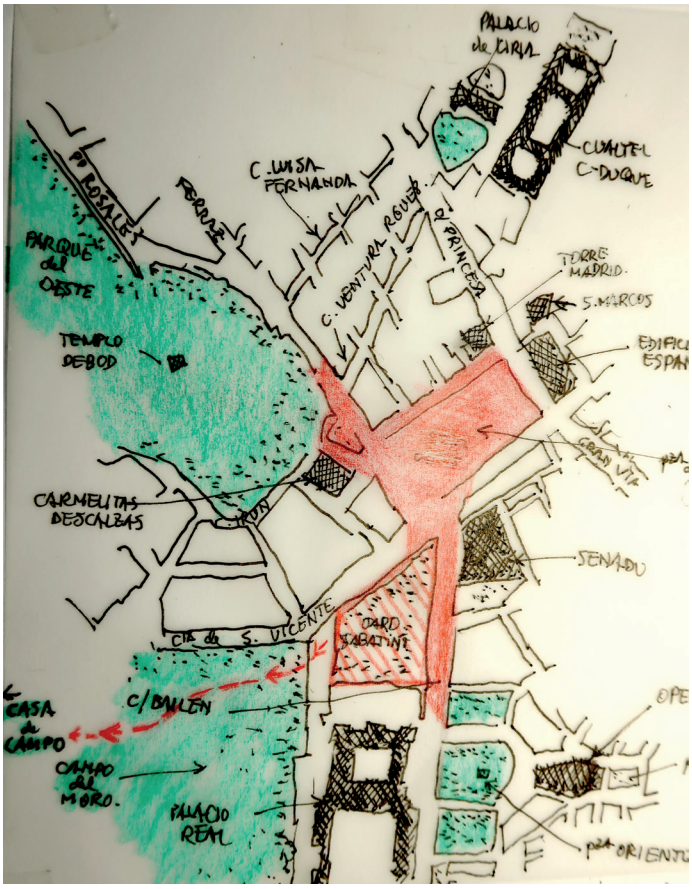


FIG. 16/ **Croquis de la zona. La Plaza de España coloniza los jardines de Sabatini (trazos color rosa) y amenaza con prolongarse hasta la Casa de Campo a través del Campo del Moro**

Fuente: Dibujo original de Ramón LÓPEZ DE LUCIO

Por si esto fuera poco, lo que podemos denominar como "populismo ingenuo" pretende creer que los ciudadanos son, por definición y sin necesidad de medidas cautelares y restricciones prudentes, respetuosos y atentos al cuidado de los elementos naturales o artificiales de valor (FIG. 16).

Esta actitud intelectual confunde la interconexión razonable de los espacios verdes sucumbiendo a la tentación de la apertura y continuidad total de todos ellos. No se distingue entre la continuidad de calles, avenidas, plazas y pequeños jardines o parques de distrito sin valores patrimoniales singulares, y la muy aconsejable política de proteger con cierres perimetrales y horarios específicos de apertura los jardines históricos, como son los de Jardines Sabatini y el Campo del Moro.

En este caso la imprudente decisión de mantener abiertas las 24 horas del día las tres terrazas de los Jardines, sin restricción de acceso alguna, puede generar un problema que no existía y desplazar las características de degradación y marginalidad que sufría el costado suroccidental de la plaza a este nuevo fondo de saco, mucho más extenso, fragmentado, y difícil de vigilar.

Muy relacionada con lo anterior aparece la necesidad de compaginar los atractivos del diseño y la elección de materiales nobles con los requisitos de durabilidad y resiliencia que deben atender los espacios públicos muy frecuentados. Los signos de vandalización (grafitis, etc.) a las pocas semanas de inaugurarse la plaza son una preocupante llamada de atención. Finalmente quisiéramos señalar que la nueva planta de la plaza es sobre todo un *dibujo* en el que la principal preocupación parece ser la materialización de todos los itinerarios posibles desde todas las calles concluyentes, construyendo esa *no-plaza* a la que recientemente aludía Eduardo Mangada.

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 743-756
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.13

CC BY-NC-ND

El mercado de vivienda resiste las primeras consecuencias de la guerra de Ucrania

Julio Rodríguez-López

Vocal del Consejo Superior de Estadística

"Un argumento contra el confiado consenso sobre la estabilidad de los precios de la vivienda en Estados Unidos sería el que, en las recesiones, las cosas acaban yendo peor de lo previsto. Concretamente, el nivel de endeudamiento de la economía aparece como más elevado de lo anticipado. El gráfico sobre la carga de deuda de los hogares puede pasar a ser un tanto decepcionante. Eso acabaría siendo más verdad en las recesiones, en las que los tipos de interés están creciendo, y si la inflación no se enfría pronto, esa es la recesión que vamos a conseguir".

Robert Armstrong, "*Los precios de la vivienda nunca bajan en Estados Unidos*". FINANCIAL TIMES, 27.05.2022.

Correo electrónico: julio.r.lopez@pataura.e.telefonica.net
Julio Rodríguez López es doctor en Ciencias Económicas. Ha sido presidente del Banco Hipotecario de España y de Caja Granada.

1. Introducción

La guerra de Ucrania ha complicado el panorama económico y ha contribuido a hacer mayor la tasa de inflación, que ya crecía antes de dicho suceso.

En el primer apartado de este trabajo se analiza la revisión a la baja del ritmo de crecimiento previsto y la mayor tasa de inflación generada.

En el segundo apartado de este trabajo se analiza la revisión a la baja del ritmo de crecimiento previsto y la mayor tasa de inflación generada.

En el tercer apartado se describe como en la economía española la mayor inflación ha afectado negativamente al consumo de los hogares, aunque la economía española puede crecer por encima del 4% en 2022.

En el cuarto apartado se analiza la evolución de los precios de la vivienda y de los alquileres. Las diferentes fuentes estadísticas apuntan a tasas de crecimiento de los precios de la vivienda muy diferentes, pero en todos los casos se adelanta una tasa de aumento de precios de la vivienda significativa, mientras que el aumento de los alquileres ha sido lento hasta el momento.

En el quinto apartado se destaca el fuerte aumento de las ventas de viviendas, muy superior al del número de préstamos hipotecarios y al de las viviendas iniciadas.

El sexto apartado destaca la recuperación de las viviendas iniciadas y la aceleración de los costes de la construcción, en especial los de los materiales de construcción.

El séptimo y último apartado describe la mejoría de las solicitudes de rehabilitación protegida de viviendas en 2021 y se detallan las previsiones de gasto estatal por autonomías en cuanto al bono de alquiler joven y a los desembolsos ligados al cumplimiento de los programas incluidos en el vigente Plan Estatal de Vivienda 2022-2025.

2. Economía mundial. La guerra de Ucrania genera más inflación y un menor crecimiento

Las consecuencias económicas del conflicto de Ucrania se van a traducir en una desaceleración significativa del crecimiento global en 2022. El conflicto citado afecta a los precios de las materias primas, al comercio y añadirá dígitos a la tasa de inflación. Los precios de los combustibles y de los alimentos han crecido rápidamente, lo que afecta a la tasa de inflación y puede generar unos tipos de interés más elevados, Esto último puede suceder si las políticas monetarias adoptan un perfil más restrictivo como forma de reducir unas posibles tasas de inflación elevadas (Fondo Monetario Internacional (FMI), 2022).

El crecimiento global de la economía se reducirá desde el 6,1% en 2021 al 3,6% en 2022 y 2023 (Fig. 1). Esta evolución prevista descansa sobre el supuesto del que la guerra se limita al escenario de Ucrania y de que las restricciones a Rusia no afectan al sector de la energía. Si las represalias afectan al suministro de petróleo se pueden producir unas tasas de inflación más elevadas que en el caso contario. Así, la posible decisión de la Unión Europea de eliminar toda la importación de crudo y gas procedente de Rusia puede reducir la producción de Rusia y generar mayores aumentos en los precios de la energía (Financial Times, 2022).

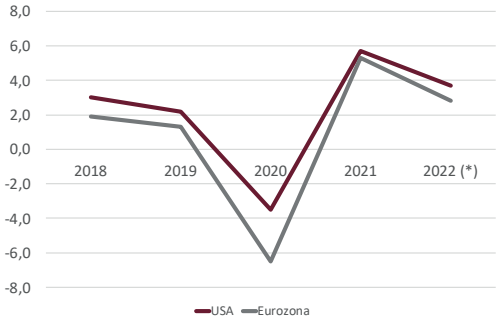


Fig. 1/ **Estados Unidos y Eurozona. Crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB), 2018-2022 (previsión) (%)**

Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Las previsiones sobre las tasas de inflación están rodeadas de una amplia incertidumbre. Un empeoramiento en las condiciones generales de oferta y demanda y unos mayores aumentos en los precios de las materias primas podría generar una alta y persistente inflación. Esta evolución generaría unas expectativas inflacionistas crecientes y podría dar lugar a mayores aumentos salariales (Fig. 2). Si la inflación se sitúa en niveles elevados a medio plazo los bancos centrales elevaran más los tipos de interés, acrecentando así la vulnerabilidad de la deuda pública (FMI, *op.cit*.).

Según el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, cinco fuerzas condicionan las expectativas económicas a corto plazo: la guerra en Ucrania, la restricción monetaria y la mayor volatilidad en los mercados

financieros, la menor recaudación fiscal, la desaceleración del crecimiento en China y la pandemia y el acceso a las vacunas.

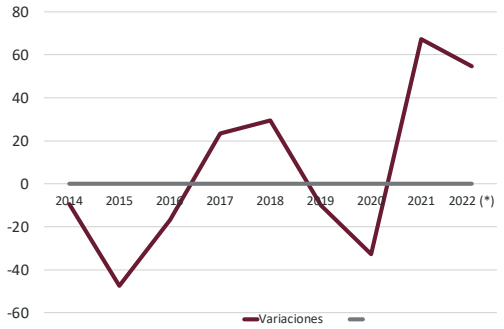


Fig. 2/ **Precios del petróleo expresados en dólares por barril. Tasas de variación anual (%), 2014-2022 (previsión)**

Fuente: FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

La demanda global creció en 2021 apoyada por la política económica. Un amplio conjunto de embotellamientos y cuellos de botella frenó la oferta global, apareciendo una mayor inflación. La inflación subyacente, que excluye los precios de los alimentos y de la energía, ha crecido ampliamente entre 2021 y 2022, situándose en niveles superiores a los previos a la pandemia en un amplio conjunto de países.

El conjunto de las previsiones para 2022 apuntan hacia una desaceleración del crecimiento previsto al inicio de este año. En las previsiones del FMI correspondientes a abril de 2022 destaca un crecimiento del PIB de la economía de Estados Unidos del 3,7% y del 2,8% para la Eurozona, lo que supone una notable revisión a la baja respecto de las previsiones realizadas al inicio del año. La previsión correspondiente al precio del petróleo para 2022 es de un aumento del 54,7%, incremento que sucede al del 67,3% registrado en 2021.

Las previsiones de crecimiento revisadas a la baja para 2022 implican una convergencia más lenta al nivel de producción que la Eurozona podría haber conseguido en ausencia del *shock* provocado por la pandemia. La tasa de inflación ha sido revisada al alza en la Eurozona en 2022, situándola en el 6,1% y en el 2,7% en 2023. Los posibles cortes en el suministro de gas afectarían a la baja a las tasas de crecimiento previstas (COMISIÓN EUROPEA, 2022).

3. Economía española. El crecimiento puede superar el 4%

La economía española creció en 2021 en un 5,1%, recuperando así una parte del retroceso de la actividad sufrido en 2020 (-10,8%). El crecimiento se aceleró en el segundo semestre de 2021, impulsado por el turismo, por las favorables consecuencias de la campaña de vacunación y por la fortaleza general de la demanda interna de la economía.

Las restricciones de oferta y la aceleración de la inflación frenaron la expansión de la demanda interna en el primer trimestre de 2022. El crecimiento del PIB ascendió al 0,3% en dicho trimestre, lo que supuso una desaceleración significativa del crecimiento respecto del 2,2% alcanzado en el trimestre precedente (Fig. 3). El descenso del consumo de los hogares en un 3,7% en el primer trimestre de 2022 afectó sensiblemente al crecimiento de la economía en el periodo citado.

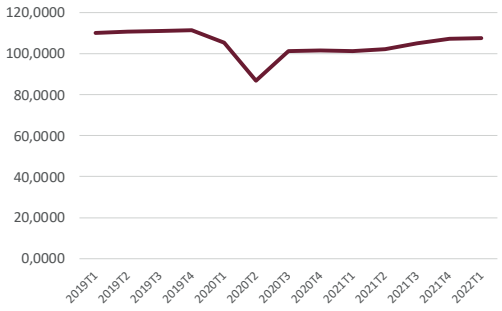


Fig. 3/ **Economia española: Producto Interior Bruto (PIB) a precios de mercado, a precios constantes (100=2015)**

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

La inversión en bienes de equipo y las exportaciones fueron los componentes más dinámicos de la demanda en este periodo. El nivel del PIB en el primer trimestre de 2022 estuvo todavía un 3,4% por debajo del nivel alcanzado en el último trimestre de 2019. Según prevé la COMISIÓN EUROPEA en sus previsiones de primavera de 2022 los niveles de actividad conseguidos en 2019 por la economía española no se alcanzarán hasta la mitad de 2023 (COMISIÓN EUROPEA, *op.cit*.).

La persistencia de una fuerte expansión del turismo ayudará a la recuperación en 2022, año en el cual el PIB crecerá en un 4,3%, según las previsiones de FUNCAS. La COMISIÓN EUROPEA ha fijado la previsión de crecimiento del PIB en 2022 en el 4%, cuyo mayor

factor impulsor será el turismo (dentro de las exportaciones de bienes y servicios) y también las inversiones contenidas en el Plan de Recuperación, alimentadas por la llegada de recursos europeos.

El importante aumento registrado por los precios de la energía ha impactado de lleno sobre la evolución de la economía española, lo que frena un aumento mayor del consumo privado, puesto que los aumentos salariales pactados en convenios están quedando muy por debajo de los aumentos de precios provocados por la mayor inflación. La construcción registrará en 2022 una tasa de variación positiva, superando así la recesión registrada en dicho sector en los dos años precedentes. Dentro de la construcción experimentará un mayor crecimiento la edificación residencial que el resto de la construcción. (Fig. 4).

El empleo ha prolongado la expansión registrada en 2021.En el primer trimestre de 2022 el número de ocupados, según la Encuesta de Población Activa (EPA), creció en un 1,1%, situándose así en un nivel superior en un 3,9% al del mismo periodo del año precedente. La afiliación a la Seguridad Social ha mantenido también un ritmo importante de crecimiento, superando en abril de 2022 en un 5,8% al nivel correspondiente al mismo mes del año precedente (Fig. 5). La tasa media de desempleo en 2022 se situará en el 13,8%, según las previsiones de FUNCAS.

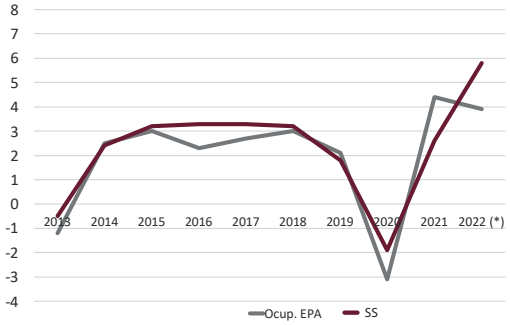


Fig. 5/ **Empleo: ocupados según la Encuesta de Población Activa (EPA) y afiliados a la Seguridad Social. Tasas de variación anual (datos a fin de año), 2013-2022 (previsión) (%)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE y Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, MISS

La tasa de inflación, medida por la evolución del Índice de Precios de Consumo (IPC), se situó en el 8,3% en abril de 2022 (Fig. 6). Destacó también el nivel alcanzado por la inflación subyacente (excluye alimentos y productos energéticos), el 4,4% en el mes citado, muy por encima del crecimiento del 0,8% registrado por dicha magnitud en 2021. La COMISIÓN EUROPEA ha previsto que en el segundo semestre de 2022 se desacelere el aumento anual del IPC, con lo que el aumento medio de este año se situaría en el 6,3% (3,1% en 2021) .La variación interanual de los productos energéticos se desaceleró desde el 60,9% de marzo hasta el 33,7% en abril de 2022.

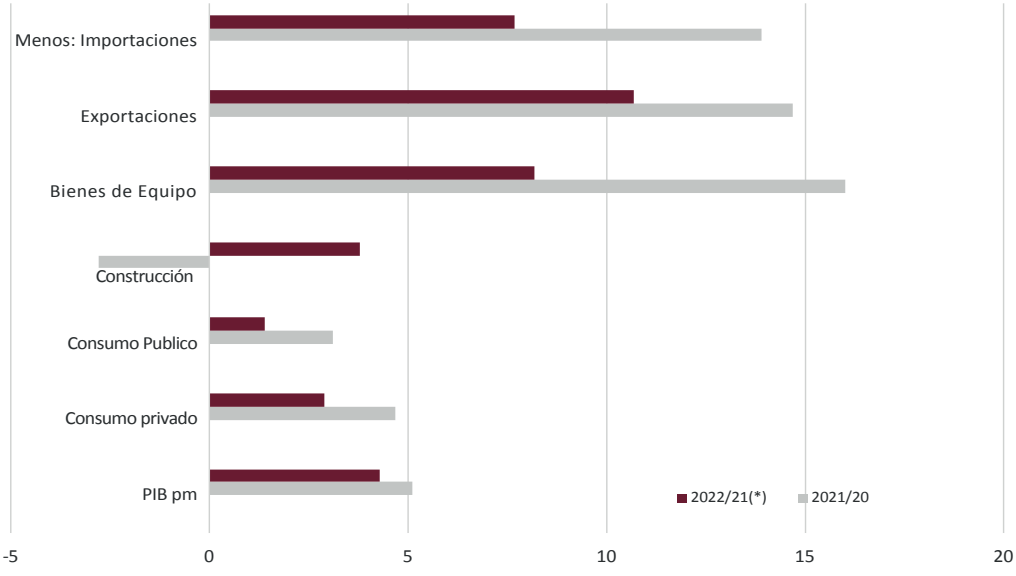


Fig. 4/ **Producto Interior Bruto (PIB), precios de mercado. Tasas de variación anual, 2021-2022 (previsión), precios constantes**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE

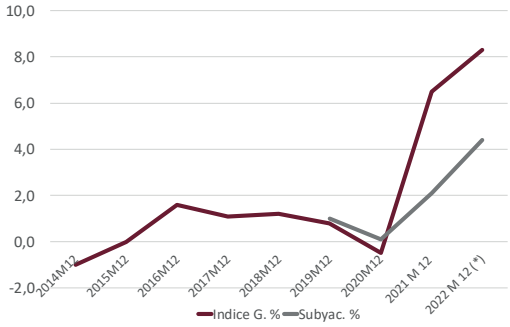


FIG. 6/ **Índice de precios de consumo. Tasas interanuales de variación (%). Índice general e inflación subyacente, 2014-2022 (previsión)**

Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA y FUNCAS

La balanza de pagos volvió a registrar un superávit en febrero de 2022, tras el notable déficit de enero de ese año. La previsión de la Comisión es de un superávit en 2022, equivalente al 1% del PIB, evolución impulsada por el fuerte superávit que en la balanza de servicios va a generar el fuerte tirón del turismo en 2022. El déficit de las administraciones publicas puede reducirse desde el 6,9% del PIB en 2021 hasta el 4,9% del PIB en 2022 (FIG. 7). Esta evolución se deriva sobre todo del importante aumento de la recaudación generado por los mayores niveles de actividad. La deuda pública se situará en el segundo semestre en un intervalo comprendido entre el 115% y el 120% del PIB.

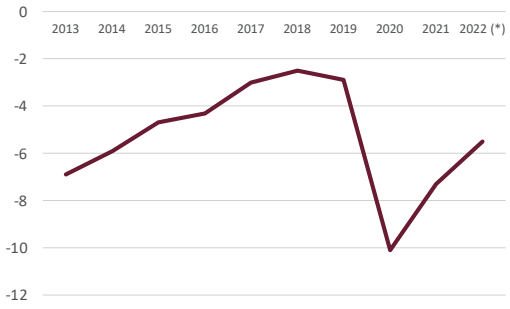


FIG. 7/ **Déficits de las Administraciones Publicas (% Producto Interior Bruto). Serie anual, 1013-2022 (previsión)**

Fuente: FUNCAS y COMISIÓN EUROPEA

4. Mercado de vivienda (I). Precios de la vivienda y alquileres

Tras la recuperación de 2021 sobre 2020, año de la pandemia, en el mercado de vivienda en el primer trimestre de 2022 se ha mantenido la pujanza de la demanda de vivienda, junto a una moderada reacción al alza de la nueva oferta de viviendas. Un estudio reciente del BANCO DE ESPAÑA indica que el fuerte aumento de los nuevos créditos formalizados entre 2019 y 2021 se apoya en los créditos a los hogares con mayores niveles de ingresos. En el mercado de vivienda en España en 2021-2022 las ventas han crecido más que el número de préstamos hipotecarios y, sobre todo, bastante más que la nueva oferta de viviendas (FIG. 8**).**

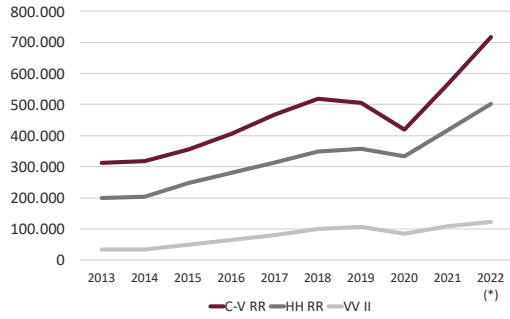


FIG. 8/ **Mercado de vivienda. Compraventas registradas, hipotecas sobre vivienda registradas y viviendas iniciadas (visados de obra nueva). Totales anuales, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA

A falta de datos actualizados del Índice de Precios de Vivienda del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de los Valores de Tasación del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), se van a utilizar a continuación los datos de precios y de alquileres procedentes de diversas fuentes, como son los portales inmobiliarios, el CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO y la tasadora Tinsa.

Así, según los resultados publicados por Idealista.com, los precios de las viviendas han mantenido un crecimiento continuo pero moderado entre 2021 y 2022. El precio medio de oferta de las viviendas ascendió en abril de 2022 a 1.853 euros por metro cuadrado (FIG. 9) según dicha fuente, lo que implicó un aumento interanual del 3,3%. Por autonomías, los precios más elevados fueron los de Baleares (3.353 euros/m^2) y Madrid (3.012 euros/m^2). Los aumentos más acusados de precios correspondieron a la Comunidad Valenciana (7,8%) y a Andalucía (7,4%).

Los precios de venta de las viviendas han experimentado aumentos más acusados según la estadística del CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO. Según esta fuente estadística, en marzo de 2022 el aumento interanual fue el 9,2% (8,1% en diciembre de 2021) (Fig. 10). Los datos de Tinsa registraron en marzo de 2022 una variación interanual del 6,8% de los precios en el conjunto de España. Los aumentos más acusados tuvieron lugar en las Áreas Metropolitanas (8%) y Costa Mediterránea (7,5%), moderándose el aumento anual en Baleares y Canarias (5,9%) y en las capitales y grandes ciudades (5,9%) (Fig. 11).

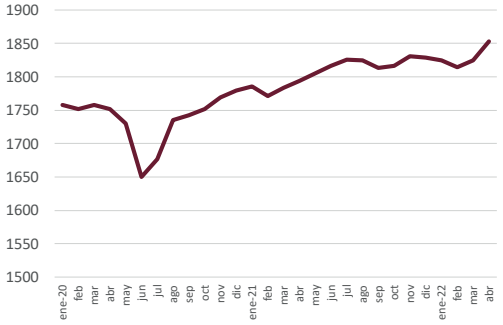


Fig. 9/ **Precios de las viviendas (euros/m²), España. Serie mensual, 2020-2022**

Fuente: Idealista.com

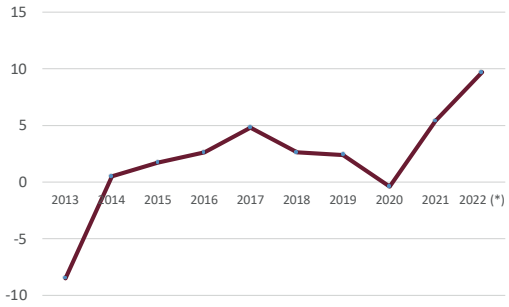


Fig. 10/ **Precios de las viviendas. Tasas de variación de los precios medios anuales (%), 2013-2022 (previsión)**

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL NOTARIADO

La Estadística Registral Inmobiliaria, publicada por "Registradores de España" ha pasado a incluir datos trimestrales de precios de las viviendas. En el primer trimestre de 2022 el precio medio de las compraventas registradas ascendió a 1.911 euros/m², lo que supuso un crecimiento anual del 5,3%. El precio medio de la vivienda usada ascendió a 1.873 euros/m², cifra que implicó una variación interanual del 6,8%. Baleares (13,1%) y Canarias (11,6%) experimentaron los mayores aumentos interanuales del total de viviendas vendidas.

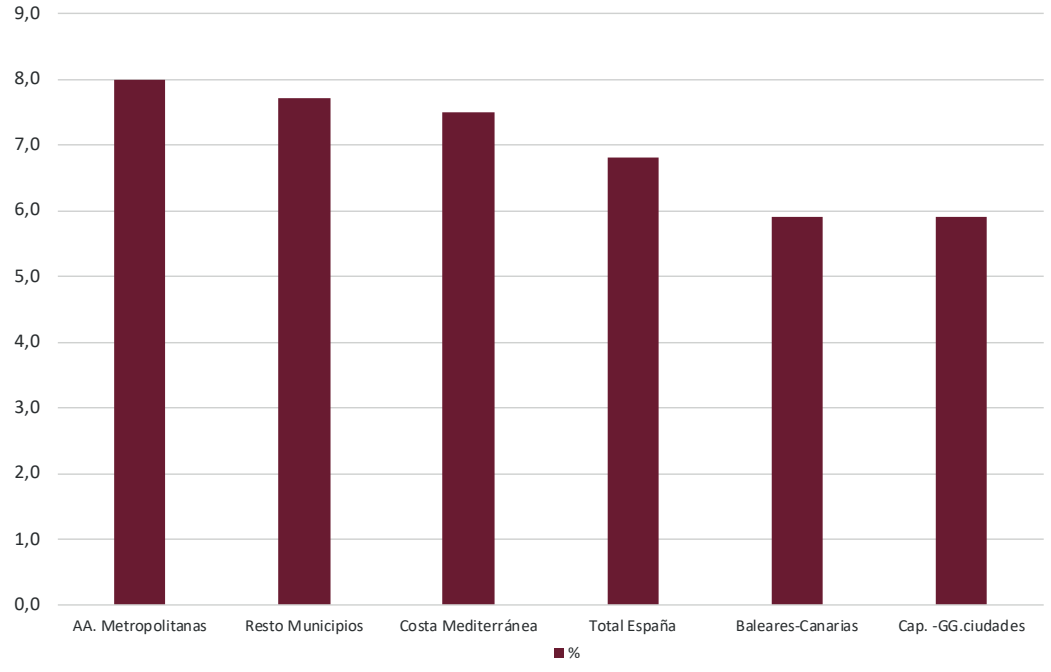


Fig. 11/ **Precios de las viviendas, por zonas geográficas. Tasas de variación interanuales, marzo de 2022 (%)**

Fuente: TINSA

En cuanto a los alquileres, según datos de Idealista.com, los precios tocaron fondo al final de 2021, pasando a registrar una recuperación moderada entre febrero y abril de 2022 (Fig. 12). El nivel medio en abril de 2022 fue de 10,9 euros por m^2 y mes, correspondiendo los niveles más elevados a la Comunidad de Madrid (14,1 euros/m^2-mes) y a Cataluña (14 euros/m^2-mes). Las variaciones interanuales de abril, por autonomías, alcanzaron los ritmos más intensos en Baleares (15,2%) y Cantabria (10,8%) (Fig. 13).



Fig. 12/ **Precios del alquiler, euros/m²-mes. Serie mensual, 2020-2022**

Fuente: Idealista.com

Los aumentos de precios de venta están asociados con la fuerte colocación de ahorro en viviendas, en especial en las zonas turísticas. La evolución de los alquileres sigue la del empleo, donde los nuevos ocupados tienen dificultades para encontrar vivienda en propiedad y acuden al no muy abundante alquiler privado.

5. Mercado de vivienda (II). Demanda y financiación crediticia

A la positiva evolución del empleo en la economía española entre 2021 y 2022, se ha unido la persistencia en las favorables condiciones de los préstamos hipotecarios para compras de vivienda. Los datos del BANCO DE ESPAÑA revelan que entre diciembre de 2021 y abril de 2022 el aumento de los tipos de interés de dichos préstamos ha sido muy moderado, registrando un crecimiento inferior a una décima en este periodo, situándose en 1,540% en abril de 2022.

El Euribor a doce meses comenzó a subir con el paso de los primeros meses de 2022, pasando a ser positivo en abril, por primera vez en varios años. Dicho indicador es el principal

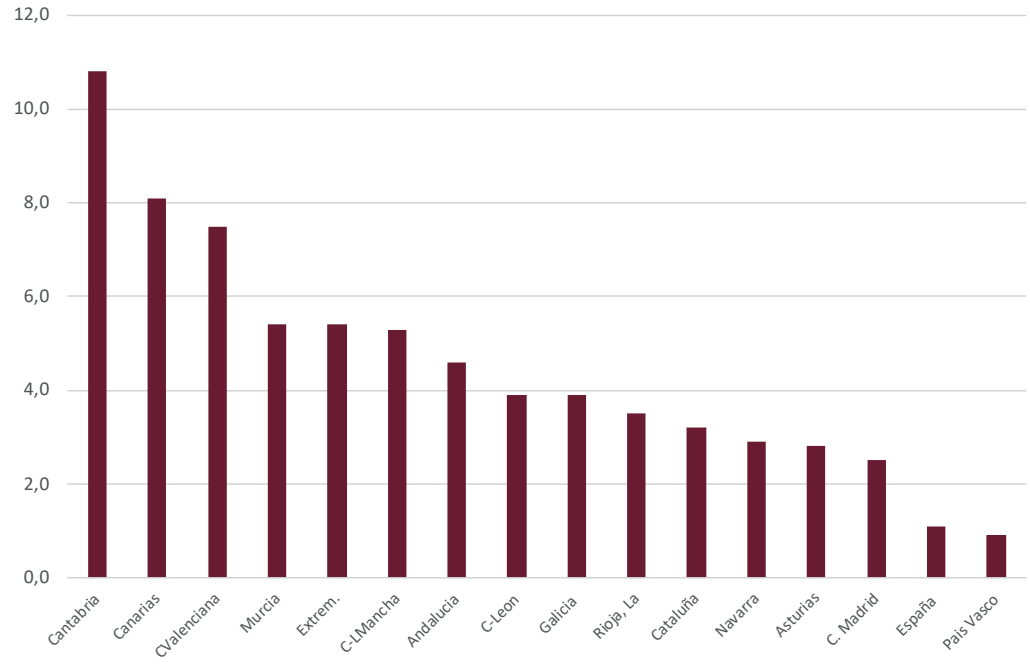


Fig. 13/ **Alquileres de viviendas, euros/m²-mes. Tasas de variación interanual, abril de 2022, por Comunidades Autónomas y España (%)**

Fuente: Idealista.com

índice de referencia utilizado en los préstamos a interés variable (Fig. 14). La evolución del Euribor a 12 meses anticipa un posible cambio de signo en la política monetaria del BANCO CENTRAL EUROPEO. Los tipos de interés de los futuros prestamos pueden subir si las entidades de crédito quieren mantener el diferencial entre el tipo a practicar y el índice de referencia, aunque en el pasado dichos diferenciales se han modificado con frecuencia y le afecta a la baja la intensa competencia entre entidades de crédito.

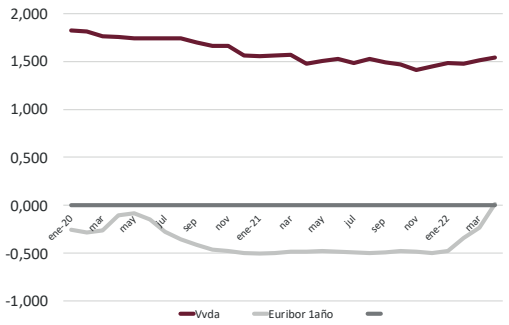


Fig. 14/ **Tipos de interés de los préstamos a comprador de vivienda y Euribor a doce meses. Serie mensual, 2020-2022 (%)**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

El saldo vivo de los préstamos a los hogares para compra de vivienda dejó de registrar tasas interanuales negativas en la segunda mitad del año 2021, alcanzando en marzo una tasa interanual del 1% (Fig. 15). Ello implica que los desembolsos de préstamos superan a las amortizaciones de los mismos, circunstancia que no se producía desde 2010.

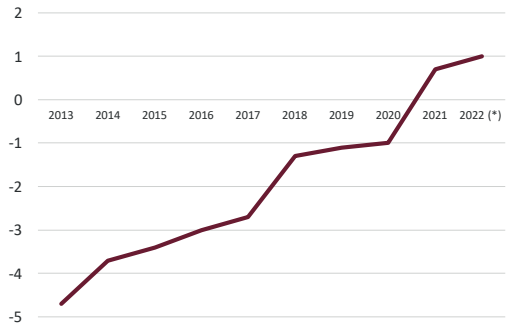


Fig. 15/ **Crédito a comprador de vivienda (hogares). Tasas de variación interanual de los saldos vivos (%), 2013-2022 (previsión), a 31 de diciembre**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

Los datos procedentes de las hipotecas sobre viviendas registradas revelan que en el primer trimestre de 2022 el 72,3% de las hipotecas formalizadas lo fueron a interés fijo, manteniendo la tendencia iniciada en los dos últimos años hacia un predominio de los préstamos a tipo fijo ante los bajos niveles alcanzados por los tipos de interés. En las hipotecas formalizadas durante el primer trimestre de 2022 el tipo medio fue el 2,53% (2,69% los créditos tipo fijo y el 2,18% los créditos a interés variable). El aumento del número de hipotecas registradas en el primer trimestre de 2022 sobre el mismo periodo de 2021 fue el 20,2% (23,6% en 2021).

Los flujos crediticios hacia la compra de vivienda han mantenido un importante crecimiento en 2022. En 2021 los préstamos a comprador de vivienda crecieron en un 35,1% sobre el año precedente, alcanzando un nivel de 59.425 millones de euros. En el primer trimestre de 2022 el aumento interanual ha sido el 16,5% (Fig. 16).

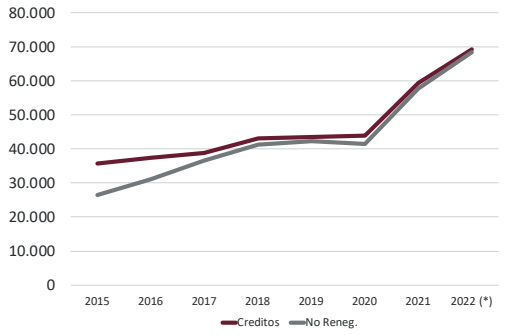


Fig. 16/ **Prestamos a comprador de vivienda. Total operaciones y operaciones no renegociadas, millones de euros. Totales anuales, 2015-2022 (previsión)**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

El BANCO DE ESPAÑA (Informe de Estabilidad Financiera, Primavera 2022), ha estimado, a partir de los datos de la Central de Información de Riesgos, que ha sido muy elevado el crecimiento de los préstamos hipotecarios para compra de vivienda en 2021 en el caso de los hogares de niveles de ingresos elevados, concretamente en los correspondientes a los quintiles cuarto y quinto de la distribución de hogares según niveles de ingresos.

El aumento del saldo del conjunto del crédito con garantía hipotecaria desde el comienzo de la pandemia lo han impulsado los hogares

situados en zonas geográficas de mayor renta, en especial en los hogares del quintil superior ("únicamente los hogares de zonas situadas en los quintiles cuarto y quinto de renta han contribuido positivamente al crecimiento del crédito hipotecario entre diciembre de 2019 y finales de 2021" (BANCO DE ESPAÑA, 2022).

En esta última fecha, también según el BANCO DE ESPAÑA, se observaba una proporción bastante más elevada de préstamos dudosos y de vigilancia especial en los hogares de ingresos más reducidos. La información del BANCO DE ESPAÑA viene a señalar que el acceso a la vivienda en España mediante financiación crediticia con garantía hipotecaria es, sobre todo, un instrumento empleado por hogares de renta elevada. La incidencia sobre el nuevo crédito hipotecario por parte de hogares con renta reducida tiene un alcance bastante más limitado, a la vez que adolece de una morosidad mayor que en el caso de los créditos concedidos a hogares de rentas elevadas (Rodríguez López, 2022).

Las compraventas de viviendas han mantenido en el primer trimestre de 2022 un importante ritmo de crecimiento. En 2022 dichas compraventas registradas aumentaron en un 34,6% sobre el año precedente, alcanzando un volumen de 565.523, el nivel más elevado desde 2008. En el primer trimestre de 2022 el aumento interanual de las compraventas ascendió al 26,7%. La variación interanual de las compraventas de viviendas usadas (30,3%) superó al crecimiento de las viviendas nuevas (13,9%) (Fig. 17). En marzo de 2022 los mayores aumentos interanuales de las compraventas fueron los de Baleares (99,6%), C. Valenciana (40,1%) y Murcia (32%), lo que implica una fuerte concentración de las ventas en las zonas más turísticas.

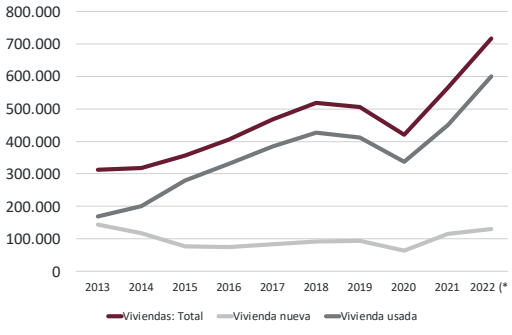


Fig. 17/ **Compraventas registradas de viviendas, número de viviendas. Total, nuevas y usadas. Datos anuales, 2013-2022(previsión)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE

La formación de hogares aplazada durante la pandemia, las excepcionales condiciones de financiación, la dificultad de colocar ahorros en activos rentables en un contexto de bajos tipos de interés, las compras para alquilar y las expectativas de revalorización de la vivienda explican el dinamismo de las ventas de viviendas en 2021-2022. El mercado de vivienda informa sobre los hogares que han accedido a una vivienda mediante la compra, pero no informa respecto de los hogares a los que no ha resultado posible acceder una vivienda por falta de medios.

6. Mercado de vivienda (III). La nueva oferta

Las viviendas iniciadas, según los visados de dirección de obra de los Colegios de Arquitectos Técnicos, aumentaron en 2021 en un 26,6% sobre el año anterior, alcanzando una cifra total de 106.318 viviendas iniciadas. En los dos primeros meses de 2022 el crecimiento citado se ha desacelerado hasta el 13,4%, lo que implicaría, de mantenerse ese ritmo, que en 2022 podrían superarse las 120.000 viviendas iniciadas. Las rehabilitaciones de viviendas descendieron en este último periodo, situándose en un nivel inferior a las 25.000 viviendas rehabilitadas anuales (Fig. 18).

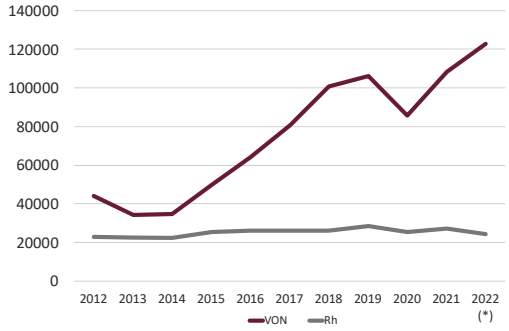


Fig. 18/ **Viviendas iniciadas (visados de obra nueva) y rehabilitación (visados). Totales anuales, 2012-2022 (previsión)**

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA

En 2021 se terminaron 91.390 viviendas, un 6,6% más que 2020. En los dos primeros meses de 2022 el número de viviendas terminadas, medidas a través de los certificados de fin de obra de los Arquitectos Técnicos,

disminuyeron en un 4,3% respecto del mismo periodo de 2021. Las ventas de viviendas de nueva construcción, medidas a través de la estadística del INE de compraventas registradas, crecieron en el primer trimestre de 2022 en un 13,9%, acentuándose así la diferencia entre las viviendas terminadas en el año y las compraventas de viviendas de nueva construcción (Fig. 19). Esta dispar evolución puede implicar que una parte de la oferta de viviendas nuevas procede de viviendas terminadas en la anterior fase de auge que terminó en 2008, en la que se creó un importante *stock* de viviendas de nueva construcción pendientes de venta.

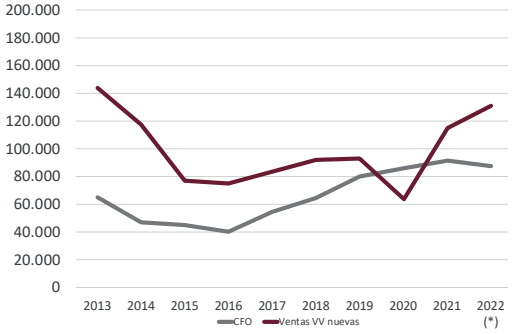


Fig. 19/ **Viviendas terminadas (certificados de fin de obra) y ventas registradas de viviendas de nueva construcción. Datos anuales,2013-2022 (previsión)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA

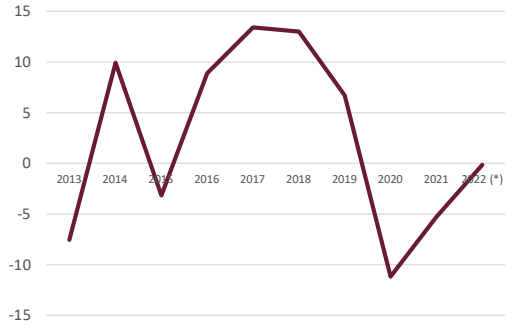


Fig. 20/ **Inversión en vivienda. Tasas de crecimiento interanual, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE

La inversión en vivienda, estimada en la Contabilidad Nacional Trimestral de España del INE, medida a precios constantes, descendió en 2021 en un 5,3%, descenso que había sido muy superior en 2020 (-11,2%). Según el INE en el primer trimestre de 2022 dicha magnitud creció un 7,4% sobre el trimestre precedente, aunque en términos interanuales descendió en un -0,2% (Fig. 20).

Dicha evolución implica que el aumento en el número de viviendas iniciadas está tardando en traducirse en aumento importantes en la obra construida, posiblemente por la presencia de cuellos de botella en el suministro de materiales y también por la dificultad de encontrar mano de obra especializada en el subsector de la edificación.

El consumo aparente de cemento, tras descender en 2020 respecto del año precedente, ha registrado crecimientos importantes en 2021 sobre el año anterior (11,4%) y del 4,8% en los cuatro primeros meses de 2022 sobre el mismo periodo de 2021 (Fig. 21). Esta evolución del consumo de cemento revela que la recuperación de la construcción, en general, está siendo más acusada que lo que cabía deducir de los descensos apuntados para el sector en 2021-22 en los correspondientes resultados de la Contabilidad Nacional Trimestral.

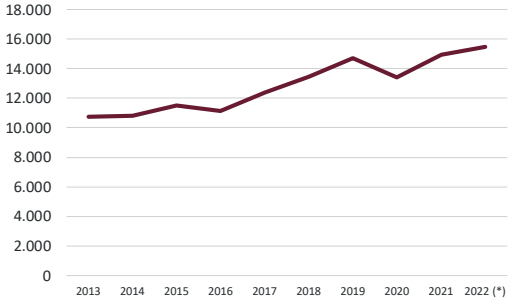


Fig. 21/ **Consumo aparente de Cemento. Totales anuales, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: BANCO DE ESPAÑA

Las estadísticas disponibles revelan que los costes de la construcción están experimentando aumentos importantes en 2021 y en 2022 como consecuencia de los incrementos en los precios de la energía. Estos últimos afectan sobre todo a los materiales de construcción También crecen los precios de

dichos materiales como consecuencia de la rigidez en la oferta de dichos consumos intermedios derivados de los cuellos de botella antes mencionados.

En 2021, según el MITMA, los costes de la construcción aumentaron en el conjunto de la construcción en un 9,1%. El aumento de la mano de obra en 2021 ascendió al 3,3%, mientras que los materiales de construcción lo hicieron en un 11,8%. En los dos primeros meses dichos aumentos parecen haberse acelerado. El conjunto de los costes de la construcción aumentó en dicho periodo en un 13,3% sobre el mismo periodo de 2021, el coste de la mano de obra creció en un 0,73% y los materiales de construcción lo hicieron en un 19,3%. Esta evolución implica que las viviendas de nueva construcción deben de estar saliendo al mercado a precios sensiblemente más elevados y claramente diferenciados de los precios de las viviendas usadas.

7. Política estatal de vivienda

Dentro de la escasa información disponible para el seguimiento de la ejecución de los planes y de la política de vivienda, en los primeros meses de 2022 destaca el que las ventas de viviendas protegidas (nuevas y usadas) aumentaron sobre 2021 en un 12,1%, ritmo inferior al de la venta total de viviendas, que lo hizo en un 26,7% (Fig. 22). Dicha evolución implicó que las ventas de viviendas protegidas vieron bajar hasta el 7,5% su participación en el total de ventas.

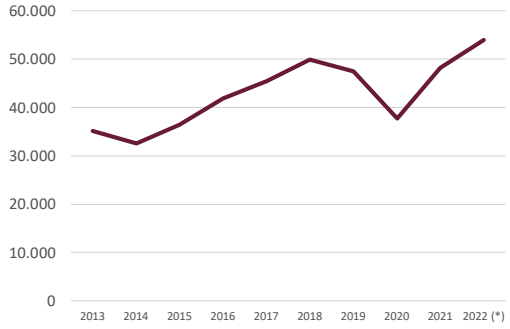


Fig. 22/ **Compraventas de Viviendas de Protección Oficial (VPO). Número de viviendas. Totales anuales, 2013-2022 (previsión)**

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, INE

No se ha dispuesto de datos sobre la evolución de las calificaciones provisionales y definitivas de viviendas protegidas para el ejercicio de 2022. En 2021 las calificaciones provisionales ascendieron a 12.267 viviendas y las calificaciones definitivas fueron 9.957. A la vista de la trascendencia de los fondos públicos de origen estatal destinados a la rehabilitación protegida de viviendas, y ello con recursos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado en 2021, destaca el aumento que han experimentado las solicitudes de ayudas para la rehabilitación protegida en 2021, año en el que alcanzaron un total de 105.295 solicitudes, cerca del doble de las de 2020 (56.344) (Fig. 23).

Dentro del total de solicitudes de 2021 destacó el elevado nivel de las solicitudes de calificación registrado en la Comunidad Valenciana (40.429), siendo también elevadas las solicitudes de Castilla-La Mancha (13.235), País Vasco (10.954) y Galicia (10.736). En cinco autonomías, Andalucía, Baleares, Canarias, Murcia y La Rioja no hubo ninguna solicitud de ayudas para la rehabilitación protegida (Fig. 23 bis). En las autonomías con mayor peso del turismo en la actividad productiva parece haber menos tensión para la rehabilitación de viviendas.

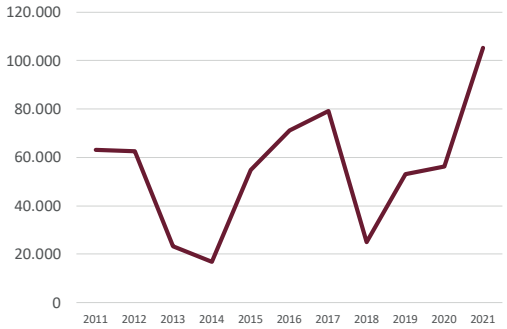


Fig. 23/ **Número de solicitudes de rehabilitación protegida del parque residencial, número de viviendas. serie anual 2011-2021**

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA

Las aprobaciones de solicitudes para rehabilitar no habían registrado ninguna reacción en 2021, año en el que descendieron respecto del año precedente y alanzaron un nivel total de 41.113 viviendas (Fig. 24).

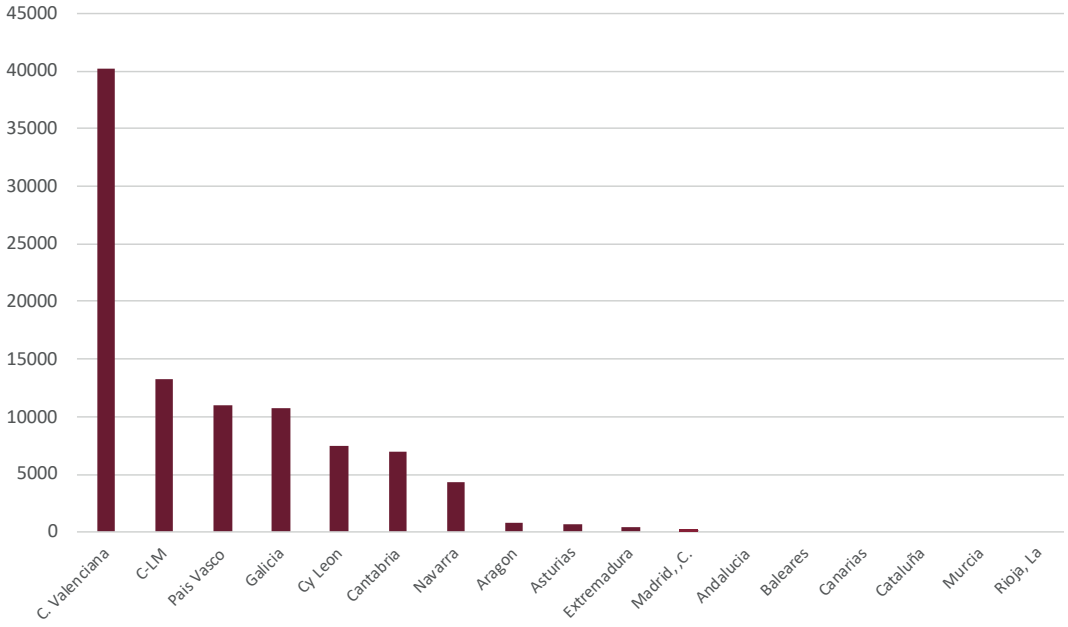


Fig. 23 bis/ **Solicitudes de rehabilitación protegida, numero de viviendas. Datos de 2021**

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA

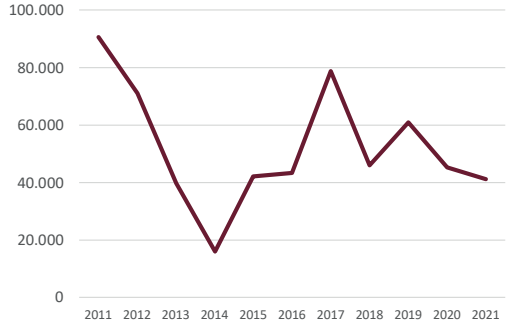


Fig. 24/ **Número de aprobaciones de rehabilitación protegida. Datos anuales, 2011-2021**

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA

La Asociación de Promotores de Viviendas Sociales ha publicado los datos de los fondos públicos comprometidos para la ejecución del Bono de alquiler Joven (transferencias a los arrendatarios con bajos niveles de ingresos) y los destinados a cubrir los diferentes programas de actuación incluidos dentro del Plan Estatal de Vivienda 2022-2025. Los primeros suman un total de 400 millones de euros para el periodo 2022-2023 y los segundos, que suponen unos desembolsos de 1.443 millones de euros, cubren todo el periodo 2022-2025 (Figs. 25 y 26).

Andalucía es la comunidad autónoma para la que se prevén más recursos procedentes de las dos fuentes de fondos citadas, con 315,2 millones de euros, seguida de la Comunidad de Madrid, con 293,1 millones de euros, y por Cataluña, con 267,2 millones de euros. El mayor o menor grado de cumplimiento de las previsiones de fondos dependerá de la agilidad y el dinamismo que en cada autonomía le imprima el gobierno autónomo respectivo y también de la divulgación de las ayudas en cuestión, de forma que puedan beneficiarse de las mismas los hogares con menos recursos necesitados de ayudas para acceder a una vivienda.

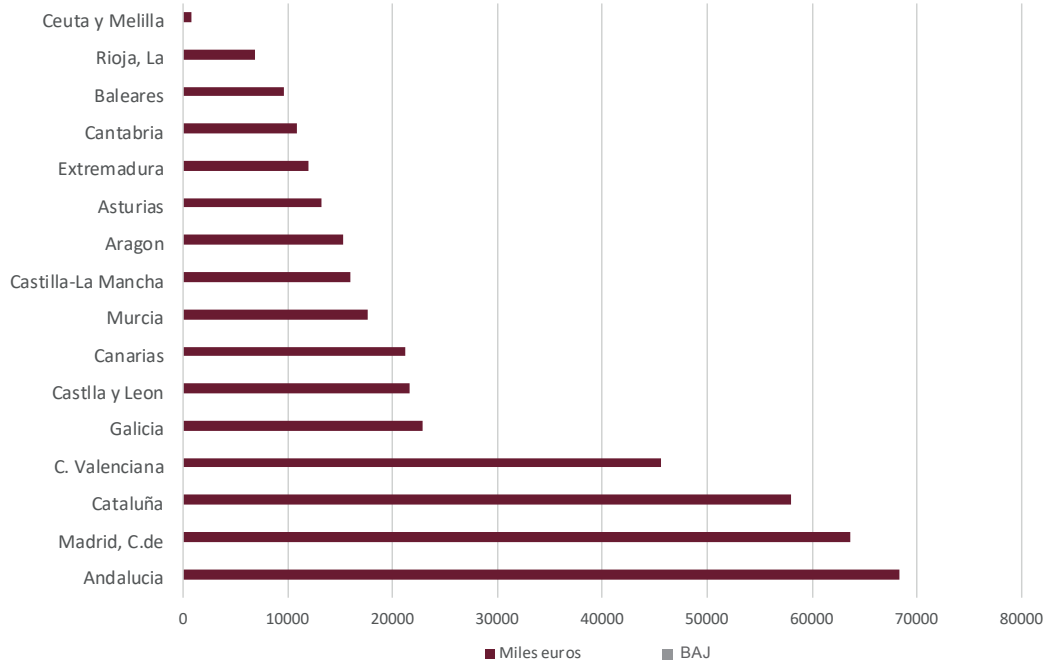


FIG. 25/ **Bono de alquiler Joven. Cantidades asignadas a cada Comunidad Autónoma, 2022-2023, miles de euros.**

Fuente: AVS Gestores Públicos.

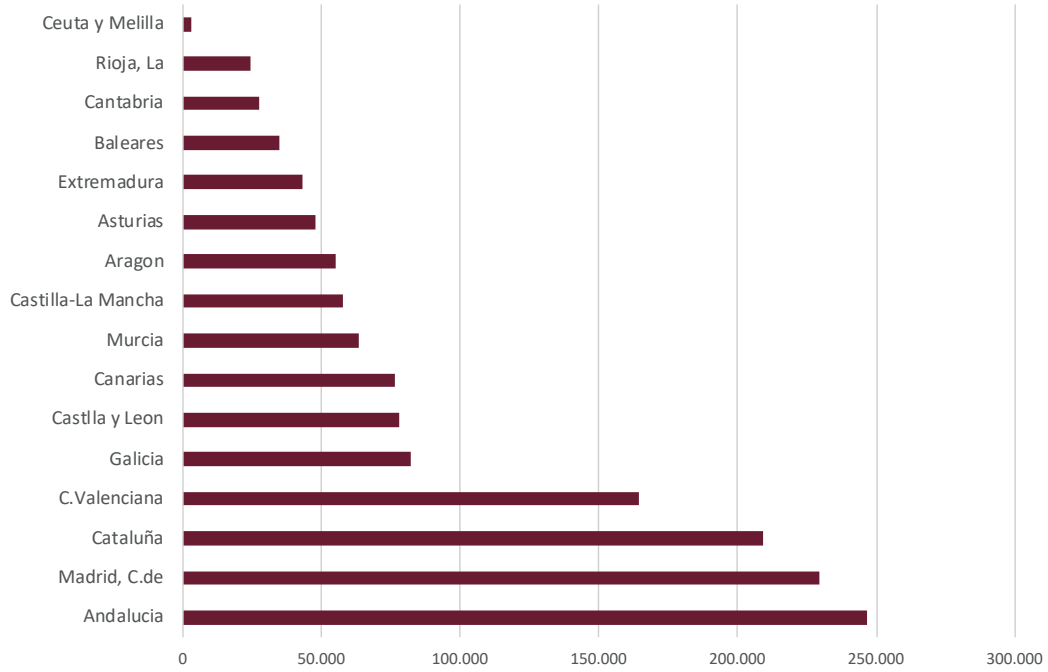


FIG. 26/ **Fondos del Plan Estatal de Vivienda, 2022-2025, Miles de euros. Datos por Comunidades Autónomas.**

Fuente: AVS Gestores Públicos

8. Bibliografía

BANCO DE ESPAÑA (2022): Informe de estabilidad financiera. "*Principales vulnerabilidades y riesgos para la estabilidad financiera*". Primavera.

COMISIÓN EUROPEA (2022): "*European Economic Forecast Sprint 2022*", Mayo.

FINANCIAL TIMES (2022): *"Lukoil´s ex-chief warns against EU ban on "irreplaceable" Russian oil",* 22 de mayo.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) (2022): *World Economic Outlook*, abril.

Rodríguez López, J. (2022): "El mercado de vivienda crece en España a partir de los hogares con mayores ingresos". *Economistas Frente a la Crisis.com.* 23 de mayo

CIUDAD Y TERRITORIO
ESTUDIOS TERRITORIALES
ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254
Vol. LIV, Nº 213, otoño 2022
Págs. 757-776
https://doi.org/10.37230/CyTET.2022.213.14

CC BY-NC-ND



Sostenibilidad, territorio y avance de las políticas territoriales en Extremadura

Esther Rando-Burgos

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo. Universidad de Málaga

Resumen: La sostenibilidad, en su triple vertiente, social, ambiental y económica, es un reto para diferentes políticas públicas, sin embargo, en materias como la ordenación del territorio o el urbanismo, se está ante una imperiosa necesidad. Por su parte, el avance de las políticas territoriales constituye otra asignatura pendiente en buena parte de las Comunidades Autónomas. En este contexto, se aborda, centrado en Extremadura, cómo vienen avanzando ambas cuestiones, pero, además, desde una perspectiva integradora orientada a una planificación territorial sustentada en la sostenibilidad. El presente trabajo se propone exponer la evolución que las políticas territoriales han tenido en Extremadura, el impulso dado en los últimos años, la situación actual que presenta y los retos aún pendientes por resolver, todo ello bajo el cambio de paradigma acaecido con la promulgación de la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura.

Palabras clave: Sostenibilidad; Políticas territoriales; Ordenamiento jurídico; Extremadura.

Sustainability, territory and progress of territorial policies in Extremadura

Abstract: Sustainability, in its triple aspect, social, environmental and economic, is a challenge for different public policies, however, in matters such as spatial planning or urban planning, there is an urgent need. For its part, the advancement of territorial policies constitutes another pending issue in a large part of the Autonomous Communities. In this context, it is addressed, focused on Extremadura, how both issues have been advancing, but also from an integrating perspective oriented to territorial

Correo electrónico: erando@uma.es ; Nº ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4832-3610

planning based on sustainability. The present work aims to expose the evolution that territorial policies have had in Extremadura, the impulse given in recent years, the current situation it presents and the challenges still pending to be resolved, all under the paradigm shift that occurred with the enactment of the Law of Territorial Planning and Sustainable Urban Development of Extremadura.

Keywords: Sustainability; Territorial policies; Legal system; Extremadura.

1. Introducción

Extremadura, en el largo periodo que conllevó la culminación del proceso de aprobación de las legislaciones en ordenación territorial en España, tras su incorporación como competencia autonómica en la Constitución Española (CE) y su ulterior inclusión como competencia exclusiva en los consiguientes Estatutos de Autonomía (EA), se caracterizó, precisamente, por ser la última Comunidad Autónoma en dar el paso. No sería hasta el año 2002 cuando, por fin, entraría en vigor la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX)[1].

Sin embargo, lo anterior no conllevó de inmediato, como hubiese sido de esperar, la puesta en marcha del cuerpo legal. Bien podría decirse que Extremadura continuaba estancada en el desarrollo de la ordenación del territorio. No obstante, en la última década el devenir ha sido contrario, impulsando de manera decidida esta función pública. Buen ejemplo de ello lo encontramos en los diferentes planes territoriales de escala subregional que han sido aprobados por la Comunidad Autónoma; otros tantos están en elaboración y tramitación; el propio instrumento de planificación territorial regional, las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, se encuentran, de igual forma, tramitándose; y, a todo ello, ha de sumarse un hito de máxima relevancia para una adecuada apuesta y coherente desarrollo de la ordenación territorial, la aprobación, a finales del año 2018, de un nuevo cuerpo legal: la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUSEX)[2].

Los datos anteriores, y aún de manera sucinta y ejemplificativa, nos aproximan a la idea que se adelantaba: el impulso que la ordenación del territorio ha tenido en los últimos años en la Comunidad Autónoma de Extremadura, sumándose de esta forma a otras tantas que también venían apostando de manera decidida por esta función pública.

Desafortunadamente, si algo caracteriza a la ordenación del territorio en España, y precisamente fruto de su carácter como competencia autonómica, es el dispar desarrollo que viene teniendo en las Comunidades Autónomas[3]. De esta forma, frente a algunas que han llevado a cabo una ingente labor en el desarrollo de la ordenación territorial, otras se encuentran en el extremo contrario, sin haber comenzado siquiera a desarrollarla mediante su técnica principal, la planificación. El escenario es muy dispar desde una perspectiva conjunta y comparada de los diecisiete marcos autonómicos. Tanto es así que, al objeto de sistematizar el estado que la ordenación del territorio presenta en España, distinguíamos, y aún a muy grandes rasgos, cinco categorías agrupadas por las diferentes Comunidades Autónomas, atendiendo, precisamente, al estado de desarrollo que la planificación territorial presenta en las mismas. Se diferenciaba así, de manera reciente, entre: Comunidades Autónomas que han culminado la planificación territorial (Cataluña, Navarra, Baleares y Canarias); Comunidades Autónomas con un avanzado desarrollo de la planificación territorial (Andalucía y País Vasco); Comunidades Autónomas en proceso de desarrollo de la planificación territorial (Aragón, Castilla y León y Extremadura); Comunidades Autónomas con un incipiente desarrollo de la planificación territorial (Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja y Región de Murcia); y Comunidades Autónomas carentes de instrumentos de planificación territorial (Madrid y Castilla-La Mancha) (Rando, 2019).

[1] Publicada en el Diario Oficial de Extremadura (DOE) núm. 1, de 03/01/2002, la LSOTEX, entró en vigor el 23/01/2002.
[2] Publicada en el DOE, núm. 250, de 27/12/2018. Vigente desde el 09/02/2019.

[3] Trabajos de referencia sobre el particular y que abordan la materia de manera actualizada desde una perspectiva conjunta son, entre otros, Farinós & Peiró (2020) o De La Cruz & Madurga (2019).

Precisamente el estado de desarrollo en su política territorial, que hace apenas un par de años se destacaba en la Comunidad de Extremadura, hace muy adecuado y necesario detenerse en la situación que presenta la misma. Además, ha transitado desde permanecer casi "adormecida" en este acontecer a mostrar una activa política de desarrollo en su ordenación territorial en la que, además, apuesta por incorporar algunas medidas novedosas y un marco legislativo de referencia que atiende de manera singular a su realidad territorial, con cuestiones como la despoblación, el tamaño de sus municipios o el carácter transversal de la sostenibilidad muy presentes en el soporte jurídico que en la actualidad da cobertura al desarrollo de la planificación territorial extremeña.

Los aspectos anteriores, unidos a otras tantos que serán objeto de análisis y valoración detallada a lo largo del trabajo, hacen muy preciso conocer la situación que la ordenación territorial presenta a día de hoy en Extremadura y el impulso dado por esta Comunidad Autónoma en los últimos años, como cauce imprescindible para avanzar e implementar su propia política en ordenación territorial.

Con la finalidad expuesta, el planteamiento metodológico del presente trabajo parte de exponer la evolución e inclusión de la sostenibilidad en la ordenación territorial, desde el contexto internacional pero también en el marco estatal, para, a partir del mismo, tomar como referente la Comunidad Autónoma de Extremadura y cómo ha desarrollado su política territorial, desde unos inicios en los que aparentemente se observa una cierta desatención hasta el momento actual, en que se torna en referente en un doble sentido, por un lado, por el impulso y desarrollo que se observa en los últimos años y, por otro, por la imbricación de la sostenibilidad en la política de ordenación del territorio.

2. Marco general y evolución de la ordenación territorial en clave con la sostenibilidad

Desde que, en el año 1983, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT) perfilara los objetivos de la ordenación del territorio ya se encuentran presentes entre los mismos la importancia de la sostenibilidad para esta función pública. Aun sin referirse expresamente a la misma, sí están implícitos en el contenido del documento las tres vertientes de la sostenibilidad tal y como apenas unos años después fuese concretada con el referente del Informe Brundtland. El primer objetivo fundamental que le atribuye a la ordenación del territorio atiende a su dimensión económica y social: "el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones", dimensión social presente de igual forma cuando señala el segundo objetivo fundamental de la ordenación del territorio: "la mejora de la calidad de vida". Por su parte, la dimensión medioambiental de la sostenibilidad es precisamente la finalidad de los objetivos tercero y cuarto, que, conforme a la CEOT, la ordenación del territorio ha de perseguir paralelamente, esto es, "la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente".

Los diferentes instrumentos y documentos que a lo largo de estas últimas décadas han ido promulgándose en el marco internacional, y en particular en el contexto europeo, pese a su carácter marco y no vinculante, se han instituido en un referente para el desarrollo de la ordenación del territorio por los diferentes estados. De ahí, la importancia de siquiera, someramente, referirnos a los mismos y, de manera particular, a la importancia que la sostenibilidad tiene para un adecuado y más eficaz desarrollo de la ordenación territorial. En este devenir, el conocido como Informe *Brundtland* de Naciones Unidas[4], publicado en el año 1987, ya urgía a transformar el modelo económico debido a la escasez de recursos naturales, aportando el concepto de desarrollo sostenible "El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". Esta concepción tridimensional continúa siendo el referente que transcurridas casi cuatro décadas se sigue empleando para referirse a qué es el desarrollo sostenible.

Como se apunta, son múltiples los documentos que desde el plano internacional y europeo se centran en este esencial binomio que representa el territorio y la sostenibilidad. Sin carácter exhaustivo, sí requiere particular mención la propia Estrategia Territorial Europea (ETE)[5] "Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE" que, entre otras cuestiones, fija

[4] Informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo "Nuestro Futuro Común". Asamblea General de Naciones Unidas.

[5] Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio en Potsdam, en mayo de 1999.

los objetivos y opciones políticas para el territorio de la UE: desarrollo territorial policéntrico y nueva relación entre campo y ciudad (desarrollo territorial policéntrico y equilibrado de la UE; ciudades y regiones urbanas dinámicas, atractivas y competitivas; desarrollo endógeno, diversidad y eficacia de los espacios rurales; asociación entre ciudad y campo), acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento (un planteamiento integrado para mejorar la conexión a las redes de transporte y el acceso al conocimiento; desarrollo policéntrico: modelo para una mejor accesibilidad; utilización eficaz y sostenible de las infraestructuras; difusión de la innovación y el conocimiento) y gestión prudente de la naturaleza y el patrimonio cultural (naturaleza y patrimonio cultural: potenciales de desarrollo; conservación y desarrollo del patrimonio natural; gestión de los recursos hídricos: un reto particular para el desarrollo territorial; gestión creativa de los paisajes culturales; gestión creativa del patrimonio cultural). Estos objetivos abogan de manera decidida por lo que es una de las máximas de la propia ordenación territorial, la cohesión, la vertebración y la equidad del territorio, si bien incorporando a las mismas y en aras a su consecución la sostenibilidad como eje fundamental de las mismas.

La evolución de la ordenación territorial y con ella el mejor conocimiento de la misma ha estado ligado a una constante política europea con una incesante labor a través de diferentes políticas e instrumentos con el objetivo de facilitar a los estados la implementación y de la misma, evolucionando y tratando de adecuarse a las también incesantes dinámicas territoriales. Fruto de ello y de manera más reciente la Agenda Territorial 2030 "Un futuro común para todos los lugares"[6], que actualiza y toma como referentes sus antecesoras, la Agenda Territorial "Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas" del año 2007[7] y la Agenda Territorial Europea 2020[8], aprobada en el año 2011.

Como destaca Farinós (2021a), sintetizando de manera ejemplar este devenir en la decidida apuesta europea por la ordenación del territorio,

> "En el documento de la ETE de 1999 se sentaron las bases de cómo las políticas europeas del primer pilar debían tener en cuenta la dimensión territorial en sus planteamientos y objetivos (cofinanciada) en los Estados miembros. Tras la ampliación de la UE, una nueva etapa tomaba el relevo, abundando en estos mismos planteamientos, adaptados, actualizados y completados con otros nuevos de acuerdo con los nuevos Tratados y coyunturas. Surgía así, desde 2004, un nuevo proceso llamado "Agenda Territorial Europea", que desde entonces se ha ido actualizando de forma progresiva de acuerdo con cada nuevo período de programación. Ya en el actual periodo de programación 2021-2027, la presidencia alemana de turno de la UE adoptaba el 30 de noviembre de 2020 la nueva Carta de Leipzing sobre ciudades sostenibles, y lanzaba la nueva ATE 2030, con la intención de hacer del territorio, con un enfoque "local-based", el vector de eficacia y calidad en la programación de las actuaciones a desarrollar en el marco de la nueva política de cohesión".

Este largo bagaje en el marco internacional, paulatinamente se incorpora en el contexto español. Si bien ya algunas Comunidades Autónomas habían incorporado la sostenibilidad como uno de los principios de la ordenación territorial y urbanística[9], es en el año 2007 cuando la Ley de Suelo (Ley 8/2007), de 28 de mayo, tomando conciencia, como expresamente recoge en su exposición de motivos, de como "el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable", incorpora el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Este giro en el marco legislativo estatal, se mantiene en la legislación vigente hoy dada por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Conforme al citado principio:

> "Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes" (Real Decreto Legislativo 7/2015, artículo 3.1.)

además de que en virtud del principio de desarrollo sostenible las políticas públicas anteriores:

> "Deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente".

[6] Acordada en la reunión informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial celebrada el 1 de diciembre de 2020.
[7] Acordada en la reunión informal de Ministros responsables sobre Desarrollo Urbano y Cohesión Territorial, los días 24 y 25 de mayo de 2007.
[8] Acordada en la reunión informal de Ministros responsable de Ordenación del Territorio y Cohesión Territorial, en mayo de 2011.
[9] Sobre el particular, se refiere con detalle la obra de la profesora Lora-Tamayo (2006).

Ahora bien, son las legislaciones autonómicas, en tanto competentes tanto en ordenación del territorio como urbanismo, las auténticas protagonistas en la articulación de mecanismos y criterios para el efectivo logro e imbricación de la sostenibilidad en el desarrollo de sus políticas en ordenación del territorio y urbanismo. Aunque ciertamente la práctica totalidad de Comunidades Autónomas han ido incrementando su apuesta en este sentido, algunas han ido más allá pasando de establecer la sostenibilidad como un principio u objetivo general de la ordenación del territorio a, como se indicaba, incorporar previsiones precisas para alcanzarlo de manera efectiva. Y es precisamente en este punto, en el que Extremadura se alza como uno de estos referentes, de ahí el interés de centrar el presente trabajo en el desarrollo, evolución y el presente de la ordenación territorial en dicha Comunidad Autónoma.

3. El territorio y su ordenación en Extremadura: algunos apuntes previos

Ya hemos puesto de manifiesto la dificultad que en el desarrollo legislativo tuvo la consolidación del marco legal de la ordenación del territorio en nuestro país. Este devenir, para el que fueron precisas casi dos décadas, fue más acusado si cabe en algunas Comunidades Autónomas, entre ellas Extremadura. Como también apuntáramos "este hecho es muy significativo del devenir posterior de esta función pública y la lentitud y dificultad que su desarrollo tendrá" (Rando, 2020).

En efecto, haciendo uso de la facultad conferida por el artículo 148.1.3º de la CE, la Comunidad Autónoma asumía a través del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura) como competencia exclusiva (en el artículo 7.1.2), las materias relativas a "ordenación del territorio, urbanismo y vivienda". Si bien, como antecedente, la LOTUSEX se refiere a la Ley 15/2001 como una ley surgida como respuesta para solventar la difícil situación originada por la STC 61/1997, de 20 de marzo, al declarar inconstitucionales y nulos gran número de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, lo cierto es que aquella situación afectó esencialmente a las legislaciones urbanísticas dictadas por las Comunidades Autónomas, no así a las relativas a la ordenación territorial. Y en este punto, Extremadura constituía en aquel momento la excepción frente al desarrollo legislativo experimentado por la inmensa mayoría de Comunidades Autónomas sobre ordenación territorial.

En cualquier caso, la LSOTEX establecía un sistema de planificación territorial sustentado en dos instrumentos claves: las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales, dirigidos a "velar por una ordenación y organización racionales del territorio", y junto a éstos, los Proyectos de Interés Regional, como "instrumentos operativos viabilizadores de la ejecución de actuaciones dotadas de una evidente proyección física o funcional supramunicipal". Los tres eran concebidos por la LSOTEX como instrumentos de ordenación territorial, cuestión expresamente recogida en el artículo 47[10].

Ninguna novedad representa las categorías de instrumentos de planificación territorial por las que inicialmente opta el legislador extremeño que, en síntesis, siguen el modelo de la mayor parte de Comunidades Autónomas: un instrumento de planificación territorial para el conjunto autonómico e instrumentos de planificación territorial para ámbitos inferiores a aquél e integrados por un conjunto de municipios con relaciones funcionales, económicas, sociales o de otra índole que hacen adecuada su planificación conjunta, es lo que suelen denominarse instrumentos de planificación territorial de ámbito subregional[11].

Así los conceptuaba la propia LSOTEX, cuando se refería a las Directrices de Ordenación Territorial, en su artículo 48, como aquellas que "definen los elementos de la organización y estructuración de la totalidad o parte del territorio de Extremadura", mientras los Planes Territoriales eran conceptuados por el artículo 54 como aquellos que

[10] Disponía el artículo 47 "Instrumentos de la ordenación del territorio" de la LSOTEX (Ley 15/2001), que:
"La ordenación territorial se establece, en el marco de esta Ley, mediante los siguientes instrumentos:
Las Directrices de Ordenación Territorial.
Los Planes Territoriales.
Los Proyectos de Interés Regional".

[11] Sin ánimo de exhaustividad, es lo que hacen Comunidades Autónomas como Andalucía (Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional); Navarra (Estrategia Territorial de Navarra y Planes de Ordenación Territoriales); País Vasco (Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Parciales); Baleares (Directrices de Ordenación Territorial y Planes Territoriales Insulares); o, Cataluña (Plan Territorial General y Planes Territoriales Parciales).

> "Tienen por objeto la definición integral o sectorial de los elementos básicos que estructuran un área geográfica determinada, desarrollando para la misma los criterios de ordenación establecidos, en su caso, por las Directrices de Ordenación Territorial. En ningún caso podrán tener ámbito territorial inferior al municipal".

La realidad evidencia que, transcurridas más de dos décadas, a Extremadura aún le queda un importante camino por recorrer para culminar su etapa planificadora en el marco de la ordenación territorial. En este tiempo y bajo la vigencia de la LSOTEX, la Comunidad Autónoma ha aprobado de manera definitiva diferentes instrumentos en su categoría de Planes Territoriales, sin que hasta el momento se haya culminado la elaboración y tramitación de su instrumento cumbre: las Directrices de Ordenación Territorial.

Pese a lo anterior, y lo que se entiende como el mejor acicate para la Comunidad Autónoma, lo cierto es que se ha destacar el impulso dado por la Comunidad Autónoma a su política territorial en los últimos años, lo que se constata en la voluntad de incluso aprobar un nuevo cuerpo legal con el que actualizar y dar respuesta a las necesidades y carencias detectadas, pero también por el avance en la elaboración y tramitación de los propios instrumentos de planificación territorial.

4. La planificación territorial en Extremadura: una visión actualizada

Si bien el camino iniciado por la Comunidad Autónoma en este contexto, se inicia bajo la vigencia de la LSOTEX, en la actualidad, como ya se ha referido, el marco legislativo de referencia es la LOTUSEX. Con carácter previo es adecuado indicar que los instrumentos de ordenación territorial general previstos por el citado cuerpo legal, continúan siendo las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales. Junto a los anteriores, que pueden definirse como los instrumentos propiamente de ordenación territorial, la LOTUSEX, recoge otras categorías: instrumentos de ordenación territorial de desarrollo (Plan de Suelo Rústico y Plan Especial de Ordenación del Territorio) e instrumentos de intervención directa (Proyectos de Interés Regional).

De esta forma, la LOTUSEX define en su artículo 17, las Directrices de Ordenación Territorial como "el instrumento de ordenación territorial del conjunto de la comunidad autónoma. Definen los elementos de la organización y estructuración de la totalidad del territorio de Extremadura". Por su parte, en el artículo 19 señala que el Plan Territorial "es el instrumento de planificación y ordenación del territorio en ámbitos supramunicipales, desarrollando, en su caso, los criterios establecidos para tal fin en las Directrices de Ordenación Territorial, a las que estarán jerárquicamente subordinados". Precisamente, como contempla la LOTUSEX al ser estos dos instrumentos los generales de la planificación territorial extremeña, siguiendo en lo esencial lo previsto por su antecesora, son en los que nos centraremos en el presente trabajo.

Dos cuestiones, parece adecuado, no obstante, poner de manifiesto. En primer lugar, el interés de los mismos ya que están llamados a ser el soporte sobre el que desarrollar la política territorial, en la medida en que las restantes categorías contempladas en la LOTUSEX están llamadas bien a desarrollarlos, bien a llevar a cabo actuaciones de intervención directa por parte de la Comunidad Autónoma. En segundo lugar, parece que sería preciso culminar la tramitación y dotar a Extremadura de las Directrices de Ordenación Territorial a la mayor prontitud, lo que incluso, se entiende que en aras a una adecuada y coherente planificación territorial, bien debiese haber tenido lugar con carácter previo a la aprobación de los Planes Territoriales, en la medida en que, como literalmente señala la LOTUSEX, estos últimos están llamados a desarrollar los criterios establecidos en las Directrices de Ordenación Territorial y se encuentran jerárquicamente subordinados a las mismas.

Una adecuada política territorial debería partir de establecer un modelo territorial para el conjunto autonómico (en este caso, a través de las Directrices de Ordenación Territorial) y, a partir del mismo y tomado como necesario referente, desarrollarlo a través de modelos territoriales concretos para ámbitos subregionales precisos, función atribuida a los Planes Territoriales. Idéntico devenir tuvo Andalucía, cuando en el año 2006 aprobó su instrumento de planificación territorial regional, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, ya se encontraban vigentes un total de ocho instrumentos de planificación territorial de escala subregional. Coincidimos con Campesino (2011, p. 571) cuando hace ya más de una década apuntada como las DOT "Incomprensiblemente, pese a revestir un papel estructurante de primer orden, aún no

han sido redactadas, lo que hipoteca la operatividad de los restantes instrumentos de ordenación territorial".

En la actualidad, la situación que presenta Extremadura, se concreta en seis Planes Territoriales aprobados y ocho en diferentes fases de tramitación[12], estado en el que de igual forma, como se indicaba, se encuentran las Directrices de Ordenación Territorial.

De manera similar a otras Comunidades Autónomas, en Extremadura también parece que el desarrollo de su política territorial evidencia ciertos "impulsos" temporales. De esta forma, entre los años 2008 y 2009, fueron aprobados los tres primeros Planes Territoriales que continúan vigentes: Plan Territorial de La Vera[13], Plan Territorial Campo Arañuelo[14] y Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva[15]. A los anteriores se sumarían, en 2017, el Plan Territorial de Sierra de Gata[16] y, en 2019, el Plan Territorial del Valle del Jerte[17]. De manera muy reciente, en junio de 2021, tendría lugar la aprobación definitiva del último instrumento aprobado hasta el momento, el Plan Territorial de La Serena[18].

Por su parte, se encuentran en tramitación el Plan Territorial de Villuercas-Ibores-Jara[19], el Plan Territorial de Tentudía-Sierra Suroeste[20], el Plan Territorial de La Siberia[21], el Plan

[12] Según información disponible en la página web de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio de la Junta de Extremadura, SITEx (Sistema de Información Territorial de Extremadura). http://sitex.gobex.es/SITEX/planeamiento

[13] El Plan Territorial de La Vera, aprobado definitivamente por Decreto 243/2008, de 21 de noviembre (DOE núm. 230, de 27/11/2008), comprende un ámbito territorial integrado por los municipios de Aldeanueva de la Vera, Arroyomolinos de la Vera, Collado de la Vera, Cuacos de Yuste, Garganta la Olla, Gargüera, Guijo de Santa Bárbara, Jaraíz de la Vera, Jarandilla de la Vera, Losar de la Vera, Madrigal de la Vera, Pasarón de la Vera, Robledillo de la Vera, Talaveruela de la Vera, Tejeda de Tiétar, Torremenga, Valverde de la Vera, Viandar de la Vera y Villanueva de la Vera.

[14] El Plan Territorial Campo Arañuelo, aprobado simultáneamente al Plan Territorial de La Vera, lo fue de manera definitiva mediante Decreto 242/2008, de 21 de noviembre (DOE núm. 230, de 27/11/2008). Su ámbito territorial lo conforman los municipios de Almaraz, Belvís de Monroy, Berrocalejo, Bohonal de Ibor, Casas de Miravete, Casatejada , El Gordo, Higuera de Albalat, Majadas, Mesas de Ibor, Millanes, Navalmoral de la Mata, Peraleda de la Mata, Pueblonuevo de Miramontes, Romangordo, Rosalejo, Saucedilla, Serrejón, Talayuela, Tiétar, Toril, Valdecañas de Tajo y Valdehúncar.

[15] Unos meses después, sería aprobado definitivamente el Plan Territorial del Área de Influencia del Embalse de Alqueva por Decreto 211/2009, de 11 de septiembre (DOE núm. 181, de 18/09/2009). El ámbito territorial de este plan se limita a cinco términos municipales: Cheles, Villanueva del Fresno, Olivenza, Alconchel y Táliga.

[16] El Plan Territorial de la Sierra de Gata fue aprobado definitivamente por Decreto 63/2017, de 16 de mayo (DOE núm. 96, de 22/05/2017), e incluye el ámbito territorial conformado por los municipios de Acebo, Cadalso, Cilleros, Descargamaría, Eljas, Gata, Hernán-Pérez, Hoyos, Moraleja, Perales del Puerto, Robledillo de Gata, San Martín de Trevejo, Santibáñez el Alto, Torrecilla de los Ángeles, Torre de Don Miguel, Valverde del Fresno, Vegaviana, Villamiel, Villanueva de la Sierra y Villasbuenas de Gata.

[17] 17 El Plan Territorial del Valle del Jerte fue aprobado definitivamente por Decreto 32/2019, de 9 de abril (DOE núm. 73, de 15/04/2019). El ámbito territorial de este plan está conformado por los términos municipales de: Barrado, Cabezuela del Valle, Cabrero, Casas del Castañar, Jerte, Navaconcejo, Piornal, Rebollar, Tornavacas, El Torno y Valdastillas.

[18] El Plan Territorial de La Serena, aprobado definitivamente por Decreto 59/2021, de 9 de junio (DOE núm. 113, de 15/06/2021), lo integran los siguientes términos municipales: Benquerencia de la Serena, Cabeza del Buey, Capilla, Castuera, Esparragosa de la Serena, Higuera de la Serena, Malpartida de la Serena, Monterrubio de la Serena, Peñalsordo, Valle de la Serena, Quintana de la Serena, Zalamea de la Serena y Zarza-Capilla.

[19] Formulado por Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del plan (DOE núm. 120, de 24/06/2010). Mediante Resolución de la Consejera de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, de 10 de mayo de 2019, el Plan Territorial de Villuercas-Ibores-Jara, fue aprobado inicialmente, siendo sometido a información pública, lo que tuvo lugar a través del Anuncio de 20 de junio de 2019 por el que se somete a aprobación pública la aprobación inicial del Plan Territorial de Villuercas-Ibores-Jara, incluido el estudio ambiental estratégico (DOE núm. 136, de 16/07/2019). Su ámbito geográfico lo integran los municipios de Aldeacentenera, Alía, Berzocana, Cabañas del Castillo, Campillo de Deleitosa, Cañamero, Carrascalejo, Castañar de Ibor, Deleitosa, Fresnedoso de Ibor, Garvín, Guadalupe, Logrosán, Navalvillar de Ibor, Navezuelas, Peraleda de San Román, Robledollano, Valdelacasa de Tajo y Villar del Pedroso.

[20] Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del Plan Territorial de Tentudía-Sierra Suroeste (DOE núm. 120, de 24/06/2010). El ámbito territorial de este plan lo conforman los términos municipales de Bienvenida, Bodonal de la Sierra, Cabeza la Vaca, Calera de León, Fregenal de la Sierra, Fuente de Cantos, Fuentes de León, Higuera la Real, Jerez de los Caballeros, Monesterio, Montemolín, Oliva de la Frontera, Salvaleón, Salvatierra de los Barros, Segura de León, Valencia del Mombuey, Valle de Matamoros, Valle de Santa Ana y Zahínos.

[21] Formulado en 2010 mediante Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del Plan Territorial de La Siberia (DOE núm. 120, de 24/06/2010) y aprobado de manera inicial por Resolución de 21 de mayo de 2015 del Consejero de Fomento, Vivienda y Ordenación del Territorio y Turismo, siendo sometido a información pública mediante Anuncio de 27 de mayo de 2015 (DOE núm. 110, de 10/06/2015). El ámbito territorial de este plan lo integran los siguientes términos municipales: Baterno, Casas de Don Pedro, Castilblanco, Esparragosa de Lares, Fuenlabrada de los Montes, Garbayuela, Garlitos, Helechosa de los Montes, Herrera del Duque, Puebla de Alcocer, Risco, Sancti-Spíritus, Siruela, Talarrubias, Tamurejo, Valdecaballeros y Villarta de los Montes.

Territorial de La Campiña[22], el Plan Territorial del Valle del Ambroz, Tierras de Granadilla y Las Hurdes[23], el Plan Territorial de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón[24], el Plan Territorial Tajo-Salor[25] y el Plan Territorial Sierra de San Pedro[26].

De los 388 municipios que conforman la Comunidad Autónoma de Extremadura, 218 tienen menos de 1.000 habitantes; 157 se encuentran en el intervalo de entre 1.001 y 10.000 habitantes; 10 cuentan con una población de entre 10.001 y 50.000 habitantes; sólo dos términos municipales tienen entre 50.001 y 100.000 habitantes (Cáceres y Mérida); mientras que únicamente un municipio supera los 100.000 habitantes (Badajoz)[27]. Estos datos son fundamentales en general, pero para la planificación territorial en particular, en la medida en que más de la mitad de municipios extremeños, en términos porcentuales el 56,18% de los mismos, tienen una población inferior a los 1.000 habitantes, lo que se eleva hasta el 96,36% si en el rango se incluyen municipios de hasta 10.000 habitantes. Las particularidades que por lo general presentan los mismos, hace si cabe más necesaria una adecuada política territorial en esta Comunidad Autónoma.

Centrados en el ámbito que ocupa, en total, como se indicaba, hasta la fecha Extremadura tiene en marcha catorce instrumentos de planificación territorial de escala subregional, de los cuales seis ya se encuentran vigentes y arrojan los datos que se expresan en la Fig. 1.

En términos totales, 91 de los 388 municipios extremeños, están dotados ya por algún instrumento de planificación territorial de ámbito subregional, en términos porcentuales el 23,45% de los municipios. En referencia a la población, de los 1.059.501 habitantes que conforman la población total de Extremadura, el 13,08% (138.609) de la misma reside en un municipio que cuenta con instrumento de planificación territorial, porcentaje que se eleva hasta el 17,78% de la superficie total autonómica.

En este punto parece adecuado matizar algunas cuestiones. Por un lado, la extensión en términos superficiales de Extremadura, la quinta de las Comunidades Autónomas, lo que sin duda dificulta dotar la totalidad de su territorio con instrumentos a escala subregional. Cuestión similar a la que se han tenido que enfrentar otras Comunidades Autónomas como, por ejemplo, Andalucía, en este

[22] Formulado mediante Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del Plan Territorial de La Campiña (DOE núm. 120, de 24/06/2010), y aprobado inicialmente mediante Resolución de la Consejera de Medio Ambiente Rural, Políticas Agrarias y Territorio, de 19 de febrero de 2019, apenas un mes más tarde sería publicado el Anuncio de 18 de marzo de 2019 por el que se somete a información pública la aprobación inicial del Plan Territorial de La Campiña, incluido el estudio ambiental estratégico (DOE núm. 71, de 11/04/2019). En el ámbito geográfico de este plan se encuentran los municipios de Ahillones, Azuaga, Berlanga, Campillo de Llerena, Llera, Llerena, Maguilla, Malcocinado, Peraleda del Zaucejo, Puebla del Maestre, Reina, Retamal de Llerena, Trasierra, Usagre, Valencia de las Torres, Valverde de Llerena y Villagarcía de la Torre.

[23] Formulado en 2007, mediante Resolución de 10 de julio de 2007, de la Secretaría General de la Agencia Extremeña de la Vivienda, el Urbanismo y el Territorio, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del plan (DOE núm. 146, de 22/12/2007), y aprobado inicialmente en 2016 por la Resolución de la Consejería de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, de 25 de abril de 2016, siendo a continuación sometido a información pública mediante Anuncio de 28 de abril de 2016 (DOE núm. 96, de 20/05/2016). El ámbito territorial de este plan está formado por los siguientes términos municipales: Abadía, Ahigal, Aldeanueva del Camino, Baños de Montemayor, Cabezabellosa, Caminomorisco, Casar de Palomero, Casares de las Hurdes, Casas del Monte, Cerezo, Gargantilla, Guijo de Granadilla, Hervás, Jarilla, La Garganta, La Granja, La Pesga, Ladrillar, Marchagaz, Mohedas de Granadilla, Nuñomoral, Oliva de Plasencia, Palomero, Pinofranqueado, Santa Cruz de Paniagua, Santibáñez el Bajo, Segura de Toro, Villar de Plasencia y Zarza de Granadilla.

[24] El único trámite publicado de este plan fue su formulación, lo que tuvo lugar con la Resolución de 17 de junio de 2010, de la Secretaría General, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del plan (DOE núm. 120, de 24/06/2010). El ámbito territorial del Plan Territorial de Rivera de Fresnedosa-Valle del Alagón, está compuesto por los municipios de Acehuche, Aceituna, Aldehuela del Jerte, Cachorrilla, Calzadilla, Carcaboso, Casas de Don Gómez, Casillas de Coria, Ceclavín, Coria, Galisteo, Guijo de Coria, Guijo de Galisteo, Holguera, Huélaga, Montehermoso, Morcillo, Pescueza, Portaje, Portezuelo, Pozuelo de Zarzón, Riolobos, Torrejoncillo, Valdeobispo, Villa del Campo y Zarza la Mayor.

[25] Formulado mediante la Resolución de 10 de enero de 2019, de la Consejera, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del plan (DOE núm. 25, de 06/02/2019). El plan se encuentra en tramitación y su ámbito territorial está integrado por los municipios de Alcántara, Aliseda, Arroyo de la Luz, Brozas, Casar de Cáceres, Garrovillas de Alconétar, Hinojal, Malpartida de Cáceres, Mata de Alcántara, Monroy, Navas del Madroño, Piedras Albas, Santiago del Campo, Talaván y Villa del Rey.

[26] Se trata del último instrumento que hasta el momento ha formulado la Comunidad Autónoma de Extremadura, lo que tendría lugar mediante Resolución de 4 de marzo de 2019 de la Consejera, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura para la formulación del Plan Territorial de Sierra de San Pedro. Ocho municipios se integran en el ámbito territorial de este plan: Carbajo, Cedillo, Herrera de Alcántara, Herreruela, Mebrio Salorino, Santiago de Alcántara, Valencia de Alcántara, y San Vicente de Alcántara.

[27] Conforme a datos del Instituto Nacional de Estadística, referidos a 1 de enero de 2021.

PLANES TERRITORIALES VIGENTES EXTREMADURA A 31 DE NOVIEMBRE DE 2021				
ÁMBITO TERRITORIAL	MUNICIPIOS	POBLACIÓN[28]	SUPERFICIE[29] (km²)	DOE
La Vera	19	23.845	883,04	27/11/2008
	Aldeanueva de la Vera	2.042	37,60	
	Arroyomolinos de la Vera	441	23,19	
	Collado de la Vera	191	44,94	
	Cuacos de Yuste	851	52,63	
	Garganta la Olla	926	48,06	
	Gargüera	164	51,60	
	Guijo de Santa Bárbara	378	34,54	
	Jaraíz de la Vera	6.503	62,53	
	Jarandilla de la Vera	2.805	61,51	
	Losar de la Vera	2.717	82,08	
	Madrigal de la Vera	1.561	41,63	
	Pasarón de la Vera	604	38,97	
	Robledillo de la Vera	258	12,83	
	Talaveruela de la Vera	298	21,34	
	Tejeda de Tiétar	773	52,83	
	Torremenga	587	12,15	
	Valverde de la Vera	465	46,95	
	Viandar de la Vera	219	28	
	Villanueva de la Vera	2.062	129,66	
Campo Arañuelo	23	37.860	1.492,21	27/11/2008
	Almaraz	1.726	33,91	
	Belvís de Monroy	733	44,92	
	Berrocalejo	97	15,83	
	Bohonal de Ibor	481	64,52	
	Casas de Miravete	126	50,58	
	Casatejada	1.344	111,82	
	Gordo, El	360	77,04	
	Higuera de Albalat	110	40,54	
	Majadas	1322	51,96	
	Mesas de Ibor	163	48,64	
	Millanes	255	17,57	
	Navalmoral de la Mata	17.163	155,96	
	Peraleda de la Mata	13.93	91,90	
	Pueblonuevo de Miramontes	782	23,28	
	Romangordo	263	39,07	
	Rosalejo	13.34	40,44	
	Saucedilla	852	60,41	
	Serrejón	410	124,15	
	Talayuela	7.395	181,21	
	Tiétar	879	23,93	
	Toril	153	149,76	
	Valdecañas de Tajo	348	18,83	
	Valdehúncar	171	25,94	

ÁMBITO TERRITORIAL	MUNICIPIOS	POBLACIÓN[28]	SUPERFICIE[29] (km²)	DOE
Área de Influencia del Embalse de Alqueva	5	18.786	1.164,52	18/09/2009
	Cheles	1.173	47,94	
	Villanueva del Fresno	3.364	360,18	
	Olivenza	1.1912	430,14	
	Alconchel	1.659	294.95	
	Táliga	678	31,31	
Sierra de Gata	20	2059.4	1.257,93	22/05/2017
	Acebo	557	57,02	
	Cadalso	426	7,35	
	Cilleros	1.602	208,73	
	Descargamaría	116	52,92	
	Eljas	901	32,55	
	Gata	1.417	94,18	
	Hernán-Pérez	424	35,76	
	Hoyos	880	15,09	
	Moraleja	6.696	125,42	
	Perales del Puerto	938	36,28	
	Robledillo de Gata	90	31,07	
	San Martín de Trevejo	766	24,76	
	Santibáñez el Alto	361	99,07	
	Torrecilla de los Ángeles	601	43,29	
	Torre de Don Miguel	484	11,55	
	Valverde del Fresno	2.250	196,97	
	Vegaviana	868	22,38	
	Villamiel	400	73,09	
	Villanueva de la Sierra	441	43,62	
	Villasbuenas de Gata	376	46,83	
Valle del Jerte	11	10.648	374,33	15/04/2019
	Barrado	387	21,29	
	Cabezuela del Valle	2.129	56,57	
	Cabrero	328	6,63	
	Casas del Castañar	552	24,63	
	Jerte	1.260	58,95	
	Navaconcejo	2.024	51,40	
	Piornal	1.483	36,39	
	Rebollar	215	11,51	
	Tornavacas	1.098	76,60	
	Torno, El	851	22,26	
	Valdastillas	321	8,10	

ÁMBITO TERRITORIAL	MUNICIPIOS	POBLACIÓN[28]	SUPERFICIE[29] (km²)	DOE
La Serena	13	2.6876	2.230,08	15/06/2021
	Higuera de la Serena	936	58,39	
	Zarza-Capilla	310	92,01	
	Peñalsordo	896	47,33	
	Esparragosa de la Serena	998	21,70	
	Quintana de la Serena	4.574	141,55	
	Valle de la Serena	1.172	125,26	
	Castuera	5.784	432,04	
	Benquerencia de la Serena	812	102,81	
	Malpartida de la Serena	543	26,33	
	Zalamea de la Serena	3.545	245,70	
	Monterrubio de la Serena	2.326	314,95	
	Cabeza del Buey	4.808	475,02	
	Capilla	172	146,99	
TOTAL PLANES TERRITORIALES APROBADOS	91	138.609	7.402,11	
TOTAL EXTREMADURA	388	1.059.501	41.635	
% EXTREMADURA	23,45%	13,03%	17,78%	

FIG. 1/ **Planes territoriales vigentes en Extremadura**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la web de la CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, POBLACIÓN y TERRITORIO

caso ante la dificultad inicial de dotar el conjunto territorial con instrumentos de planificación territorial, optó por centrarse en aquellos que mayores problemáticas presentaban; los ámbitos litorales y los entornos de las ciudades, al ser estos los que mayor población acogían. En el caso de Extremadura se observa también esta dificultad inicial, si bien, a la luz de los instrumentos aprobados y los que se encuentran en tramitación, la opción elegida ha sido establecer una especie de "corona" en el perímetro de la región, colmatando de esta forma los ámbitos territoriales colindantes con Comunidades Autónomas vecinas, como es el caso de Andalucía, Castilla-La Mancha y Castilla y León, pero también, por su situación geográfica, con el país vecino de Portugal. Además, y a diferencia de Andalucía, se centra en los ámbitos con municipios más pequeños, algunos incluso carentes de planeamiento urbanístico, con escasa población y alejados de las grandes ciudades extremeñas: Badajoz, Cáceres y Mérida. Resulta de interés cómo cada Comunidad Autónoma, en el desarrollo de su planificación territorial, y cuando como en los casos expuestos ha de priorizar en la cronología temporal del desarrollo de instrumentos opta por dar respuesta a las principales problemáticas que cada una presenta, con el acicate, a su vez, de cómo mientras Andalucía se centra en las zonas más pobladas, Extremadura lo hace en las menos pobladas.

En las siguientes figuras del Atlas Nacional de España se puede observar, además del estado de planificación territorial de escala subregional en Extremadura (en particular, su evolución para el periodo que toma como referente, 1991-2017, por lo que no se recogen algunos de los instrumentos aprobados con posterioridad), su situación en relación con el contexto español desde una perspectiva comparada con las restantes Comunidades Autónomas. (FIG.2)

Una perspectiva lo más próxima posible a la realidad de la situación que la ordenación territorial presenta en Extremadura requiere tomar en consideración los datos que aportan los Planes

[28] Datos del Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de enero de 2021.

[29] Datos del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Datos actualizados a 1 de enero de 2020.

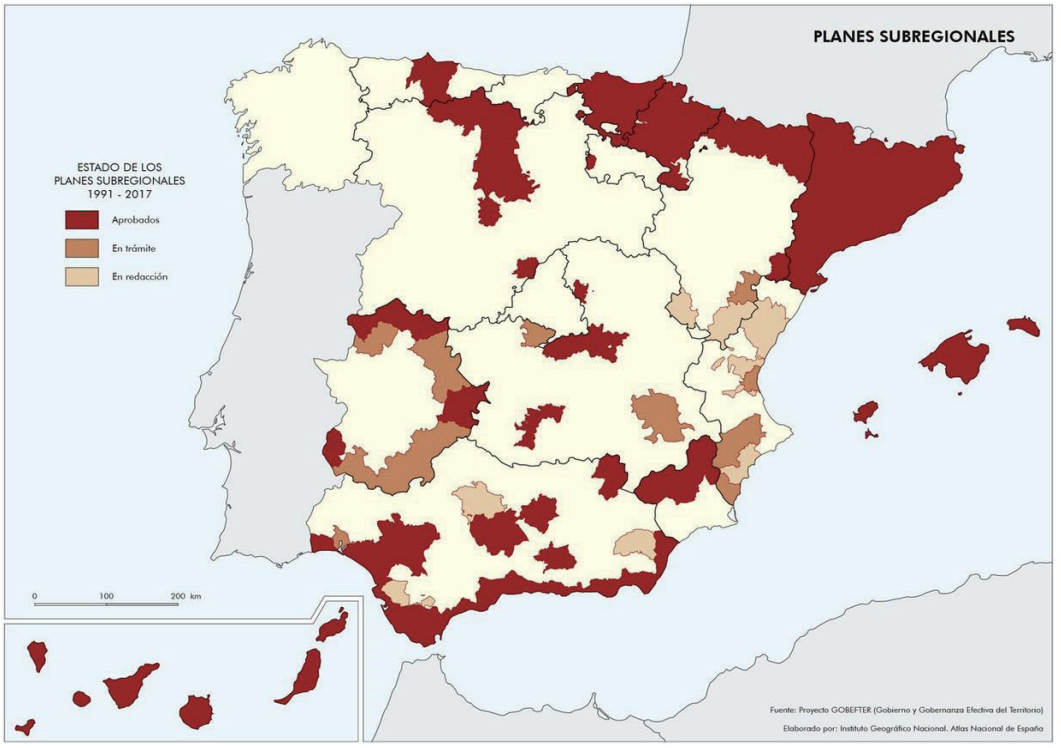


FIG. 2/ **Mapa de planes territoriales 1991-2017**

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA. Instituto Geográfico Nacional, IGN (2018). Atlas Nacional de España. Articulación Territorial. Políticas territoriales y Ordenación del territorio. (FARINOS, 2017)

PLANES TERRITORIALES EN TRAMITACIÓN EXTREMADURA A 31 DE NOVIEMBRE DE 2021					
ÁMBITO TERRITORIAL	MUNICIPIOS	POBLACIÓN[30]	SUPERFICIE[31] (km²)	Último trámite	DOE
Villuercas-Ibores-Jara	19	12.557	2.546,33	Aprobación inicial	Núm. 136 16/07/2019
Tentudía-Sierra Suroeste	19	49.291	2.865,79	Acuerdo de formulación	Núm. 120 24/06/2010
La Siberia	17	18.837	2.698,01	Aprobación inicial	Núm. 110 10/06/2015
La Campiña	21	29.773	2.699,01	Aprobación inicial	Núm. 71 11/04/2019
Valle del Ambroz, Tierras de Granadilla y Las Hurdes	29	22.009	1441,34	Aprobación inicial	Núm. 96 20/05/2016
Rivera de Fresnedosa-Valledel Alagón	27	36.310	1.425,20	Acuerdo de formulación	Núm. 120 24/06/2010
Tajo-Salor	15	25.577	2.176,14	Acuerdo de formulación	Núm. 25 6/02/2019
Sierra de San Pedro	9	21.426[32]	1.656,03	Acuerdo de formulación	Núm. 60 27/03/2019
TOTALES	156	215.780	17.507,85		
TOTAL EXTREMADURA	388	1.059.501	41.635		
% EXTREMADURA	40,21%	20,37%	42;05%		

FIG. 3/**. Planes territoriales en tramitación en Extremadura**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en la web de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio y del Instituto Nacional de Estadística, INE

[30] Datos del Instituto Nacional de Estadística a fecha 1 de enero de 2021.
[31] Datos del Registro de Entidades Locales. Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Datos actualizados a 1 de enero de 2020.
[32] De los nueve términos municipales que conforman el ámbito territorial del Plan Territorial de Sierra de San Pedro, ocho pertenecen a la provincia de Cáceres, mientras que uno, San Vicente de Alcántara, pertenece a la provincia de Badajoz.

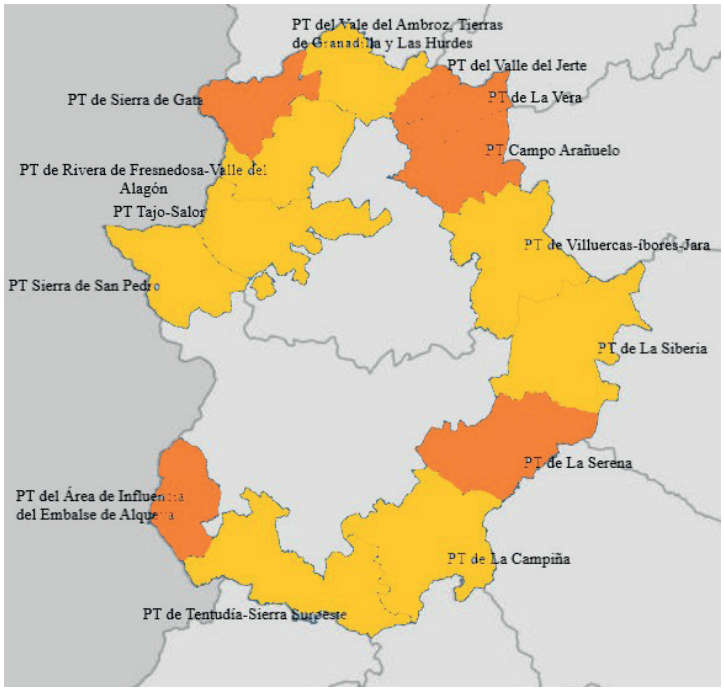


Fig. 4/ **Situación de los Planes Territoriales en Extremadura a fecha 31 de noviembre de 2021**

Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema de Información Territorial de Extremadura (SITEx), CONSEJERÍA DE AGRICULTURA, DESARROLLO RURAL, POBLACIÓN y TERRITORIO

Territoriales que por el momento se vienen elaborando y tramitando. La perspectiva conjunta de los instrumentos aprobados y los que serán aprobados en el corto/medio plazo, aproximan a la misma. En la Fig. 3 se recogen los principales datos de los Planes Territoriales en tramitación, atendiendo al conjunto de municipios que integra cada ámbito, la población y la superficie del total del ámbito. De igual forma, se incorpora el último trámite llevado a cabo en la tramitación del correspondiente Plan Territorial.

La Fig.4 es ilustrativa del estado que presenta la planificación territorial en el conjunto autonómico. En la misma se delimitan los catorce ámbitos territoriales que bien cuentan ya con un Plan Territorial aprobado (en color naranja oscuro), o que bien se encuentra en tramitación (en color naranja claro).

En términos generales, la situación que presentará la planificación territorial en Extremadura en un futuro próximo, cuando se culmine la tramitación y entren en vigor los instrumentos que por el momento se encuentran en tramitación, sumados a los ya vigentes, será bastante positiva. De los 388 municipios extremeños, 245 estarán bajo la cobertura de un Plan Territorial, lo que en términos porcentuales representa más del 63% de los términos municipales.

Contabilizado en términos de población, del total de 1.059.501 habitantes con que cuenta Extremadura, únicamente 354.389 personas habitarán en un municipio que se encuentra dotado de un instrumento de planificación territorial de escala subregional. En términos porcentuales, el 33.45% de la población extremeña.

Este dato parece encontrar su razón en que sólo las ciudades de Badajoz (150.610 habitantes), Cáceres (96.255 habitantes) y Mérida (59.424 habitantes), concentran la mayor parte de la población extremeña, un total de 306.289 habitantes, prácticamente la población de los 245 municipios que en un futuro próximo contarán con un Plan Territorial, 354.389 personas. Si a los datos de población de Badajoz, Cáceres y Mérida, se añade la población de otros de términos municipales como Plasencia (39.860 habitantes), Don Benito (37.275 habitantes), Almendralejo (33.741 habitantes) y Villanueva de la Serena (25.837 habitantes), el total asciende a 443.002 personas. Ninguno de estos municipios, que son los que concentran la mayor parte de la población extremeña, casi la mitad

del total autonómico, se encuentran, sin embargo, bajo la cobertura de Plan Territorial alguno. Ello parece explicar el bajo porcentaje que en términos de población cuentan con instrumento de planificación territorial en la escala subregional en Extremadura. Cuando tenga lugar la incorporación de los mismos a algún Plan Territorial, los datos en el rango de población pueden diferir sustancialmente.

En tercer y último lugar, si se toma como referente el criterio superficial, de los 41.635 km^2 con que cuenta la Comunidad Autónoma de Extremadura, más de la mitad de la misma se encontrará dotada a la culminación de la tramitación de los Planes Territoriales en marcha por alguno de estos instrumentos, esto es, 24.909,96 km^2, el 59,83% de la superficie extremeña.

5. Algunos apuntes sobre el avance de la política territorial en Extremadura

Extremadura avanza a buen ritmo en el desarrollo de su política en ordenación del territorio en los últimos años. No obstante, aún le queda un camino por recorrer para culminar, al menos, en su etapa planificadora la ordenación territorial en el ámbito autonómico.

Partiendo de los importantes referentes que constituyen la reciente aprobación de un nuevo cuerpo legal, el importante número de planes territoriales de escala subregional que viene tramitando, parece que un hito esencial es la culminación del instrumento de planificación territorial de ámbito regional: las Directrices de Ordenación Territorial. Otras cuestiones a las que parece adecuado atienda la Comunidad Autónoma de Extremadura es a la culminación de la tramitación de los Planes Territoriales que por el momento se encuentra en diferentes fases de elaboración o tramitación, así como la concreción y puesta en marcha de los instrumentos que doten el territorio que hasta el momento no se encuentra delimitado por ámbitos para la planificación territorial de escala subregional. De igual forma, parece fundamental que en paralelo a esta labora planificadora, Extremadura apueste por la gestión y seguimiento de los instrumentos aprobados, de manera que se mantengan planes actualizados y con capacidad de respuesta a las demandas del territorio, incluso, si fuera preciso, llevar a cabo la actualización de los que lo precisaran. Además, debe tenerse en cuenta que la inmensa mayoría de Planes Territoriales vigentes se elaboraron y tramitaron bajo la vigencia de la LSOTEX. Sobre el particular, siguiendo el Decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España, una de las premisas de la misma es "dotarse de un plan de implementación y gestión con la suficiente flexibilidad y capacidad de adaptación, que la haga perdurar en el tiempo" (Farinós, 2021b). Como ya apuntáramos, además de apostar por mecanismos propios en el instrumento de planificación territorial que posibiliten de manera efectiva el seguimiento y adecuado del mismo, es preciso, de igual forma, dotar a la ordenación territorial de una etapa propia destinada a su gestión, de forma que se consiga, como recoge el citado Decálogo "unificar, homogeneizar y desarrollar de manera precisa el conjunto de actuaciones que coherentemente ejecutadas, sean el medio para alcanzar el fin propuesto en la planificación territorial" (Rando, 2020).

Insistiendo en el importante avance de la política territorial extremeña, se apuntan a continuación algunas cuestiones, además de las ya indicadas, que parecen de interés para continuar con el impulso que se viene dando a las mismas y que son objeto de los epígrafes siguientes.

5.1. Aprobación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura

Las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOTEX) están llamadas a establecer la ordenación territorial del conjunto de la Comunidad Autónoma, definiendo los elementos de la organización y estructuración del territorio extremeño, además, entre sus objetivos se encuentra fijar el marco de referencia de los demás instrumentos de ordenación territorial. En este sentido, como ya se apuntaba, las DOTEX son el referente para los instrumentos de planificación territorial en general, pero muy particularmente para los Planes Territoriales, de ahí la necesidad imperiosa de su aprobación. No en vano, la propia LOTUSEX, le atribuye la concreción de aspectos que han de sustentar los propios Planes Territoriales. Sirva como ejemplo, el propio modelo territorial que las DOTEX están llamadas a definir y, en el que, junto al sistema de asentamientos, el relacional, el de equipamientos y servicios, o el sistema productivo y de explotación de los recursos naturales, también ha de delimitar los ámbitos del planeamiento territorial, esto es, conforme al tenor literal del artículo 17 de la LOTUSEX la "delimitación de los ámbitos del planeamiento territorial: división de la totalidad del territorio de la comunidad autónoma para su ordenación con Planes Territoriales". Aunque, como se ha tenido ocasión de analizar, existe un buen número de ámbitos delimitados, hasta en tanto no tenga lugar la aprobación de las DOT no se encontrará

culminada dicha delimitación de la totalidad del territorio extremeño, sin perjuicio, obviamente, de que las DOTEX se entiende tendrán en cuenta los ámbitos territoriales ya delimitados. Esta cuestión se confirma en el documento de Avance de las DOTEX que se encuentra publicado.

Junto a lo anterior, también son las DOTEX las encargadas de fijar los criterios que deben seguir los Planes Territoriales en diversas cuestiones, tales como: la localización de infraestructuras vertebradoras y de equipamientos y servicios de ámbito regional; el emplazamiento de acciones públicas de fomento del desarrollo; la utilización y explotación del agua, de los recursos agrícolas y de otros recursos naturales; la protección de los valores naturales y del patrimonio cultural y paisajístico; o la protección frente a riesgos naturales y tecnológicos.

Como se indicaba con anterioridad, es urgente y necesario que Extremadura se dote de las DOTEX para, en efecto, lograr una efectiva política territorial, cuestión que no ha pasado inadvertida, se indicaba como autores como Campesino (2011) destacaba este hecho como "incomprensible". Otros autores, como Jiménez (2017:287) se refieren a los intentos llevados a cabo por la Comunidad Autónoma, citando estudios previos incluso a la aprobación de la LSOTEX con la finalidad de realizar un diagnóstico preciso para su elaboración[33].

Pese a los antecedentes indicados, en sentido formal, el inicio de la elaboración de las DOTEX se remonta al año 2013[34] en que se acordó la formulación de las mismas. Hasta el momento, y conforme a la información publicada en la página web de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura[35], en el procedimiento de elaboración de las DOTEX, se ha llevado a cabo un documento de Avance de fecha 27 de julio de 2020 junto al Estudio Ambiental Estratégico, de idéntica fecha. Ambos se encuentran publicados en su integridad en la citada página web. De igual forma, y conforme a la información disponible en la página web, con carácter previo a la publicación del documento de Avance, tuvo lugar un importante procedimiento de participación ciudadana articulado como fase previa a la elaboración del mismo, a través de mesas de participación pública y mesas con la participación de grupos políticos de la Asamblea de Extremadura, que se remontan a principios del año 2015. De igual, forma dicho proceso de participación continúa abierto a toda la población, conforme se encuentra publicado en la página web, pudiéndose llevar a cabo bien mediante la presentación de sugerencias o participando a través de una encuesta.

Conforme al procedimiento formal de tramitación de las DOTEX, regulado en el artículo 19 de la LOTUSEX, tras la aprobación del Avance de las DOTEX, lo que tuvo lugar en julio de 2020, el mismo debía ser sometido a información pública, consultas sectoriales y acciones del proceso participativo, durante un periodo no inferior a dos meses. Indicar que mediante Anuncio de 28 de agosto[36] eran sometidas a dicho trámite de información pública, durante un periodo de tres meses. Los siguientes trámites, conforme al referido precepto, son la aprobación por la persona titular de la Consejería competente en ordenación del territorio del anteproyecto de las DOTEX, su posterior aprobación por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura del proyecto de DOTEX y su remisión a la Asamblea de Extremadura para su aprobación, ya que las DOTEX tienen rango legal. Por último, una vez publicadas en el DOE, las DOTEX serán eficaces jurídicamente. Todo ello, sin perjuicio, como establece el precepto de la ulterior aprobación, en desarrollo de las mismas, de las Directrices Complementarias de Ordenación Territorial, con rango reglamentario[37].

Importante destacar que la LOTUSEX, en su disposición transitoria decimocuarta dedicada a la

[33] De manera más precisa, el autor destaca "… los frutos del trabajo coordinado entre la Consejería de Vivienda, Urbanismo y Transporte y el Departamento de Geografía de la Universidad de Extremadura, materializados en el Estudio Territorial de Extremadura I (1992-1994) y el Estudio Territorial de Extremadura II (1995-1997), auténticos precedentes de las Hipótesis de Modelo Territorial de Extremadura (1999). Este último documento, elaborado por la entonces denominada Dirección General de Urbanismo, Arquitectura y Ordenación del Territorio, pretendió ser a su vez la base de las futuras DOT…" (Jiménez, 2017:287).

[34] Decreto 91/2013, de 4 de junio, por el que se acuerda la formulación de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura (DOE núm. 11, de 11/06/2013).

[35] http://sitex.gobex.es/SITEX/pages/dotex# (Consultado 15/12/2021).

[36] Anuncio de 28 de agosto de 2020 por el que se somete a información pública la aprobación del avance de las Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura, incluido el estudio ambiental estratégico (DOE núm. 172, de 3/09/2020).

[37] Es preciso matizar que conforme a la LOTUSEX y junto a las DOTEX en sentido propio, también se contemplan las Directrices Complementarias de Ordenación Territorial. Estas últimas, de conformidad con el artículo 18.2. de la LOTUSEX, están constituidos por el conjunto de determinaciones de aplicación directa, directrices o recomendaciones de desarrollo de las determinaciones de las DOTEX, pudiendo tener carácter general o limitarse a un área geográfica determinada o bien circunscribir su objeto a uno o varios aspectos concretos. De igual forma, en su artículo 18.4., se refiere a su contenido documental, indicando que se formalizarán en una propuesta de ordenación con rango reglamentario que contendrá las determinaciones que desarrolla, así como la documentación precisa para definir y justificar sus determinaciones, al menos, una Memoria informativa y justificativa.

"aprobación de los planes y directrices territoriales", establece un plazo máximo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la ley para la aprobación y publicación de las DOTEX. Por tanto, atendiendo a que la LOTUSEX, entró en vigor en junio de 2019, parece que la culminación de las DOTEX con su aprobación definitiva debe estar bien debiera tener lugar de manera muy próxima en el tiempo.

5.2. Culminación de la tramitación y aprobación de los Planes Territoriales: concreción de ámbitos territoriales no delimitados

Otro de los retos que tiene por delante Extremadura es, por un lado, culminar la elaboración/tramitación de los Planes Territoriales que se encuentran ya formulados, junto a aquellos llamados a dotar de planificación territorial subregional, el territorio extremeño que por el momento no se encuentra delimitado a tales efectos.

Son, conforme se ha indicado las DOTEX, las que han de cumplir tal función. En el documento de Avance de las DOTEX, si bien se plantea la cuestión y diferentes alternativas, no se contempla la delimitación concreta de ámbitos para la elaboración de Planes Territoriales en el territorio extremeño en el que aún no se han planteado los mismos.

Si bien con total coherencia y como era de esperar, sí apuesta por mantener los ámbitos subregionales ya concretados. De esta forma, en el documento de Avance, se precisan los ámbitos, así como los municipios que lo conforman, conforme al siguiente:



Planes Territoriales: 1- Ribera de Fresnedosa y Valle del Alagón, 2- Sierra de Gata, 3- Valle de Ambroz, Tierras de Granadilla y Hurdes, 4- Valle del Jerte, 5- La Vera, 6- Campo Arañuelo, 7- Villuercas Ibores, 8- Siberia, 9- La Serena, 10- La Campiña, 11- Tentudía y Sierra Suroeste, 12- Entorno del Embalse de Alqueva

Fig. 5/ **Planes Territoriales aprobados o en tramitación**

Fuente: Documento de avance de las directrices de Ordenación Territorial de Extremadura

Es preciso matizar, que si bien el documento de Avance de las DOTEX recoge 12 Planes Territoriales, como se indicaba con anterioridad, en la actualidad son ya 14 los que se encuentran en marcha (bien aprobados, bien en tramitación). A los previstos en la Fig.5, habría que añadir el Plan Territorial Sierra de San Pedro y el Plan Territorio Tajo-Salor, ambos formulados en el año 2019.

Con independencia de lo anterior, el reto extremeño ahora pasa por concretar los restantes ámbitos que habrán de planificarse a través de Planes Territoriales, lo que posibilitará a la Comunidad Autónoma culminar su proceso de planificación territorial, lo que bien vendrá dado por las DOTEX o, como ha sucedido hasta el momento, por ulteriores delimitaciones de ámbitos territoriales para desarrollar los correspondientes Planes Territoriales, como ha venido ocurriendo hasta el momento.

6. La sostenibilidad como paradigma de la ordenación territorial y urbanística en Extremadura

Extremadura avanza de manera destacable en su política territorial. Uno de los hitos más importantes, y necesario, fue la aprobación a finales del año 2018 de la LOTUSEX. En aquel entonces no sólo la cobertura legal venía dada por un cuerpo legal con casi dos décadas de vigencia y que ya no atendía a la realidad autonómica, sino que además Extremadura presentaba importantes problemas precisados de soluciones.

Ilustrativo, en este sentido, como en el marco del IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, celebrado en el año 2019, se exponían algunos de ellos:

> "Desapego de la ciudadanía y políticos hacia la normativa urbanística y territorial, falta de adecuación a la realidad, pero también un fuerte sentimiento individual; la LSOTEX: una Ley desarrollista que no distingue entre grandes y pequeños municipios: a los de menos tamaño se les penaliza por crecer (fuerte carga de viarios, dotaciones, cesiones); alta dispersión de municipios y despoblación: municipios con escasa dinámica de crecimiento; alto envejecimiento de la población, dependencia de los sistemas de transporte público" (Moreno de Acevedo, 2019, p. 1629).

Uno de los ejes centrales y transversales de la LOTUSEX es la sostenibilidad, como ya adelanta su propio título. En coherencia, como señala su exposición de motivos, con la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para todos en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) y la propia Agenda Urbana 2030 para el Desarrollo Sostenible, la Ley apuesta por lograr una de las metas previstas concretamente en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 11 "Ciudades y comunidades sostenibles", en concreto la relativa a "construir ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles". Para su consecución, la LOTUSEX incluye un conjunto de medidas a incorporar tanto en la planificación territorial como urbanística, medidas que se articulan a través de lo que la Ley denomina en su artículo 10, "criterios de ordenación sostenible".

En este sentido, es importante resaltar la coherencia de que la sostenibilidad se imbrique de manera conjunta en dos materias tan estrechamente relacionadas como lo son la ordenación territorial y el urbanismo, en coherencia con el propio Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU) que instituye el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. De hecho, la LOTUSEX, al enunciar los principios en que ha de basarse toda actuación relativa a la ordenación territorial y urbanística, en su artículo 2.1.a), señala "El desarrollo sostenible social, ambiental y económico de los municipios de Extremadura, con el objetivo último de mantener y mejorar la calidad de vida de sus habitantes".

Aquí es preciso destacar dos cuestiones. En primer lugar, la perspectiva conjunta con que la LOTUSEX se refiere a la ordenación territorial y urbanística, lo que sin duda se ve favorecido al regular ambas materias en un mismo cuerpo legal, coherente con el propio TRLSRU y con la coordinación que entre las mismas debe tener lugar. En segundo lugar, la triple perspectiva del desarrollo sostenible, tanto en su vertiente social, a menudo la que menos atención tiene, junto a la ambiental y la económica. En definitiva, todo un reto en el que inciden múltiples sectores, como con acierto señala Alonso (2018).

Los criterios de ordenación sostenible previstos en la LOTUSEX, se centran, como se señalaba, en seis aspectos concretos, desarrollados todos ellos en el artículo 10: sostenibilidad[38]; movilidad y accesibilidad; conservación del patrimonio cultural; eficiencia energética; perspectiva de género; participación.

Además, los propios instrumentos de planificación territorial deben incluir entre sus determinaciones criterios orientados al logro de la misma. A modo de ejemplo, uno de los instrumentos de ordenación territorial general previstos por la LOTUSEX, los Planes Territoriales, deben dar cumplimiento a dicha cuestión. De esta forma, cuando el artículo 21.3. enumera las determinaciones que deben conformarlo, señala, entre otras tantas, la evaluación de localización y sostenibilidad de un conjunto de servicios: movilidad y transporte público relacionado con la frecuencia y proximidad a las dotaciones y servicios públicos; infraestructuras urbanas e infraestructuras vertebradoras; dotaciones públicas y servicios supramunicipales; telecomunicaciones; gestión de residuos; análisis y diagnóstico del potencial de explotación de energías renovables. De igual forma, otra de las concretas determinaciones que debe incluir es la relativa a los "criterios, normas e indicadores de sostenibilidad a los que deberán ajustarse los instrumentos de ordenación urbanística de su ámbito. A tal efecto, justificará en base a una memoria específica los estándares de sostenibilidad definidos en su ámbito".

7. Conclusiones

Sostenibilidad y territorio, se instituyen en dos términos que cada vez con mayor imperancia deben ir unidos. Desde hace años, tanto desde el ámbito internacional como el europeo, se aboga de manera decidida por ello, sentando las bases y objetivos de cómo lograrlo. A nivel estatal, se toma el testigo y ya la Ley de Suelo del año 2007, incorpora lo que es todo un hito: el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible.

Ahora bien, son las Comunidades Autónomas las auténticas protagonistas para su logro, en tanto ostentan la competencia exclusiva en ordenación del territorio, al igual que sucede con el urbanismo. Como se ha indicado, todas incorporan el desarrollo sostenible en sus correspondientes marcos normativos, si bien, a efectos de hacerlo efectivo e imbricarlo en nuestros territorios, no parece suficiente con su incorporación como un principio u objetivo general más a alcanzar por las políticas territoriales, es preciso articular mecanismos, herramientas y criterios concretos que coadyuven a tal fin. Es preciso apostar por las políticas territoriales y, además, hacerlo desde una perspectiva actualizada y real de las necesidades territoriales y de las dinámicas que, cada vez con más fuerza, acaecen. Son muchas las cuestiones intrínsecas y en las que el papel que puede tener la ordenación del territorio hasta el momento parece no haber mostrado toda su eficacia. Cuestiones que, además se incrementan con el paso del tiempo, como ejemplo reciente la situación generada por la pandemia, destacable en este

[38] En relación con el criterio "sostenibilidad", el artículo 10.1. de la LOTUSEX, establece:
"Para dar cumplimiento a lo establecido en esta ley en lo relativo a sostenibilidad territorial, medio ambiente y cohesión social, los instrumentos de ordenación observarán los siguientes criterios:
1. Sostenibilidad:
a) El crecimiento urbano primará la compleción de las tramas urbanas incompletas y fomentará la regeneración y la rehabilitación urbanas frente a los procesos de generación de nueva urbanización o extensión de los núcleos.
b) Establecerán los medios para evitar, compensar o mitigar los impactos negativos por contaminación lumínica, atmosférica, por ruidos o residuos.
c) La ordenación urbana debe favorecer:
1.º La recuperación de los cauces naturales y sus zonas de protección, así como su integración respetuosa con el medio urbano.
2.º La depuración de las aguas residuales originadas en el núcleo urbano.
3.º La integración en el paisaje urbano de los elementos valiosos del paisaje natural y la vegetación.
d) Promoverán la calidad y funcionalidad de los espacios y dotaciones públicas, de forma que al establecer su localización se dé prioridad al criterio de proximidad a sus usuarios y al acceso con medios de movilidad sostenible.
e) Favorecerán la integración de toda suerte de usos compatibles en el medio urbano con el de vivienda para conseguir como resultado tramas donde prime la diversidad de usos, se aproximen los servicios a la población, se dé mayor cohesión e integración social y se generalicen las medidas de accesibilidad universal.
f) Los costes ambientales serán tenidos en cuenta en las evaluaciones económicas de las iniciativas de planificación.
g) Cuando ocupen zonas de servidumbre acústica de grandes infraestructuras de transporte, deben disponer apantallamientos de material vegetal vivo que reduzcan el ruido en el exterior de las áreas habitadas por debajo de los valores establecidos como límite de inmisión".

sentido aspectos, como señala el profesor Sanz (2020) como el reto demográfico o la situación del medio rural tras la COVID.

Con un escenario dispar en lo que aquí ocupa, lo cierto es que se observan, aunque por el momento lentos, avances en este sentido. Comunidades como Baleares con la inclusión de criterios limitativos al crecimiento a través de la planificación territorial; Cantabria con la incorporación del criterio de capacidad de acogida; Valencia mediante la definición de pautas racionales y sostenibles de ocupación del suelo; o más recientemente Andalucía, con la aprobación de la Ley 7/2021, de 3 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, son algunas de las Comunidades Autónomas que han apostado por ir un paso más allá en el logro de modelos territoriales sostenibles.

A las anteriores, y sin carácter exhaustivo, se suma la que es objeto del presente trabajo: Extremadura, con el acicate ya expuesto de haber sido capaz en relativamente poco tiempo de dar un impulso importante al desarrollo de su política territorial y cuyo hito viene dado en el año 2018, con la aprobación de la LOTUSEX y con ella la regulación de diferentes mecanismos a incorporar por los instrumentos de ordenación, desde los criterios de ordenación sostenible, a los indicadores y estándares de sostenibilidad o, de manera más precisa, los indicadores y estándares de sostenibilidad urbana.

El adecuado desarrollo de la ordenación del territorio precisa del referente marco normativo capaz de instrumentalizar mecanismos concretos para lograr territorios cohesionados, vertebrados, equitativos, en los que los modelos territoriales sostenibles sean el referente a seguir en el desarrollo y puesta en marcha de la ordenación del territorio. Y hacia este objetivo sería adecuado que las diferentes Comunidades Autónomas empezaran a mirar de manera decidida y articular las herramientas para hacerlos efectivos y reales, no parece suficiente ya con asumir la sostenibilidad en el marco de la ordenación territorial, como tampoco en el urbanismo, en meros principios o "declaración de intenciones", deben recogerse criterios y mecanismos concretos capaces de lograr modelos territoriales sostenibles.

8. Bibliografía

Alonso Ibáñez, M.R. (2018): *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado,* Valencia, España, Tirant Lo Blanch.

Campesino Fernández, A.J. (2011): Ordenación territorial de la Extremadura democrática. *Cuadernos Geográficos,* 47, 553-581.

De La Cruz Mera, Á. & Madurga Chornet, M.I. (2019): Los instrumentos de Ordenación del Territorio en España. Estudio comparado de la legislación y los instrumentos vigentes. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 51(199), 175-200. https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/76722/47032

Farinós Dasí, J. (2021a): Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 53(208), 583-594. https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.17.2

_____(coord.) (2021b): *Guía para una gobernanza efectiva del territorio. Un decálogo para la buena práctica de la ordenación del territorio en España*, Valencia, España, Universitat de Valencia. https://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/80482/9788491333999.pdf?sequence=1#%5B%7B%22num%22%3A134%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22Fit%22%7D%5D

_____& Peiró Sánchez-Manjavacas, E. (2020): *Marco legal y procedimental de la ordenación del territorio en España: diagnóstico y balance*, Pamplona, España, Aranzadi Thomson Reuters.

INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (2018): *España en mapas. Una síntesis geográfica*. J. Sancho Comíns (dir.) Serie Compendios del Atlas Nacional de España (ANE). Madrid, Centro Nacional de Información Geográfica http://www.ign.es/web/ign/portal/espana-en-mapas

Jiménez Barrado, V. (2017): La ordenación territorial de Extremadura en el ámbito de la EUROACE. *Polígonos. Revista de Geografía,* (29), 269-300. https://doi.org/10.18002/pol.v0i29.5209

LEY ORGÁNICA 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado* 49, de 26 febrero de 2002, 5580 a 5586. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1983-6190

LEY 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, 31, de 5 de febrero de 2002, 4440 a 4511. https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2001/12/14/15/dof/spa/pdf

LEY 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, 128, de 29 de mayo de 2007, 23266 a 23284. https://www.boe.es/eli/es/l/2007/05/28/8/dof/spa/pdf

LEY 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*, 35, de 9 de febrero de 2019, 12436 a 12570. https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2018/12/21/11/dof/spa/pdf

Lora-Tamayo Vallvé, M. (2006): *Derecho urbanístico y medio ambiente: hacia el desarrollo urbano sostenible*, Madrid, España, Dykinson.

Moreno de Acevedo Yagüe, E. (2019): La nueva Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura. En *Actas IX Congreso Internacional de Ordenación del Territorio: Planificación y gestión integrada como respuesta* (pp. 1602-1665).

Rando Burgos, E. (2019): *Legislación e instrumentos de la ordenación del territorio en España*, Madrid, España, Iustel.

____ (2020): *Régimen jurídico de la gestión territorial*, Valencia, España, Tirant lo Blanch.

REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, 261, de 31 de octubre de 2015, 103232-103290. https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2015/10/30/7/dof/spa/pdf

Sanz Larruga, J. (2020): Reto demográfico, cohesión territorial y medio rural tras el COVID-19. *Anuario de Gobierno Local*, (1), 91-107.

9. Listado de Acrónimos/Siglas

ATE	Agenda Territorial Europea
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución Española
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOT	Directrices de Ordenación Territorial
DOTEX	Directrices de Ordenación Territorial de Extremadura
EA	Estatuto de Autonomía
ETE	Estrategia Territorial Europea
LOTUSEX	Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura
LSOTEX	Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
SITEx	Sistema de Información Territorial de Extremadura
TRLSRU	Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana

Recensiones y reseñas de libros recibidos

Todos los libros reseñados están catalogados y disponibles para consulta en la Biblioteca General del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana:

https://wwwfomentogobes/WebOpacInternet/abnetclexe/



España fea: El caos urbano, el mayor fracaso de la democracia.

Andrés Rubio; Prólogo de Luis Feduchi. Editorial DEBATE; 2022 Edición impresa 15 x 23 cm; 440 pp; rústica 18,91 €. ISBN: 978-84-18619-23-6; EAN: ISBN: 9788418619236

¿Por qué la Constitución de 1978 no incluye la palabra «paisaje»? ¿Por qué no existe en España un Conservatorio del Litoral como el francés? ¿Por qué en 1967 había catalogados más de mil pueblos bonitos en España y ahora no quedan ni cien? ¿Por qué la democracia y su régimen de Comunidades Autónomas han sido gravemente dañinos para el paisaje y, en consecuencia, han arruinado de manera irreparable el imaginario colectivo?

La lectura del texto despeja cualquier duda y aclara que tildar a España de fea, lejos de ser una apreciación personal o un insulto, es la constatación de que el territorio que hoy aún reconocemos con ese nombre ha sido desde hace algo más de un siglo objeto de una acción sostenida, violenta y destructiva.

España fea es un estudio brillante de las barbaridades cometidas sobre el patrimonio español desde el final de la dictadura de Franco hasta la actualidad. Desgrana con rigor y sensibilidad los disparates llevados a cabo de las costas mediterráneas a las del norte, pasando por la «España vaciada» y el desastre urbanístico de Madrid, y analiza las causas que nos han conducido a esta catástrofe cultural sin precedentes. Revela la estrategia urdida por políticos y promotores ignorantes y corruptos, con el silencio cómplice de un gremio desmovilizado, el de la arquitectura, más la indiferencia y desconocimiento del mundo intelectual y los medios de comunicación. Pese a todo, el libro también analiza con detalle algunos ejemplos de trabajo bien hecho, enlazando con la mejor tradición europea, en ciudades como Barcelona o Santiago de Compostela, o en pueblos como Albarracín o Vejer de la Frontera.

Partiendo de numerosas entrevistas, y uniendo la crónica periodística, el libro de viajes y el ensayo político, Andrés Rubio presenta un texto de gran originalidad y lleno de matices. Analizando además los casos de Francia, Alemania e Italia, traslada un mensaje europeísta y progresista de defensa de

las mejores cualidades de lo público, propugnando la ordenación del territorio como arma indispensable para afirmar la democracia.

Índice de contenidos:

PRÓLOGO, por Luis Feduchi

PRIMERA PARTE: El escenario de la injusticia espacial; España, territorio de arquitectura basura; etc.

SEGUNDA PARTE: Los alemanes, nuevos viejos maestros; De Múnich a la Casa de las Conchas de Salamanca; etc.

TERCERA PARTE: Canarias, la maldición de las islas Afortunadas; ¿Por qué han ganado los enemigos de Lanzarote?; etc.

CUARTA PARTE: Luces y sombras en la transformación de Bilbao; El crítico que comparó el Guggenheim con Marilyn; etc.

QUINTA PARTE: Mijas, Garrovillas, Chinchón; El triste caso de Mojácar; etc.

- Notas
- Bibliografía
- Agradecimientos
- Créditos de las imágenes
- Índice onomástico
- Índice topográfico

Andrés Rubio es periodista. Dirigió durante casi dos décadas el suplemento de viajes de *El País*, *El Viajero*. Ha sido colaborador de las revistas *Bauwel* y *Architecture*, y fue cofundador de la galería de arte Mad is Mad, en Madrid.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



Diseminaciones: semillas para el pensamiento arquitectónico

Juhani Pallasmaa. Matteo Zambelli (ed.). Moisés Puente (trad.)

Editorial Gustavo Gili, S.L. 2022; 14 x 21,5 cm; 464 páginas; rústica; 31,90 €; ISBN/EAN: 978-84-252-3349-4

Juhani Pallasmaa es uno de los arquitectos y teóricos de la arquitectura de mayor influencia y reconocimiento internacional. Autor de numerosas publicaciones y ensayos, en esta compilación de extractos de su obra accedemos a sus teorías y conceptos clave sobre psicología, filosofía, artesanía y teoría arquitectónica y del arte.

Desde el *espacio vivido* y los *olores en la arquitectura*, pasando por la *hapticidad* y la *belleza biofílica*, hasta la *inteligencia atmosférica* y la *mano que piensa*, los conceptos reunidos en este diccionario nos dibujan un espléndido mapa teórico a través del que ahondar en uno de los pensamientos más relevantes de las últimas décadas.

La forma de este libro es el resultado de descomponer los ensayos de Pallasmaa en fragmentos, para proceder a un posterior ensamblaje de las piezas, organizándolas mediante la estructura más débil imaginable: el orden alfabético; así, los fragmentos se convirtieron en entradas. El orden alfabético ha modificado el relato de los ensayos de Pallasmaa desde una forma lineal hacia una rapsódica; esto es lo que cambió la percepción del autor en relación con sus propios escritos y lo que determinó una nueva perspectiva sobre ellos y, en consecuencia, un libro completamente

nuevo. Mediante el orden alfabético, se buscaba algo que no estuviera demasiado definido, algo desintegrado, un libro sin límites claros y rico en fracturas de significados que pudiera ser habitado por el lector/intérprete. Estas son las condiciones que pueden liberar al intérprete mientras lee y "usa" este libro.

Juhani Pallasmaa ha considerado que este libro es la casi enciclopedia de su pensamiento, una enciclopedia abierta, pues su investigación está en constante evolución, al tiempo que ha ido aumentando el número de entradas desde la primera aproximación a su pensamiento que supuso la publicación de la versión italiana *Lampi di pensiero* [*Destellos de pensamiento*].

Finalmente, y en palabras del editor Matteo Zambelli, este libro, que siempre ha considerado un texto abierto, requiere de la participación activa de los lectores, a quienes se invita amablemente a trazar sus propios caminos entre las líneas del texto para encontrar significados imprevistos y usos inesperados.

Índice de contenidos:

• Prólogo de Juhani Pallasmaa

• Entradas Alfabéticas A -V

• Epílogo de Matteo Zambelli

• Índice de nombres y materias

Juhani Pallasmaa (Hämeenlinna, 1936) es arquitecto y trabaja en Helsinki. Fue profesor de arquitectura en la Universidad Politécnica de Helsinki, director del Museo de Arquitectura de Finlandia y profesor invitado en diversas escuelas de arquitectura de todo el mundo. Autor de numerosos artículos sobre filosofía, psicología y teoría de la arquitectura y del arte, su libro *Los ojos de la piel* (2006) se ha convertido en un clásico de la teoría de la arquitectura y es de lectura obligatoria en diferentes escuelas de arquitectura de todo el mundo. Pallasmaa es también autor de *La mano que piensa* (2012), *La imagen corpórea* (2014), *Habitar* (2016), *Esencias* (2018) y *Animales arquitectos* (2020), todos ellos publicados por la Editorial Gustavo Gili.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



La ciudad que queremos/The city we want.

Fundación Arquitectura y Sociedad (Edits.); 1ª edición (enero 2022); 24x17 cm; 297 páginas; Español e inglés; Tapa blanda; 30 €; **ISBN**: 978-84-09-37469-4

La Fundación Arquitectura y Sociedad es una entidad privada sin ánimo de lucro, de carácter cultural y con proyección pública nacional e internacional. Con sedes permanentes en Pamplona y Madrid, surgió en 2008 de la iniciativa del arquitecto Francisco Mangado y de su interés por promocionar la arquitectura como un ámbito indisolublemente ligado a la vida en sociedad.

Desde su creación, una de las actividades más importantes de la Fundación ha sido la celebración de Congresos Internacionales de Arquitectura. Debido a la pandemia de la COVID-19 declarada en marzo de 2020, la Fundación tuvo que aplazar la celebración del VI Congreso Internacional de Arquitectura, que iba a tener lugar en junio de ese año. Finalmente, se pospuso al 8 al 10 de septiembre de 2021, celebrándose como evento presencial, pero también fue retransmitido en directo y de forma gratuita por canales digitales.

El VI Congreso Internacional, bajo el título “La ciudad que queremos / *The City We Want*”, estuvo dirigido por el arquitecto y sociólogo José María Ezquiaga, y mantuvo esa línea de investigación y debate sobre el fenómeno urbano, contando con la participación de figuras consolidadas del pensamiento y la práctica sobre la ciudad junto con representantes de las nuevas y de las futuras generaciones.

Como dijo Francisco Mangado *“la historia de la ciudad es la de una continua transformación orientada por la voluntad de superación, de ilusión y progreso”*. También esa idea de transformación permanente de las ciudades es, según José María Ezquiaga, lo que mejor caracteriza la condición urbana contemporánea. Una transformación que no es solo cuantitativa -pues desde 2014, por primera vez en la historia, la mayor parte de la población habita en ciudades- sino también cualitativa: con cambios en las formas de producción, organización del consumo y la movilidad del capital, las personas y los bienes, que también afectan al carácter de las ciudades.

El libro “La ciudad que queremos/*The city we want*” recoge las entrevistas realizadas a los 16 ponentes que participaron en la sexta edición del Congreso Internacional de Arquitectura de la Fundación en 2021. Las entrevistas fueron realizadas por un conjunto de relatores liderados por el periodista de El Mundo y patrono de la Fundación Luis Alemany; junto con él, Santiago de Molina, Sara de Giles, Enrique Parra, María Vaquero, Benjamín García Rosado y Lluis Amiguet.

La publicación recoge entrevistas a Anne Lacaton, Joan Clos, Mª Ángeles Durán, Dietmar Eberle, José María Ezquiaga, Miguel Anxo Fernández Lores, Rafael Fernández Valverde, Fabienne Hoelzel, Daniel Ibáñez, Pablo Martínez y Mar Santamaría, Mohan Munasinghe, Francesc Muñoz, Feniosky Peña Mora, Philipp Rode y Carlos Solchaga. Todas ellas complementan la ponencia que cada uno de los entrevistados impartió en Pamplona, ahondando en la profundidad de sus reflexiones y buscando un intercambio de experiencias y deseos que se traduzca en ideas y propuestas para un mejor futuro para todos.

Todas las entrevistas, además de las introducciones de Francisco Mangado y José María Ezquiaga, están disponibles en español e inglés.

Eduardo De Santiago Rodríguez
Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



Una mirada geográfica a la España rural

Fernando Molinero y Milagros Alario; Editorial REVIVES; 2022; 20 x 25 cm; 276 pp; ISBN: 978-84-09-41132-0; Puede descargarse gratuitamente en la plataforma de la editorial Revives, en formato PDF. Se distribuye con una licencia Creative Commons 4.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada.

Versión digital: http://revives.es/publicaciones/una-mirada-geografica-a-la-espana-rural-pdf-de-alta-calidad/

España vacía es una expresión generalizada para referirse a la España rural interior; olvidan quienes la utilizan que hay una España rural llena, densa, pletórica y creciente. Es evidente que el mundo rural español consta de dos partes muy distintas: la España interior —la del rural menguante—, y la España esencialmente periférica —la del rural creciente—. Ambas conforman la España rural. ¿Pero por qué hoy se habla casi exclusivamente de la España vacía? ¿Desde cuándo está vacía? ¿Cuándo estuvo llena y cuándo empezó a vaciarse? ¿Cómo era la España llena? ¿Afecta el vaciamiento solo a la gente o también a los asentamientos? ¿Se recuperará o perderá más población? Estos interrogantes nos conducen inexorablemente

al estudio de la población y de la sociedad rural y, sobre todo, al análisis del poblamiento rural, entendido como el modo de ocupación del territorio por el grupo humano que se asienta en él. El poblamiento, según la Real Academia Española (RAE), es la acción y el efecto de poblar. Para entender estos aspectos del presente es imprescindible acudir al pasado, como base y fundamento de la situación actual; y, dado que la España despoblada coincide con la España rural interior, delimitaremos, en primer lugar, el espacio rural español, tanto el creciente como el menguante, tanto en el presente como en el pasado, y estableceremos las diferencias con el espacio urbano, que acoge progresiva e imparablemente a un número y a una porción mayor de la población española.

El análisis de la población y del poblamiento rural y de sus condicionantes ambientales, de la incidencia del clima y del relieve sobre la ocupación del territorio, de las transformaciones socioespaciales recientes, de la dinámica rural y urbana a lo largo del último siglo y de sus consecuencias sobre la organización del espacio rural de España son temas de este trabajo. También aborda asuntos candentes como sus perspectivas, como la expansión de instalaciones consideradas contaminantes, como la pérdida de servicios, o como la incidencia de las políticas de desarrollo rural y las del reto demográfico sobre la sociedad y el espacio rural español.

Índice de contenidos:

Presentación

I. Introducción. España interior, España vacía y España rural.

II. Población y poblamiento rural de España.

III. Un paréntesis conceptual: mapas, fuentes, datos, índices y tasas para la caracterización del espacio rural.

IV. ¿La vuelta al pasado? De la España vaciada al desarrollo rural plurifuncional. La larga marcha hacia el cuarto paradigma de desarrollo.

V. El espacio rural como espacio ecológico. Atracción y rechazo.

VI. Las funciones del espacio rural: ¿de productor agrario a espacio residencial urbano y almacén de otras actividades?

VII. De las políticas de desarrollo rural al reto demográfico. El futuro de los espacios rurales de España.

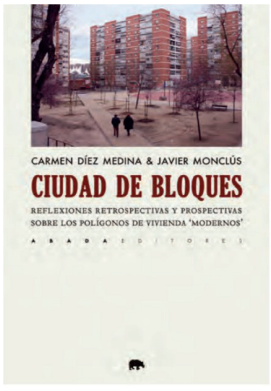
Consideraciones finales.

Referencias.

Fernando Molinero Hernando es profesor emérito de la Universidad de Valladolid. A lo largo de su vida académica ha llevado a cabo estudios de geografía agraria y rural a distintas escalas (comarcal, regional, nacional y mundial). Asimismo, ha cultivado la geografía regional, tanto en la docencia como en la investigación. Son obras clásicas suyas *Espacios y sociedades*. *Introducción a la Geografía Regional del Mundo* (1984, 1991 y 1998, junto con Ricardo Méndez) y *Los espacios rurales. Agricultura y Sociedad en el Mundo* (1991). Durante los últimos años se ha centrado en los paisajes agrarios y patrimoniales.

Milagros E. Alario Trigueros, Profesora Titular de Análisis Geográfico Regional en la Universidad de Valladolid, ha centrado su investigación en la geografía rural. Comenzó con la valoración de los resultados espaciales y sociales de las políticas de reforma estructural de la actividad agraria, fruto de lo cual fue su memoria de licenciatura sobre *La colonización de la Laguna de la Nava*, su tesis doctoral sobre *Significado espacial y socioeconómico de la Concentración Parcelaria en Castilla y León*, el libro *Atlas de los Regadíos de Castilla y León*, así como otros artículos y comunicaciones a congresos.

Subdirección General de Políticas Urbanas
MITMA



Ciudad de bloques. Reflexiones retrospectivas y prospectivas sobre los polígonos de vivienda 'modernos'

Carmen Díez Medina y Javier Monclús

Abada Editores, colección Lecturas de Urbanismo, Madrid, 2020. 404 p. Tapa blanda. 22 €

Idioma: español

ISBN: 978-84-17301-39-2

Desde hace unas décadas se han generalizado las intervenciones sobre los barrios de vivienda social masiva de las décadas de los cincuenta, sesenta y setenta, en muchos casos por el deterioro de su edificación, urbanización y equipamientos y en no menos casos por los problemas de integración económica y social de sus habitantes.

Ciudad de Bloques, de los profesores Carmen Diez Medina (Composición Arquitectónica) y Javier Monclús (Urbanismo) de la Universidad de Zaragoza es una espléndida reflexión que intenta clarificar el carácter de dichos barrios en Europa y poner las bases para mejorar su regeneración.

El libro, que consta de 15 capítulos, recoge la extraordinariamente rigurosa investigación llevada a cabo por los autores (y puntualmente por algunas otras personas de su equipo de investigación) entre los años 2014 y 2018, reelaborando en castellano artículos y comunicaciones en congresos (mayoritariamente en inglés) de los autores.

La publicación está diseñada con sumo detalle. Incluye un capítulo introductorio que explica el origen de cada texto y argumenta la pertinencia de agruparlos en un libro. Además, cada capítulo está precedido de una breve introducción y síntesis que enfatiza su origen y sus puntos clave. Denota un muy buen manejo de la bibliografía y de los autores dedicados al urbanismo desde finales del XIX y principios del XX hasta nuestros días. Las referencias bibliográficas, muy acertadas, son sin duda uno de los valores de esta publicación. Se incluye también un gran número de imágenes, particularmente en el capítulo 9, en el que este doble lenguaje (texto e imágenes) se coordina magníficamente.

Los autores se preguntan si son'modernos'estos conjuntos de vivienda masiva que proliferaron en las ciudades europeas durante las décadas de las de los sesenta y setenta o si se trata más bien de una forma urbana resultante de estrategias y condiciones de producción de vivienda masiva en un periodo de extraordinario crecimiento urbano. Su hipótesis es que fue un proceso complejo, en el que se superpusieron las condiciones históricas específicas y los principios urbanísticos modernos.

Los autores pretenden huir de la generalización excesiva y de las visiones estrictamente locales e intentan descubrir similitudes y especificidades entre dichos conjuntos de vivienda de las ciudades nórdicas, holandesas, alemanas, italianas, francesas y españolas, comparando 64 barrios tanto de la ex Europa del Este como de la del Oeste, del Norte y del Sur (aproximadamente la mitad españoles), estudiando cómo las distintas tradiciones absorbieron los principios del urbanismo de los CIAM. Durante los 5 años de su investigación los autores van elaborando una excelente metodología de análisis y evaluación que les permite llegar a conclusiones de gran relevancia para la regeneración urbana y para aclarar cuál es la responsabilidad de los planteamientos del urbanismo funcionalista moderno ante la situación comprometida en la que se encuentra en la actualidad un gran número de estos conjuntos residenciales. El análisis pretende ser representativo del'urbanismo real, frente a otras investigaciones que se han centrado en estudiar solamente aquellos conjuntos destacables por su calidad arquitectónica, y elaborar unos indicadores que ayuden a evaluar su calidad urbana.

En distintos momentos del libro, los autores destacan dos aspectos que parecen cruciales en la investigación. Se han preguntado hasta qué punto siguen estando vigentes las críticas que estos conjuntos suscitaron a partir de los años sesenta (Jane Jacobs, Lewis Mumford, Wolf Jobst Siedler, John Turner, Christopher Alexander, Kevin Lynch, Alexander Mitscherlich, Aldo Rossi, etc.), o si todavía es posible vislumbrar en esos conjuntos ciertos valores urbanos frente a otras formas de crecimiento gradual que caracterizan las periferias de la época. Además, sobrevuela siempre la preocupación por la regeneración urbana.

El trabajo de investigación ha servido para alimentar la actividad docente en el Máster de Arquitectura de la Universidad de Zaragoza y viceversa, la docencia ha contribuido al debate de la investigación.

Índice de contenidos:

Capítulo 1 Urbanismo Funcionalista y "Otros Urbanismos"

Capítulo 2 Sobre el concepto de urbanidad en la ciudad moderna

Capítulo 3 Emergencia, Obsolescencia y Regeneración de Conjuntos Modernos de Vivienda Masiva en Europa

Capítulo 4 El Legado del Movimiento Moderno

Capítulo 5. Consideraciones sobre Espacios Libres, Intermedios y Colectivos en los Conjuntos Residenciales Modernos

Capítulo 6 Urbanisme, Urbanistica, Urbanismo. Urbanismo Latinoeuropeo

Capítulo 7. Entre los CIAM y el Urbanismo Organicista en España

Capítulo 8. Urbanismo e Ideología: Neorrealismo y Poblados

Capítulo 9. Declinaciones Latinas de una Modernidad Europea

Capítulo 10. Superbloques, Unidades Vecinales e Islas Residenciales como Fragmentos de una Ciudad Collage

Capítulo 11. Visiones, Paradigmas y Estrategias de Regeneración Urbana

Capítulo 12. Proyectos Urbanos Estratégicos y Recuperación de Espacios Públicos

Capítulos 13 Urbanismo CIAM revisitado. Sobre la calidad de los polígonos de vivienda y 14. Cincuenta Años Después: Indicadores de Obsolescencia Urbanística en Polígonos De Vivienda

Capítulo 15 Docencia e Investigación: Exploraciones Teórico-Proyectuales en torno a la Regeneración Urbana

Si bien algunos comentarios sobre el contexto del libro aparecen reiterados en la introducción de cada capítulo, al ser una reunión de textos elaborados separadamente, en su conjunto esta publicación es de un gran valor, y haber decidido reunir dichos textos ha sido un gran acierto. Sin duda, este volumen será una referencia obligada en el futuro para los estudiosos del tema.

¡¡¡Larga vida para este libro!!!

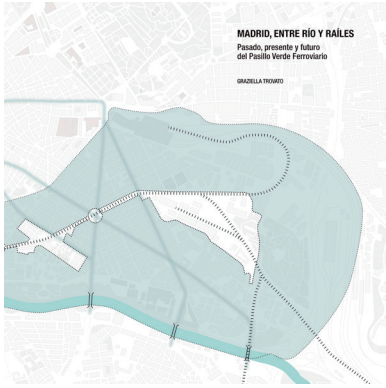
Semblanza de los autores:

Javier Monclús (Zaragoza, 1951) es profesor emérito y Catedrático de Urbanismo en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura de la Universidad de Zaragoza. Con anterioridad fue profesor de urbanismo en la UPC, Barcelona (1980-2005); director del Plan de Acompañamiento en Zaragoza Expo 2008 (2005-2009) y consultor en planes y proyectos urbanísticos. Director de la revista *ZARCH.* Miembro del consejo editorial de *Planning Perspectives*. Presidente de ISUF-H. Ha publicado numerosos trabajos sobre las teorías e historia del urbanismo, proyectos urbanos y urbanismo paisajístico. Coeditor del monográfico CyTET Forma urbana y desarrollo sostenible (2022). https://orcid.org/0000-0002-1950-3084

Carmen Díez Medina (Madrid, 1962) es catedrática de Composición Arquitectónica en la Escuela de Ingeniería y Arquitectura (EINA) de la Universidad de Zaragoza. Doctora por la Universidad Politécnica de Viena (1997). Arquitecta por la UPM (ETSAM, 1988). Estancias investigadoras en: Politecnico di Milano, ETH Zürich y Technische Universität Wien. Como arquitecta, ha colaborado en los estudios de Rafael Moneo en Madrid (1996-2001) y de Nigst, Hubmann&Vass en Viena (1989-95). https://orcid.org/0000-0002-3145-377X

Ambos autores han coeditado *Urban Visions. From Planning Culture to Landscape Urbanism*, Springer, 2018 (edición española en Abada, 2017).

José María de Ureña y José María Coronado
Universidad de Castilla La Mancha



Madrid, entre río y raíles. Pasado, presente y futuro del Pasillo Verde Ferroviario

Graziella Trovato. Ediciones Lampreave 2022; 24x24 cm; 484 pp.; rústica; 25,00 €; ISBN: 978-84-09-37049-8.

En 1989 se inician, bajo el nombre de operación Pasillo Verde Ferroviario, los trabajos para el soterramiento del ferrocarril de contorno de Madrid, la línea ferroviaria que conectaba las estaciones de Príncipe Pío y Atocha recorriendo la sección sur del Ensanche de Madrid. La finalización de estas obras en 1996 supuso entregar a la ciudad un área de ocho kilómetros de extensión de parques y otros espacios públicos, cuyo origen e incluso existencia desconocen buena parte de los madrileños. En 2022, Graziella Trovato publica el libro *Madrid, entre río y raíles. Pasado, presente y futuro*

del Pasillo Verde Ferroviario —recogiendo los resultados del proyecto de investigación TRAHERE-TRAin HEritage REuse— en el que a través de textos, imágenes y planimetrías nos sumerge, desde un enfoque crítico y con ideas de futuro, en la compleja historia que configura esta área de Madrid.

Trovato toma el ámbito del Pasillo Verde Ferroviario como el área entorno a la cual se desarrolla la investigación. Sin embargo, como herramienta para entender el alcance de la operación, no se ciñe ni en el espacio ni en el tiempo, al puro eje marcado por la línea ferroviaria. Como se define en el propio libro, nos embarca en un "viaje espacio-temporal" a lo largo de los siglos y de un área de influencia más amplia delimitada por la investigación. La innovadora y pertinente metodología empleada permite en este caso a la autora realizar multitud de lecturas superpuestas sobre el caso de estudio, dando lugar a una visión más compleja y completa del fenómeno estudiado y una base sólida para elaborar propuestas de futuro. De esta manera, aplicando una aproximación multiescalar —con viajes de ida y vuelta desde el objeto arquitectónico hasta su inserción en la ciudad y su relación con el entorno construido— y multidisciplinar —con enfoques desde puntos de vista arquitectónicos, urbanísticos, históricos, paisajísticos, sociales o botánicos entre otros— se realiza una lectura crítica del entorno que aporta un enorme valor no solo como investigación histórica, sino como herramienta de trabajo en sí misma.

Esta propuesta da lugar a un libro estructurado en seis bloques. En el primero Trovato expone el caso de estudio, su estado actual y los objetivos de la investigación y la publicación. Esta introducción da paso a los tres siguientes bloques en los que presenta ese "pasado, presente y futuro" del ámbito de estudio. En primer lugar, nos embarca en un recorrido histórico en el que, partiendo del siglo XVII hasta mediados de la década de los ochenta del siglo XX, textos, fotografías —históricas y actuales— y cartografías delicadamente desmenuzadas se funden en un estimulante y ameno viaje por las transformaciones, usos y reúsos del patrimonio del ámbito. Tras ello, nos introduce en el proceso de ejecución de las obras de la operación urbanística del Pasillo Verde Ferroviario, desde su gestación hasta el resultado final, atendiendo tanto a la globalidad de la obra como a los detalles particulares. Como parte final de estos tres bloques y como resultado del pormenorizado análisis previo, la autora realiza junto con Luis Moya una propuesta de futuro a través de una red de corredores verdes que permita trabar el ámbito como conjunto, con otras áreas y ejes estructurantes de Madrid, físicamente cercanos, pero conceptualmente desconectados, permitiendo así disolver las barreras tangibles e intangibles que todavía existen entre las zonas norte y sur de la ciudad. Tras ello, y como complemento al caso madrileño, el quinto bloque presenta a través de textos de colaboradores casos de reúso del patrimonio ferroviario a nivel internacional. En el sexto bloque nos ofrece de nuevo un viaje, en este caso en un sentido prácticamente literal, a través de un atlas de fotografías históricas y actuales que complementan las incluidas anteriormente y un inventario del patrimonio construido y natural del entorno, con el que cierra esta aportación.

El recorrido propuesto por Trovato a través del libro alcanza ampliamente su objetivo al sumergir al lector de una manera natural y sugerente en la compleja lectura de este espacio compuesta por multitud de capas superpuestas. Las reflexiones y las aportaciones del libro dan como resultado una contribución mayúscula al conocimiento, interpretación y difusión de este espacio de la ciudad, convirtiéndose en un documento imprescindible para futuras investigaciones en el ámbito y base fundamental para los próximos desarrollos urbanísticos; así como para cualquier persona interesada en descubrir y profundizar sobre esta zona y este patrimonio, desafortunadamente olvidado, de la ciudad de Madrid.

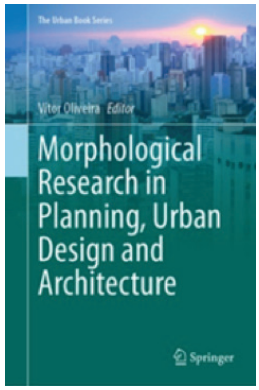
Índice de contenidos:

- Presentación por Fernando DE TERÁN
- Prefacios por José María EZQUIAGA y Fernando VELA COSSÍO
- Introducción
- Antecedentes. Auge y declive del tejido industrial en la línea de contorno. Un viaje a través de la cartografía histórica, los archivos y fuentes documentales
- El pasillo verde ferroviario. El proyecto, las obras
- Perspectivas de futuro
- Reúso del patrimonio ferroviario. Una comparativa internacional
- Madrid, entre río y raíles. Atlas de patrimonio construido y natural
- Postfacios por Joaquín IBÁÑEZ y Linarejos CRUZ

Graziella TROVATO es Doctora Arquitecta y Máster en Patrimonio Arquitectónico y Urbano. Es profesora del departamento de Composición Arquitectónica de la ETSAM - Universidad Politécnica de

Madrid. Es autora, entre otros, del libro *Des-velos: autonomía de la envolvente en la arquitectura contemporánea* (Akal, Madrid, 2007). Ha sido comisaria de la exposición *Architetti italiani in Spagna oggi* con el Instituto Cervantes de Roma y AIAC (Asociación italiana de arquitectura y crítica). Ha colaborado en varias obras colectivas como *Ciudades posibles* (Lengua de Trapo, Madrid, 2003) y *Torre de Cristal* (Turner, 2010). Desde 1998 desarrolla actividad profesional con Luis Moya, catedrático de la ETSAM, con el que ha llevado a cabo proyectos de diversa escala como el Plan Insular de Fuerteventura (Canarias), el Parque Valdebernardo de Madrid o la Catalogación de la Arquitectura Contemporánea, Industrial y Comercial para la revisión del Plan General de Madrid (2014-2015).

Isabel Rodríguez De La Rosa
Grupo de Investigación Paisaje Cultural
E.T.S. de Arquitectura. Universidad Politécnica de Madrid



MORPHOLOGICAL RESEARCH IN PLANNING, URBAN DESIGN AND ARCHITECTURE: Vítor Oliveira (Edit); Springer International Publishing, CHAM; 2021; 16 x 24 cm; XXIII, 247 pp.; 126 imágenes; 117,69€ (eBook) 145,59€ (tapa dura); ISBN 978-3-030-66459-6; DOI 10.1007/978-3-030-66460-2

El planeamiento, el diseño urbano y la arquitectura son disciplinas orientadas a la práctica con un impacto significativo en los diferentes elementos que componen la forma urbana. Sin embargo, todavía hoy existe cierta distancia entre estas disciplinas y la investigación científica enfocada al estudio de la forma física de las ciudades, la morfología urbana.

El libro editado por Vítor Oliveira aborda este tema, recopilando un conjunto de experiencias en las que la práctica ha estado estrechamente vinculada a la teoría. Además, tal como anuncia Michael Barke en el prefacio, contribuye al establecimiento de un necesario estado de la cuestión que representa la culminación de dos décadas de trabajo orientado a cerrar la brecha entre la investigación y la práctica. Una brecha que, como explica Oliveira en el primer capítulo, no es exclusiva de la morfología urbana, sino que es común a muchas de las ciencias sociales. Al mismo tiempo que se presenta la contribución a este debate de cada capítulo, quedan reflejados los principales desafíos, fortalezas, dificultades y amenazas de esta relación, haciendo hincapié en el papel fundamental que posee la figura del "investigador-practicante".

Los ejemplos que conforman los diez capítulos centrales del libro se estructuran en tres partes, que se corresponden con cada una de las prácticas profesionales. La amplia diversidad de estos casos, no solo disciplinar o escalar, sino geográfica, contextual y metodológica, pone de manifiesto el potencial de esta vinculación entre la investigación y la práctica. Los proyectos son explicados por sus autores, todos ellos "investigadores-practicantes", siguiendo una misma estructura: una primera parte más teórica, donde exponen su aproximación morfológica al proceso de transformación o conservación del paisaje urbano; y una segunda en la que muestran cómo esos principios o metodologías han influido en el diseño presentado, acerca del que, en algunos casos, se realiza una evaluación crítica. Este amplio abanico de ejemplos demuestra también que la vinculación entre la morfología urbana y las disciplinas que trabajan sobre el paisaje urbano no implica una solución cerrada, sino que posibilita un análisis sistemático, riguroso y preciso del entorno construido, de sus procesos de formación y de las necesidades, capaz de sugerir un diagnóstico y una serie de recomendaciones para la prescripción y el diseño.

Si bien cada capítulo en sí mismo supone un aprendizaje, la aportación real de este trabajo se revela cuando se aborda en su totalidad. Solo así se desvela la ya mencionada gran diversidad que conforman los diferentes casos cuidadosamente seleccionados, además de las diferentes relaciones que subyacen entre los mismos y

que traspasan los límites de las disciplinas, las escalas de actuación y los contextos geográficos. Oliveira sintetiza de forma esclarecedora en las conclusiones todos estos conceptos y argumentos implícitos en los diferentes capítulos, estableciendo paralelismos y diferencias entre ellos e incidiendo en puntos clave del debate: la tensión entre conservación y transformación; la comprensión del entorno construido y de la intervención en el mismo como parte de un proceso; las diferentes aproximaciones de la morfología urbana y la posibilidad de utilizarlas individualmente o de forma combinada; el papel fundamental del "investigador-practicante"; la importancia de los agentes que participan en el proyecto y en su implementación; y la relevancia de la evaluación como parte del proceso práctico y como aprendizaje que revierte en la propia investigación.

Por todo ello, podría decirse que este libro no solo resulta de interés para los estudiosos de la forma urbana (urbanistas, geógrafos, arquitectos, …), sino también para los agentes que participan en el proceso de transformación del entorno construido. Revelar a todos ellos las posibilidades que se abren al acercar los mundos de la teoría y la práctica es un reto que se aborda en esta publicación de una forma clara, amplia y diversa. Una oportunidad para cambiar la relación que existe entre ellas en el mundo profesional.

Índice de contenidos

Foreword_ Michael Barke

1. The Relation Between Research and Practice_ Vítor Oliveira

Part I Urban Morphology and Planning

2. Conzenian Research in Practice_ J. W. R. Whitehand

3. Conservation and (Sub)Urban Form: Reviewing Policy in Stratford Upon Avon, 2004–2019_ Peter J. Larkham and Nick Morton

Part II Urban Morphology and Urban Design

4. Towards an Eclectic Urban Morphology_ Ivor Samuels

5. Is There a Normative Science of the Built Environment?_ Karl Kropf

Part III Urban Morphology and Architecture

6. Morphology and Typology: A Village as a Cultural and Environmental Process_ Wowo Ding

7. The Terni Cemetery—Considerations on the Relationship Between Reading and Design_ Giuseppe Strappa

8. Rigour and Respect for the Urban Context_ Matteo Ieva

9. Contemporary Architectural Projects as Interpretation of Urban and Social Contexts_ Gianpiero Moretti

10. On a Morphologically-Based Method for Architectural Practice: The Lindo Vale House_ Vítor Oliveira and Cláudia Monteiro

11. Atrium-House: An Exercise in Self-Analysis_ Frederico de Holanda

12. Morphological Research in Practice_ Vítor Oliveira

Vítor Oliveira es arquitecto por la Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto y Doctor en Planeamiento e Ingeniería Civil por la Faculdade de Engenharia, donde desarrolla su labor investigadora que combina con la docente en la Universidade Lusófona. Oliveira es, además, Secretario General del *International Seminar on Urban Form* (ISUF) y Presidente de la red Lusófona de esta asociación, *Portuguese-language Network of Urban Morphology* (PNUM). Fue Editor fundador de la *Revista de Morfologia Urbana* de esta red, es Editor Asociado de la revista *Urban Morphology* y Editor Asesor de *The Urban Book Series* de la editorial Springer. En 2016 publicó *Urban Morphology*, un trabajo que aspiraba a convertirse en un manual de morfología urbana y en el que quedaba patente su pasión por las ciudades. Ese libro fue el inicio de una serie de publicaciones que este volumen complementa, enriqueciendo una amplia investigación en el campo de la morfología urbana, su docencia y la relación entre la teoría y la práctica que impulsó en 2012 el *ISUF Task Force on Research and Practice*.

Isabel Ezquerra
Universidad de Zaragoza

DIRECTRICES PARA AUTORES

CyTET CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES

(versión 09/2022)

Normas comunes para la presentación de originales en todas las Secciones abiertas a envíos:

1. **Carácter original e inédito:** Los trabajos serán necesariamente originales e inéditos en ninguna otra publicación ni lengua. La presentación del manuscrito original a CyTET implica el compromiso ético formal por parte del autor de no haberlo enviado antes o simultáneamente a ningún otro editor para su publicación. Una vez acusada puntualmente su recepción por la Revista y antes de notificar el resultado del arbitraje de su evaluación científica tampoco podrá ser remitido a otros editores, salvo que el autor solicite por escrito retirarlo sin esperar el resultado de la evaluación. Otro proceder anómalo por parte del autor será éticamente reprobado en los círculos editoriales.
2. **Envíos:** Los trabajos, cumpliendo el resto de las normas comunes y las normas particulares de la sección correspondiente, se enviarán en soporte informático, garantizando el anonimato de manera que no puedan identificarse los autores, para poder realizar una evaluación ciega. Todos los envíos incluirán el texto original completo con las Figuras incorporadas en el mismo, como se indica abajo, y además se enviarán aparte las imágenes y tablas de Excel en archivos separados.

   En todo caso, los artículos se enviarán a través del procedimiento de *Envíos En Línea* en la página web de la revista: https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions

   El contacto para posibles dudas en el proceso de envío es: cytet@mitma.es
3. **Extensión de los trabajos, título, estructura, etc.:** Cada sección de la Revista tiene sus propias normas, que se desarrollan más adelante.
4. **Notas a pie de página:** Irán numeradas correlativamente por todo el texto; serán publicadas siempre al pie de la página en letra Arial cuerpo 6. Las notas al pie contendrán exclusivamente comentarios ad hoc, nunca se utilizarán sólo para citar referencias bibliográficas, las cuales deben ir siempre en el texto (ver punto 6) y recopiladas al final (ver punto 7).
5. **Abreviaturas:** Se incluirá un listado de acrónimos o siglas (organismos, revistas, etc.) al final del texto, detrás de la bibliografía. La primera vez que aparezca en el texto, se escribirá primero el nombre completo, seguido (entre paréntesis) por el acrónimo o sigla. En la segunda y sucesivas apariciones, irá ya sólo el acrónimo o sigla.
6. **Inserción de citas en el texto** (textuales o referencias bibliográficas): Deberán insertarse *en el propio texto* entre comillas letra Arial cuerpo 9, y entre paréntesis, con un solo apellido en Versalitas, remitiendo a la bibliografía final. Por ejemplo*:* «cita textual» (Pérez, 1985).
7. **Normas sobre bibliografía citada:** Al final del texto se incluirá un listado de «Bibliografía citada», en orden alfabético de apellidos (siempre en Versalitas). Este listado solamente incluirá las obras citadas en el texto. Las normas para confeccionarlo serán las Normas APA (https://www.apastyle.org/manual/), accesibles en castellano en: http://normasapa.com/.

   A modo de ejemplo, se incluyen algunos de los casos más comunes:

   Referencias de citas en libros:

   Apellidos, Iniciales nombre autor, (Año): *Título del Libro en cursiva*, Ciudad, País, Editorial.

   Ascher, F. (2001): *Les nouveaux principes de l´urbanisme*, París, Francia, Éditions de l´Aube.

   Referencias de capítulos de libros (y ejemplo con dos autores):

   Apellidos, A. A., & Apellidos, B. B. (Año). Título del capítulo o la entrada. En X. X. Apellidos (Eds. ó Coord.): *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad, País: Editorial

Jiménez, E. & Donat, C. (2018): "El estudio de la segregación urbana: estrategia metodológica". En I. Blanco & O. Nel·lo (Eds.), *Barrios y crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña* (pp. 56-89), València, Ed. Tirant lo Blanch.

Referencias de artículos en revistas:

Apellidos, A. A. (Fecha): Título del artículo. *Nombre de la revista. Volumen* (Número), pp-pp.

Ureña, J. M. & Pillet F. & Marmolejo C. (2013): Policentrismo en los espacios urbanos. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, Volumen XLVI,* nº 176: pp: 249-266.

Referencias de artículos en revistas electrónicas:

Ben-Elia, E. & Alexander, B. & Hubers, C. & Ettema, D. (2014): Activity fragmentation, ICT and travel: An exploratory Path Analysis of spatiotemporal interrelationships. *Transportation Research Part A: Policy and Practice, 68,* 56-74. doi:10.1016/j.tra.2014.03.016

Referencias legislación:

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado, 295,* de 10 de diciembre de 2013, 97858 a 97921. http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf

Cuando las referencias de cada autor(es) sean varias se ordenarán cronológicamente, y las del mismo año se ordenarán añadiéndoles una letra [(1996a; 1996b; etc.)].

Los segundos y siguientes coautores irán siempre precedidos del signo & (*et* latino) para diferenciar los apellidos compuestos [Ramón y Cajal], por ejemplo: Ben-Elia, E. & Alexander, B. & Hubers, C. & Ettema, D.

8. **Figuras, imágenes, ilustraciones, tablas y gráficos:** (1) Las imágenes, planos, gráficos, tablas, cuadros, fotos, etc., se identificarán todos ellos por igual, incluidas tablas y gráficos, con el nombre convencional de *Figura* poniendo en su título la abreviatura Fig. xx. en versalitas. (2) Los textos enviados incluirán las figuras que correspondan en el lugar aproximado donde el autor considere. La edición final puede implicar la necesidad de modificar ligeramente el lugar de colocación. (3) Irán correlativamente numeradas por su orden de aparición y convenientemente referenciadas en su contexto mediante la indicación (Fig. xx). (4) Se indicará siempre su procedencia o fuente de referencia de autor y, en caso de comportar reproducción de gráficos ajenos, deberán contar con la pertinente autorización respectiva de la editorial y autor. El autor, al presentar el artículo para evaluación a CyTET, se hace responsable de tener las autorizaciones y permisos necesarios para publicar las ilustraciones que el artículo incluya. (5) Además de incluirse en el propio texto (puede ser en menor calidad), los envíos de originales deben incluir en archivos independientes aparte las imágenes en alta calidad y las tablas. Por cada Figura se enviará un archivo independiente, nombrado con el mismo número de la Figura que aparece en el texto (por ejemplo, Figura 1.jpg, Figura 2.xls, etc.).

9. **Número máximo y formato para enviar las figuras:** Las figuras serán máximo 10.

   Las tablas sólo de texto pueden ir insertadas como tablas de texto en el propio documento, pero deben enviarse también en archivo aparte para facilitar su maquetación.

   Las tablas numéricas deben enviarse en un archivo Excel, Open Office o similar, al igual que los gráficos elaborados con estos programas, para poder ser maquetados.

   Las fotografías, planos e imágenes deben enviarse cada una en un archivo independiente; su calidad debe ser como mínimo de 300 ppp (píxeles por pulgada), aceptándose sólo formatos JPG o TIFF. Los gráficos o dibujos sólo de línea se presentarán en archivos vectoriales (EPS o PDF vectorial). Por limitaciones técnicas, la editorial se reserva el derecho de seleccionar la calidad, cantidad y formato de las ilustraciones publicables.

10. **Datos personales:** Cuando el o los autores reciban la notificación de haberse decidido la publicación de su artículo, deberán enviar la Ficha de Datos Personales que oportunamente se facilitará, donde se incluyan sus datos personales, con el objeto de enviarles un ejemplar de la revista impresa en papel e incorporarlos a la Base de Datos de CyTET. En cualquier momento, los autores podrán ejercer sus derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición dirigiéndose a CyTET: cytet@mitma.es

11. **Corrección pruebas:** Los autores se comprometen a corregir las primeras pruebas de imprenta en un plazo de cinco días desde su recepción, entendiéndose que, de no tener respuesta, se otorga la conformidad con el texto que aparece en ellas. No se podrá modificar sustancialmente el texto original a través de esta corrección de pruebas, limitándose a corrección de erratas y subsanación de errores u omisiones.

12. **Cláusula de responsabilidad:** Los trabajos firmados expresan únicamente la opinión de sus autores y son de su exclusiva responsabilidad, a todos los efectos legales. Los autores son expresamente responsables de tener los permisos necesarios para la reproducción de las imágenes que incluyan.

13. **Normas de estilo en relación con el género:** Los trabajos deben tener en cuenta las Recomendaciones específicas a favor del uso de lenguaje inclusivo en los artículos y trabajos de la revista CyTET y ajustarse al Código de Buenas Prácticas de la revista en materia de género.

    Se recomienda la consulta del Manual de Género en la Investigación (PDF).

Normas específicas para la Sección de Artículos/*Articles*:

14. **Extensión**: La extensión de los Artículos estará comprendida entre un mínimo de 45.000 y un máximo de 90.000 caracteres (incluyendo espacios). Al mismo tiempo, el original presentado (con figuras incluidas) deberá tener entre 15 y 22 páginas (numeradas) en formato UNE A-4 (DIN A4), con márgenes de 2,5 cm, letra Arial, cuerpo 10, e interlineado sencillo.

15. **Título del artículo y título abreviado/*English Title and abridged title*:** Debe ser claro y conciso y puede incluir un subtítulo, teniendo en total una extensión máxima de 150 caracteres, incluyendo espacios. No contendrá abreviaturas, ni notas o llamadas a notas al pie en el mismo. Las referencias sobre el origen, relación del artículo con proyectos de investigación o tesis, agradecimientos, etc. irán en nota al pie de página. Los autores deben incluir una traducción al inglés del título, cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

    Además, los autores deben incluir, a continuación del título principal, un título abreviado en español e inglés con un máximo de 60 caracteres (incluidos espacios), que será el que figure en los encabezados de las páginas pares del artículo y en la portada del número de la revista en el que se publicaría el trabajo. En caso de ser necesario, a continuación (fuera del límite de los 60 caracteres), iría el nombre de la ciudad a que se refiere el artículo y el país. A modo de ejemplo sería:

    Título abreviado (máximo 60 caracteres): Nombre de la Ciudad (País).

16. **Autores y autoras:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en Versalitas y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.

17. **Número de identificación ORCID de los autores y autoras.** CyTET incluye el identificador digital de ORCID® como sistema de normalización de las referencias de los autores. Cada autor deberá proporcionar su número de identificación ORCID *(Open Researcher and Contributor ID*). Los autores que no dispongan previamente de ORCID, pueden obtenerlo gratuitamente en: https://orcid.org/register

18. **Resumen/*Abstract*:** Antes del texto del artículo deberá incluirse obligatoriamente un resumen en español de su contenido (no un índice), de extensión comprendida entre 700 y 900 caracteres (incluyendo espacios). Éste debe resumir de forma concisa el objeto, la metodología y las conclusiones del artículo, sin notas a pie. Los autores deben incluir también una traducción al inglés del resumen (*Abstract*), cuyo lenguaje, en todo caso, podrá ser revisado por el Comité de Redacción.

19. **Palabras Clave/*Keywords*:** Se incluirán cuatro o cinco Palabras Clave como descriptores de las referencias temáticas, mediante las cuales se pueda clasificar el artículo, a juicio del autor. No obstante, la editorial se reserva su homologación con el Tesauro y descriptores propios para confeccionar los Índices Anuales de la Revista. Se incluirán también traducidas al inglés (*Keywords*).

20. **Apartados del artículo:** El texto del artículo se organizará por epígrafes. Siempre que sea posible y adecuado al planteamiento del artículo, se seguirá preferentemente la estructura IMRyD: Introducción, Metodología, Resultados y Conclusiones/Discusión de Resultados. En caso de no seguirse esta estructura, conviene incluir un apartado de Conclusiones. La numeración de los apartados se hará sólo con caracteres arábigos de hasta tres dígitos. Por ejemplo: 3., 3.1., 3.1.1). Las restantes subdivisiones inferiores llevarán letras mayúsculas y minúsculas o números [A), b), 1), i), ...].

La **Plantilla tipo obligatoria** que deben seguir los autores para la presentación del artículo, se encuentra en la siguiente dirección:

Plantilla tipo para autores.docx

Normas específicas para la Sección de Estudios comparados/*Comparative Studies*:

Esta sección está abierta el envío de artículos de análisis comparado y sistemático de un aspecto concreto relacionado con las materias de la revista en diferentes ámbitos territoriales. Habitualmente, se compara el marco normativo estatal y el vigente en las diferentes Comunidades Autónomas españolas, o la legislación española e internacional. Las normas formales para los envíos son las mismas que para la sección Artículos/*Articles*.

Normas específicas para la Sección de Experiencias/ *Urban Practices*:

Esta sección está abierta al envío de artículos breves que presentan experiencias urbanas innovadoras, entendidas como proyectos concretos, ya ejecutados (o, al menos, en avanzado estado de realización), que incorporan elementos innovadores en materia de planeamiento urbanístico, ordenación del territorio, regeneración urbana, gobernanza, diseño urbano, etc.

21. **Fotografía para el encabezado:** Fotografía o imagen en formato horizontal y proporción 1 de alto por 3 de largo (al publicarse quedará aproximadamente de 6 cm de altura por 18 cm de longitud). Debe tener alta definición (mínimo 300 ppp). Formatos aceptados: JPG, TIFF; gráficos o dibujos sólo de línea en archivos vectoriales: EPS o PDF vectorial.
22. **Título de la Experiencia:** En español e inglés. Extensión máxima de 100 caracteres, incluyendo espacios.
23. **Autores:** Bajo el título del artículo, irá el nombre y apellidos de cada uno de los autores (poniendo los apellidos completos en Versalitas y negrita, para poder identificarlos) incluyéndose debajo la profesión o cargo principal con el que desean ser presentados y una dirección de correo electrónico.
24. **Resumen/*Abstract*:** En español y en inglés, con una extensión comprendida entre 500 y 800 caracteres (incluyendo espacios) cada uno.
25. **Cuadro Resumen y Créditos del Proyecto:** Se incluirá un cuadro de texto que describa sintéticamente las principales cifras y magnitudes del proyecto. A modo orientativo se proponen los siguientes apartados (no es necesario incluir los que no procedan y pueden incluirse otros que se estime pertinente):
    - NOMBRE: (del Plan, Proyecto, Estrategia, etc.):
    - LOCALIZACIÓN:
    - FUNCIÓN:
    - PROMOTOR:
    - AUTOR/ AUTORES:
    - FECHA (DE PROYECTO Y DE EJECUCIÓN):
    - SUPERFICIE DE LA ACTUACIÓN:
    - COSTE/PRESUPUESTO:
    - CREDITOS DE LAS IMÁGENES:
26. **Extensión y organización del texto**: Extensión: alrededor de 2.000 palabras, con un mínimo de 1.500 y un máximo de 2.500. El esquema de desarrollo del texto sería el siguiente:
    - OBJETIVOS INICIALES DEL ENCARGO (Si procede, a modo de introducción)
    - CONTEXTO
    - OBJETIVOS
    - ESTRATEGIAS (u otros)
    - METODOLOGÍAS (y técnicas innovadoras)
    - OBJETIVOS CONSEGUIDOS, CONCLUSIONES O RESULTADOS
27. **Figuras:** Se acompañará el texto de material gráfico, con breves pies de fotos: plano de situación, planimetrías, secciones y, en su caso, otros dibujos que ayuden en la comprensión del proyecto/plan, etc. Las Figuras seguirán las normas generales de formato y se enviarán también como archivos independientes en alta calidad (mínimo 300 ppp).
28. **Bibliografía y Referencias:** Se incluirá la Bibliografía pertinente, así como las referencias oportunas a enlaces de páginas web, siguiendo las Normas APA. Por ejemplo:

    Apellido, A. A. (Fecha): *Título de la página*. Lugar de publicación: Nombre de la página web. Dirección de donde se extrajo el documento (URL).

    Argosy Medical Animation. (2007-2009): *Visible body: Discover human anatomy.* New York, EU.: Argosy Publishing. http://www.visiblebody.com

Normas específicas para la Sección de Reseñas y Libros/ *Reviews and Books*:

Las reseñas de libros seguirán el siguiente formato:

29. **Encabezado de la reseña:** Tendrá la siguiente estructura:

    TÍTULO DEL LIBRO: SUBTÍTULO [en NEGRITAS]: Nombre Autor & Autor(es) [en Versalitas] caso condición de directores, coordinadores, editores de un *reading*, indicarlo entre paréntesis: (Edits. Coords., Compils.…), caso Actas Congreso, indicarlo; editorial(es), ciudad(es) sede de la editorial [en REDONDAS); año; formato externo cubiertas: XX x XX cm (redondeo a lo alto); nº de páginas XXX pp.; nº de ilustraciones o planos en color y b/n; precio venta en € o $ (si se sabe); y siempre al final: ISBN: ….

30. **Cuerpo de la reseña:** Debe ser una reseña de carácter general: refundiendo con sentido pleno la presentación, el prólogo y los capítulos. Entre 300 y 600 palabras. Incluyendo en el texto los siguientes contenidos orientativos:
    - **Objeto:** material y finalidad del libro, su interés, qué disciplinas cubre…
    - **Lugar/ámbito** del que habla y **tiempo** al que se refiere.
    - **Tipo de publicación, público-objetivo**, etc.
    - **Forma técnica/metodología** para abordarlo.

31. **Materiales Complementarios:** CD, planos separados…

32. **Índices:** Índice completo, si es corto; Índice general abreviado, si es largo.

33. **Semblanza del Autor(es)**: Extensión 100-175 palabras. Breve semblanza del autor/es, lugar de trabajo y por qué hace el libro (encargo, colaboración institucional) y editorial o sponsor que lo financia y participa en edición… Los apellidos de todos los nombres que se mencionen en la reseña irán siempre en Versalitas.

Dirección de correspondencia:

Toda la correspondencia, envíos y demás actuaciones referentes a los contenidos y confección editorial con la Revista, deberán dirigirse a la siguiente dirección:

CIUDAD Y TERRITORIO Estudios Territoriales
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas
Despacho C-636/647
Pº de la Castellana, 67 - 28071 MADRID (España)
Teléfono: (34) 91 597 7482/7446
Correo electrónico: cytet@mitma.es

Summary of Author's Guidelines in English:

a. Languages accepted for submission. In principle, CyTET only publishes papers in Spanish, although it includes Abstracts and Keywords in English. Nevertheless, the Editorial Board can exceptionally accept for evaluation papers written in English or French. Normally, this is the case of monographic issues –eventually open for submission in other languages-. Exceptionally, **and only if they have an outstanding quality**, the Editorial Board can also accept articles in English or French for a miscellaneous issue. Once evaluated and accepted, the paper will be translated by the Editors, and finally published in Spanish.

b. Originality. The papers submitted for evaluation to CyTET must be original and unpublished works. Plagiarism, salami slicing and self-plagiarism are not acceptable. Authors, by submitting a paper for evaluation, do certify this fact. Papers being evaluated in other Journals do not qualify for being accepted in CyTET. In the case of papers derived from works previously presented in Congresses they cannot be exactly the same in extension nor in contents, and must state this fact in a footnote indicating the name of the Congress, edition and data of celebration. The same apply for papers derived from PHD-Thesis, which should indicate the academic program from which they originate

Submission of a manuscript implies the author's commitment to publish in this journal. If an author submits a manuscript to CyTET, it should not be submitted to another journal; nor should the manuscript repeat information published elsewhere in substantially similar form or with substantially similar content. Authors in doubt about what constitutes prior publication should consult the editors.

c. Instructions for submission. Original papers submitted for evaluation should be accompanied by a copy with the contact details removed, for the peer review process. Anything designated as 'supplemental file for review' will also be made available to the reviewers. If you want to include a manuscript file with identifying information, please upload this as 'supplementary file not for review'. The papers should embed figures, illustrations, graphs, etc. in the Word text (it can be in low quality), but all of them must be sent in separate files, in full quality.

Articles will always be sent through the Online Submissions procedure on the journal's website:

https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/about/submissions#onlineSubmissions

The mandatory submission form that the authors must follow for the presentation of the original papers, can be found at the following address:

https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/cytet/Plantilla_CyTET_para_autores.docx

Contact in case of doubts in the submission process is cytet@mitma.es

d. References.

Please avoid using footnotes wherever possible. However, where their use is unavoidable, please use superscript numbers within the text corresponding with the number of the relevant footnote. Footnotes must be in arial font and fontsize 6.

References in the text should be made in the following ways:

As Scott (1996) points out, this may not be so.

However, this might not be so (Scott, 1996).

(Jones, 1995, 17 & Smith, 1998)

(Jones, 1995; 1997)

For a reference with three or more authors, name only the first with et al. Do not use 'ibid.' when referring to the same work twice in succession. The authors must appear in small caps.

You must make sure that all references which appear in the text are given in full in the references section. Where there is more than one reference to the same author for the same year, they should be listed as 1995a, 1995b etc.

The references section should be a continuous alphabetical list. Do not divide the list into different sections (books, reports, newspaper articles etc.). Where there is more than one reference to the same author, that author's references should appear in chronological order, with references to that author in conjunction with others coming after the last reference to the author alone.

References should follow APA Guidelines: https://www.apastyle.org/manual/

e. Figures and tables. All maps, diagrams, charts and photographs should be referred in text as 'Figures' (including tables and graphs) and should be numbered in a single sequence in the order in which they are referred to in the paper. To show where in the text you would ideally like figures or tables to appear, please put 'INSERT FIG. 1 AROUND HERE' at the appropriate point. All figures should have brief descriptive captions. Figures should be supplied digitally, as TIFF, or JPG files at a resolution of 300dpi and a size appropriate to the page size of the journal. The Graphs and Tables should also be sent in EXCEL or Open Office, and there would be a maximum of 10.

f. Author's identification. Contributors are asked to include a brief biographical note with their submissions including contact information (position, institution, email, etc.). All authors must provide their ORCID® (Open Researcher and Contributor ID). It can be obtained at: https://orcid.org/register

g. Extension. Full-length papers should be 45,000-90,000 characters long in arial font and fontsize 10 (including notes, references and Figures). The title should be no more 150 characters.

Authors must also include an abbreviated/short title with a maximum of 60 characters, which will appear in the headings of the even pages of the article and in the journal's first page. Example: Short Title (max 60 charact.): City name (Country).

h. Abstract and Keywords. Your paper should begin with an abstract of about 700-900 characters that go into some detail about the methods, findings and conclusions of the paper and should allow users of these to make an informed decision as to whether your paper will be of relevance and interest to them. Four or five Keywords should also be included.

i. Other journal sections. For instruction in English for contributions to the Experiencias/*Urban Practices* or Reseñas y libros/*Reviews* and books please contact cytet@mitma.es

Boletín de Suscripción

SUSCRIPCIÓN ANUAL (4 números):

España: 30 € (IVA incluido)
Extranjero: 42 € (Precio sin IVA)

NÚMERO SENCILLO

España: 9 € (IVA incluido)
Extranjero: 12 € (Precio sin IVA)

correo electrónico: CYTET@mitma.es

Puede realizar la suscripción:

› On Line: directamente en este enlace:

https://apps.fomento.gob.es/CVP/Soporte/default2.htm

› Correo electrónico:

cpublic@mitma.es

Facilitando: Nombre y Apellidos / Empresa, CIF / NIF, dirección, teléfono, E-mail y forma de pago (transferencia o domiciliación bancaria)

› Información y suscripciones:

+34 91 597 7261
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Centro de Publicaciones
Pº Castellana, 67 - 28071 MADRID

El Centro de Publicaciones o el suscriptor podrán interrumpir la suscripción sin más tramite que la comunicación a la otra parte.

El Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento ha adoptado las medidas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 4 de mayo de 2016, asegurando la correcta utilización de los datos personales de los usuarios y actualizando los procedimientos de gestión de tratamiento de los mismos, de política de uso de los datos y de obtención del consentimiento.

Se recuerda que la recogida y tratamiento automatizado de los datos personales tiene como finalidad la gestión, prestación, ampliación y mejora de los servicios solicitados en cada momento por el usuario y la adecuada atención, respuesta y seguimiento de las consultas planteadas por los mismos.

Los datos proporcionados se conservarán mientras se mantenga la relación comercial o durante los años necesarios para cumplir con las obligaciones legales. En ningún caso se cederán a terceros, salvo que exista una obligación legal.

Usted podrá ejercer en cualquier momento los derechos de oposición, acceso, rectificación y cancelación ante el Centro de Publicaciones del Ministerio de Fomento, bien dirigiendo un escrito a la dirección postal, Paseo de la Castellana, 67 - 28071 Madrid o, si lo prefiere, mediante correo electrónico a la dirección cpublic@mitma.es

Indización y Bases de Datos en que está incluida la revista CyTET:

Emerging Sources Citation Index (ESCI).	
Scopus	
Avery Index of Architecture Periodicals. University of Columbia	
Actualidad Iberoamericana	
Citefactor	
DIALNET	
InDICEs CSIC	
JISC Library Hub	
Periodicals Index Online (PIO)	
Red de Bibliotecas Universitarias Españolas (REBIUN)	
SUNCAT	
Ulrichs' Periodicals DirectoryTM	
URBADOC	
Wageningen UR	
WorldCat	

Índices de Impacto y Evaluación de la revista CyTET en:

CARHUS Plus+ 2018	
CIRC	
DICE	
ERIHPlus	
FECYT	
IBRA (Indicadores Bibliométricos de Revistas de Arquitectura)	
IN-RECS	
LATINDEX. Catálogo v1.0	
MIAR	
RESH	

Métricas de la revista CyTET en:

CWTS Journal Indicators. Leiden University	CWTS Journal Indicators
H-Index Scholar	Google Scholar
Journal Scholar Metrics Arts, Humanities, and Social Sciences	JOURNAL SCHOLAR METRICS ARTS, HUMANITIES, AND SOCIAL SCIENCES
SCImago Journal & Country Rank-SJR	SJR SCImago Journal & Country Rank
Scopus Journalmetrics	ELSEVIER

Políticas Open Access:

Dulcinea	DULCINEA Derechos de explotación y permisos para el auto-archivo de revistas científicas españolas

Acreditaciones y Sellos de Calidad:

La revista CyTET está acreditada por la ANVUR italiana (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca) como revista de Clase A y tiene el Sello de calidad de FECYT (Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología).

anvur AGENZIA NAZIONALE DI VALUTAZIONE DEL SISTEMA UNIVERSITARIO E DELLA RICERCA

2022 CALIDAD REVISTAS CIENTÍFICAS ESPAÑOLAS
GOBIERNO DE ESPAÑA · MINISTERIO DE CIENCIA E INNOVACIÓN · FECYT INNOVACIÓN
Buenas Prácticas Editoriales en Igualdad de Género

FECYT-338/2022
Fecha de certificación: 6ª Convocatoria (2019)
Válido hasta: 22 de julio de 2023

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES se ofrece como medio de expresión para cuantos deseen exponer trabajos de investigación, estudios, teorías, metodologías, informaciones y noticias que supongan una aportación sobre algunos de los siguientes temas:

- Ordenación del Territorio
- Urbanismo
- Ciencia regional
- Infraestructuras territoriales y urbanas
- Planificación y desarrollo
- Vivienda y suelo

La correspondencia para todo lo referente a Redacción, diríjase a:

CIUDAD Y TERRITORIO ESTUDIOS TERRITORIALES
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Secretaría de Estado de Transportes,
Movilidad y Agenda Urbana
Secretaría General de Agenda Urbana y Vivienda
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura
Subdirección General de Políticas Urbanas
P.º de la Castellana, 67
28071 Madrid - España
Teléfono: 91 597 74 46 - Fax: 91 597 50 61
correo electrónico: CYTET@mitma.es

Administración y suscripciones:
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Pza. San Juan de la Cruz, s/n
28071 Madrid

La Dirección General de Agenda Urbana y Vivienda y la Redacción de la Revista no se hacen partícipes de las opiniones expresadas por los autores en los artículos que se insertan.

Edita:
Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
© Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones

Redacción:
Dirección General de Agenda Urbana y Arquitectura

Diseño original
Nic & Will, S. L.

Creación ilustración de portada
Anaïs García Pérez

Maquetación:
Advantia Comunicación Gráfica, S. A.

Imprime:
Masquelibros, S.L.

Suscripción Anual:
España: 30 euros / Extranjero: 42 euros

Números sueltos:
España: 9 euros / Extranjero: 12 euros

Depósito Legal: M-10.422-1970
ISSN: 1133-4762
ISSN (E): 2659-3254
NIPO: 796-20-003-5
NIPO (E): 796-20-004-0
DOI: 10.37230/CyTET

Impreso en papel con gestión forestal certificada



The European urban network in the rise of the West
The Right to the city: only for the city?
From the sustainable city to the hub city: urban indicators
The shared-city: Cultural heritage
One-Stop-Shops and Housing Energy Retrofit in Spain
Residential exclusion of immigrant population: Terrassa (Barcelona) and Torre-Pacheco (Murcia)
Regenerating former military sites:the Italian case
Mexico City's bike plan
Urban expansion and popular peripheries questioned: La Matanza (Argentina)
Deterritorialization and reterritorialization in a World Heritage Site: Quebrada de Humahuaca (Argentina)

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
CENTRO DE PUBLICACIONES

9 789771 133476 00213